ÁREA C

ÁREA C

FOMENTO

Expedientes Área 349

Expedientes admitidos..... 145

Expedientes rechazados 33

Expedientes remitidos a otros organismos 36

Expedientes acumulados 66

Expedientes en otras situaciones 69

1. URBANISMO

La actividad urbanística desplegada por las administraciones públicas se está viendo seriamente afectada por el profundo y persistente estancamiento del sector inmobiliario. Una manifestación de esta paralización la encontramos en la drástica reducción de las transacciones de suelo que, en el año 2011 y según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento, se han reducido en un 17,1 % en España, y en un 40,1 % en Castilla y León. Este enfriamiento del mercado se vio acompañado de una bajada del precio del metro cuadrado de suelo urbano (11,1 % en el ámbito nacional), que muchos califican aún como insuficiente. Estas circunstancias condicionan notablemente el contenido de las actuaciones públicas de naturaleza urbanística, las cuales se encuentran íntimamente vinculadas con el derecho a acceder en condiciones de igualdad a una vivienda digna y adecuada. De esta vinculación es prueba el hecho de que la generación de suelo se contempla por el propio Estatuto de Autonomía como un instrumento dirigido a garantizar la efectividad de aquel derecho (art. 16.14 EA).

Desde un punto de vista legislativo, en 2011 se han aprobado varias normas de trascendencia en materia urbanística. Así, sin ánimo exhaustivo, el RDL 8/2011, de 1 de julio, 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 simplificación administrativa, dedicó su capítulo V

(arts. 23 a 25) a la "seguridad jurídica en materia inmobiliaria", introduciendo cambios en la regulación del silencio administrativo para determinadas licencias urbanísticas y otorgando una nueva redacción a los arts. 20, 17.6, 51 y 53.1 y 2, del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Aquel RDL también contempló novedades en relación con la inspección técnica de edificios, cuya aplicación en Castilla y León, como hemos señalado, ha dado lugar al inicio de una actuación de oficio. Por otra parte, también en 2011 se ha procedido, por primera vez desde que las comunidades autónomas asumieran las competencias exclusivas en materia de urbanismo, a desarrollar reglamentariamente la citada Ley de Suelo a través del RD 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento de Valoraciones de aquella Ley.

En Castilla y León, en 2011 no se han modificado ni la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, LUCyL), ni su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante, RUCyL). Sí se ha aprobado, sin embargo, al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la LUCyL y en el art. 78 del RUCyL, la Instrucción Técnica Urbanística 1/2011, sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico (Orden FOM/208/2011, de 22 de febrero). En relación con las innovaciones normativas en este ámbito, la conveniencia de aprobar una norma técnica urbanística referida a las actuaciones urbanísticas irregulares fue puesta de manifiesto a la Administración autonómica, como se ha señalado en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio, a través de una resolución dirigida a la Consejería competente en materia de urbanismo.

Iniciando el análisis de las quejas planteadas, procede señalar que la relevancia del número de las mismas se encuentra directamente relacionada con una distribución competencial de acuerdo con la cual son las administraciones autonómica y local, ambas incluidas dentro de nuestro ámbito de supervisión, las protagonistas en este sector de la actividad administrativa. Sobre ellas recae la gran mayoría de las funciones integradoras de la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Obviamente, la situación general descrita al comienzo de esta introducción tiene sus consecuencias, cuantitativas y cualitativas, sobre los conflictos que los ciudadanos nos hacen llegar en relación con el ejercicio de competencias públicas en materia de urbanismo, así como sobre las intervenciones en relación con aquellos.

Al igual que ocurría en Informes anteriores, para la sistematización de la actuación desarrollada en esta materia nos atendremos a los aspectos que definen la actividad urbanística y que, además, configuran la estructura de la LUCyL y de su Reglamento de desarrollo, normas

ambas adoptadas por nuestra Comunidad en el ejercicio de la competencia exclusiva que en esta materia tiene atribuida por el art. 70.1 6º del EA, precepto que desarrolla la previsión contenida en el art. 148.1.3º de la Constitución. En concreto, la exposición de las principales actuaciones realizadas a instancia de los ciudadanos se articulará en torno a los siguientes cuatro grandes apartados:

- planeamiento urbanístico (título II de la LUCyL);

- gestión urbanística (título III de la LUCyL);

- intervención en el uso del suelo (título IV de la LUCyL); y, en fin,

- información urbanística y participación social (título VII de la LUCyL).

En el año 2011, no se ha planteado ninguna queja en relación con la intervención en el mercado del suelo (materia esta a la que se dedica el título V de la LUCyL). Así mismo, las cuestiones relacionadas con la organización y coordinación administrativa (título VI de la LUCyL) no han sido abordadas de forma independiente y autónoma, sino en el marco de expedientes donde se planteaban problemáticas relativas, fundamentalmente, al planeamiento urbanístico y a la intervención en el uso del suelo.

En cuanto al número total de quejas, ha continuado el proceso descendente al que se hacía referencia en Informes anteriores. Si en 2009 fueron ciento sesenta y dos los expedientes urbanísticos tramitados a instancia de los ciudadanos, y en 2010 se presentaron ciento cuarenta y una quejas, en 2011 han sido ciento veintinueve las ocasiones en las que los ciudadanos han solicitado nuestra intervención en conflictos originados por el ejercicio, o ausencia del mismo, de competencias urbanísticas. La causa más probable de este descenso, como ya señalábamos en el Informe de 2010, se puede encontrar en el estancamiento de la actividad inmobiliaria y en la consecuente reducción del número de expedientes administrativos tramitados en los ámbitos de la gestión urbanística y de la concesión de licencias. Así parece confirmarlo el hecho de que se mantenga el número de quejas planteadas respecto a la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico (veintiuna quejas, una más que en 2010), mientras se continúan reduciendo las relativas a los procesos de gestión urbanística (diecisiete quejas en 2011 por veintidós en 2010, cuando ya se habían reducido respecto a las formuladas en 2009), así como las relacionadas con las actuaciones administrativas de intervención en el uso del suelo (ochenta y dos en 2011, ocho menos que en 2010 y veinte menos que en 2009).

Por el contrario, se han incrementado las resoluciones dirigidas, fundamentalmente, a ayuntamientos, en las cuales se han puesto de manifiesto a estos irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones urbanísticas, así como las actuaciones procedentes para restaurar

el orden jurídico y los derechos reconocidos a los ciudadanos. En concreto, por orden de mayor a menor número de resoluciones formuladas dentro de cado uno de los aspectos de la actividad urbanística, se han formulado las siguientes: procedimientos de protección y restauración de la legalidad urbanística (diecinueve resoluciones); expedientes de concesión de licencias (diecisiete resoluciones); procedimientos de gestión urbanística de actuaciones aisladas e integradas (trece resoluciones); actuaciones de fomento de la conservación y rehabilitación de inmuebles (nueve resoluciones); instrumentos de planeamiento urbanístico general y de desarrollo (ocho resoluciones); y, en fin, información urbanística o administrativa general relacionada con procedimientos urbanísticos (cuatro resoluciones).

Respecto a la colaboración de las administraciones en la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos, conviene comenzar señalando que, en virtud de la atribución del grueso de competencias en este ámbito a las entidades locales, en la gran mayoría de aquellas quejas la Administración autora de la actuación controvertida era la local (generalmente, un Ayuntamiento). En cifras, de las ciento veintinueve quejas recibidas, ciento veintiocho se referían, principalmente, a una actuación de una entidad local.

Considerando el dato anterior, procede indicar que de todos los supuestos en los que nos dirigimos a una entidad integrante de la Administración local en solicitud de información relacionada con una problemática urbanística planteada por un ciudadano, fue necesario reiterar nuestra solicitud por dos veces en trece ocasiones, y en seis de ellas fue preciso repetir nuestro requerimiento en tres ocasiones, antes de recibir la información solicitada

Ahora bien, el grado máximo de falta de colaboración se produce cuando, a pesar de las reiteraciones y de la insistencia, no es posible obtener de la Administración afectada la información requerida, privando al ciudadano, por tanto, de su derecho a que se desarrolle una investigación sobre la problemática que le conduce a acudir a esta procuraduría, así como a obtener una respuesta fundada por parte de esta acerca de la cuestión controvertida planteada. Pues bien, en siete ocasiones fue necesario archivar las quejas correspondientes por este motivo, dos de las cuales se habían presentado en 2011. En todos estos casos las entidades locales que no han contestado a nuestras peticiones de información han sido incluidas en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras. Por su parte doce expedientes, uno de ellos correspondiente al año 2011, fueron archivados por no ser posible obtener una respuesta a nuestras resoluciones. Igualmente, en estos supuestos los ayuntamientos obstaculizadores de nuestra labor fueron incluidos en aquel Registro por este motivo.

Por su reiteración en la ausencia de atención a nuestros requerimientos de información o de contestación a nuestras resoluciones, procede destacar aquí el caso de los

ayuntamientos de Chozas de Abajo, entidad local cuya ausencia de colaboración motivó el archivo en 2011 de dos expedientes (**20101039** y **20101184**). Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, nos vimos obligados a archivar una queja más por la misma razón (**20110473**).

Esta procuraduría es consciente de que muchos de los ayuntamientos a los que dirigimos nuestras solicitudes de información y nuestras resoluciones son de reducido tamaño y cuentan con un nivel de recursos personales y materiales escasos. Sin embargo, en cada uno de estos supuestos se frustra el derecho de los ciudadanos a que el Procurador del Común investigue la vulneración de derechos planteada en su queja y a obtener una respuesta fundamentada de esta institución en el ejercicio de su función de garantizar aquellos derechos. No es necesario incidir en la situación de desprotección en la que se deja al ciudadano en estos casos, siendo responsables de la misma las administraciones que mantienen una actitud deliberadamente entorpecedora y obstaculizadora. Por nuestra parte, persistiremos en nuestra firme voluntad de, en el marco de los instrumentos con los que se dota al Procurador del Común en el Estatuto de Autonomía y en la Ley, poner fin a estas situaciones de postergación de los derechos de los ciudadanos y de, por qué no decirlo, falta de respeto a la misión encomendada a esta institución. A este objetivo, como ya se señaló en el Informe anterior, respondió la creación y entrada en funcionamiento del Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Para finalizar esta introducción, cabe indicar que el art. 429 del RUCyL, introducido por el Decreto 45/2009, de 9 de julio, estableció la obligación de la Junta de Castilla y León, de los ayuntamientos con población igual o superior a 5.000 habitantes y de los de menor población que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, de elaborar anualmente el informe anual de seguimiento de la actividad urbanística de su competencia al que se hace referencia en el art. 148 de la LUCyL. El apartado tercero de aquel precepto establece que una copia de este informe deba ser remitida al Consejo Económico y Social, al Centro de Información Territorial de Castilla y Léon, y al Procurador del Común. Pues bien, en 2011 hemos recibido los informes correspondientes a la actividad urbanística de 2010 de la Administración autonómica, y del Ayuntamiento de Medina del Campo.

1.1. Planeamiento urbanístico

El planeamiento urbanístico se encuentra integrado por el conjunto de instrumentos establecidos en la normativa para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación. Los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden ser de dos tipos:

- instrumentos de planeamiento general, cuyo objeto es establecer las determinaciones de ordenación general, sin perjuicio de que también puedan prever determinaciones de ordenación detallada para ámbitos concretos;

- instrumentos de planeamiento de desarrollo, que tienen como contenido la ordenación detallada de los sectores u otros ámbitos a los que se apliquen.

Ya hemos señalado con anterioridad que han sido veintiuna las quejas presentadas en relación con instrumentos de planeamiento urbanístico, de las cuales quince se encontraban motivadas por instrumentos de planeamiento general y seis han versado sobre cuestiones relativas al planeamiento de desarrollo. En cuanto a las recomendaciones o sugerencias formuladas a las administraciones públicas, mientras cinco de ellas se han referido al planeamiento general, en dos se puso de manifiesto una irregularidad relativa a un instrumento de planeamiento de desarrollo.

1.1.1. Planeamiento general

Los instrumentos de planeamiento general han sido examinados en 2011 tanto desde una perspectiva formal, circunscrita a la regularidad del procedimiento tramitado para su elaboración y aprobación, como desde un punto de vista material, comprensivo de la legalidad de las previsiones contempladas en el instrumento correspondiente con las cuales han mostrado su disconformidad los ciudadanos.

Formalmente, una de las problemáticas que con más frecuencia ha motivado pronunciamientos de esta institución ha sido la relativa a la paralización o retraso temporal de los procedimientos dirigidos a la revisión del planeamiento o a su modificación puntual. A la elaboración y aprobación de la reconsideración total de la ordenación general del PGOU de la ciudad de Burgos se refirió la queja **20111444**, donde su autor ponía de manifiesto los perjuicios causados al propietario de dos inmuebles como consecuencia del tiempo empleado en la elaboración y aprobación de un nuevo planeamiento urbanístico general para aquella ciudad. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Burgos. Del informe remitido por esta Entidad local, se desprendía que había sido superado el plazo de doce meses desde la aprobación inicial de la revisión y adaptación del PGOU, previsto en los arts. 54 de la LUCyL y 159.2 b) del RUCyL, sin que se hubiera resuelto sobre la aprobación provisional del mismo. Si bien esta procuraduría era consciente de la complejidad de un proceso de modificación del planeamiento general como el señalado, el mismo no podía demorarse de forma indefinida en el tiempo. En consecuencia, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento indicado en los siguientes términos:

"Agilizar los trámites dirigidos a que se proceda, en el plazo de tiempo más breve posible, a la aprobación provisional de la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana, donde se contempla, entre otras muchas previsiones, una nueva ordenación de la unidad de ejecución (...)".

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, el Ayuntamiento de Burgos aceptó expresamente la resolución emitida y nos informó de las actuaciones llevadas a cabo en orden a proceder a la aprobación provisional de la revisión y adaptación del PGOU.

También a la revisión de un instrumento de planeamiento general (en este caso, de unas normas subsidiarias del término municipal de Orbaneja Riopico, provincia de Burgos) se acabó refiriendo el expediente **20101373**. Aunque la queja inicialmente planteaba la disconformidad de su autor con la denegación de la aprobación inicial de una modificación puntual de aquellas normas subsidiarias, una vez obtenida la información correspondiente del Ayuntamiento afectado, se llegó a la conclusión de que no se podía calificar como irregular la decisión municipal que había sido adoptada de denegar la aprobación inicial solicitada, debido a la ausencia de presentación de la documentación completa prevista en la Instrucción Técnica Urbanística 2/2006, sobre Normalización de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico (aprobada por Orden FOM 1572/2006, de 27 de septiembre). No obstante, sí se constató la pendencia de un procedimiento dirigido a la revisión de las normas subsidiarias en el sentido previsto en el art. 168 del RUCyL, en la cual, dentro de la reconsideración total de la ordenación general establecida en aquellas, se incluía, entre otras, una determinación coincidente con la propuesta en la modificación puntual cuya aprobación inicial había sido denegada. Este procedimiento, que había dado lugar a la aprobación inicial de la revisión indicada en 2003 y a su aprobación provisional en 2007, se encontraba pendiente de la declaración de su caducidad y de la elaboración de un nuevo proyecto por el Ayuntamiento. Por tanto, se estimó oportuno formular a este una resolución con el siguiente tenor literal:

"Previa adopción, en su caso, por la Comisión Territorial de Urbanismo de Burgos del acuerdo al que se refiere el art. 161.3 d) del RUCyL, y al amparo de lo dispuesto en el art. 168 de la misma norma, llevar a cabo las actuaciones necesarias para proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a la aprobación provisional de la revisión de las Normas Subsidiarias Municipales de Planeamiento de Orbaneja Riopico para su remisión a aquella Comisión Territorial, con el fin de que esta proceda a su aprobación definitiva".

Esta resolución fue aceptada por la Entidad local destinataria de la misma, quien nos puso de manifiesto su voluntad, dentro de sus posibilidades técnicas y económicas, de llevar a

cabo las actuaciones necesarias para la aprobación de las nuevas normas de planeamiento del municipio. Comunicada esta contestación al ciudadano, tuvo lugar el archivo de la queja.

Si en las resoluciones anteriores se instó la agilización de los trámites dirigidos a la aprobación de una revisión del planeamiento, en la adoptada en el expediente **20100192** nos referimos a una modificación puntual de las normas subsidiarias de planeamiento del término municipal de El Hoyo de Pinares (Ávila). En concreto, el ciudadano nos manifestaba su disconformidad con la tramitación de la citada modificación. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento correspondiente. A la vista del informe remitido por la Entidad local, se pudo constatar la existencia de un procedimiento cuyo objeto era la tramitación de una solicitud de modificación puntual de las normas subsidiarias que había sido presentada por una mercantil, en el marco del cual la última actuación municipal formal (apertura de un período de información pública, tras la aprobación inicial de aquella) había tenido lugar en el año 2008.

Pues bien, aunque quedaba fuera de toda duda el reconocimiento en la normativa urbanística del derecho de los particulares a promover la aprobación de instrumentos de planeamiento a través de su elaboración (arts 50.1 de la LUCyL y 149 del RUCyL), también era indudable el carácter exclusivo de la competencia de las administraciones públicas para la aprobación de aquellos instrumentos. Por este motivo, en desarrollo del art. 52.3 de la LUCyL, el art. 154.2 del RUCyL disponía la forma en la cual debía proceder la Administración municipal ante la presentación de un instrumento de planeamiento urbanístico elaborado por particulares. De la información obtenida en el supuesto planteado en la queja, se desprendía que no debía haberse aprobado inicialmente la propuesta de modificación puntual en cuestión sin haber procedido previamente a realizar alguna de las actuaciones previstas en los números 1.º y 2.º del art. 154.2 a) del RUCyL (requerimiento de corrección de deficiencias o subsanación directa de las mismas). Ahora bien, una vez que había sido aprobada inicialmente la modificación puntual solicitada, el Ayuntamiento debía haber resuelto lo que procediera en el plazo de nueve meses desde aquella aprobación inicial (art. 159 del RUCyL). Restaba añadir que, nada impedía que se denegase la aprobación provisional de instrumentos de planeamiento de iniciativa privada cuando se evidenciase su contradicción con la normativa urbanística aplicable o la concurrencia en los mismos de deficiencias insubsanables (entre otras, STS de 30 de enero de 1987 y de 30 de septiembre de 2002).

Con base en la argumentación jurídica antes sintetizada, se dirigió una resolución al Ayuntamiento correspondiente en los siguientes términos

"En relación con la propuesta de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del término municipal de El Hoyo de Pinares (...) adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Requerir formalmente al promotor de la modificación identificado la presentación de un nuevo proyecto técnico en el sentido y con el contenido indicados en el informe acerca de la viabilidad de aquella propuesta, emitido con fecha 6 de marzo de 2009 por la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila, concediendo a aquel un plazo al efecto.

Segundo.- En el supuesto de que el proyecto señalado sea presentado, obtener los informes enunciados en el punto 2 del citado informe y proceder a la apertura de un nuevo período de información pública de conformidad con lo dispuesto en el art. 158 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Tercero.- En el caso de que transcurrido el plazo concedido no se presentara el proyecto requerido, acordar la denegación de la aprobación provisional de la modificación puntual aprobada inicialmente en la fecha antes indicada".

La Entidad local destinataria de esta resolución contestó a la misma manifestando su aceptación e informándonos de las actuaciones adoptadas como consecuencia de su cumplimiento. Una vez comunicada al ciudadano la respuesta municipal, se procedió al archivo de la queja.

Por su parte, desde un punto de vista competencial, en la queja **20110387** el ciudadano nos manifestaba que la aprobación de una modificación puntual de las normas subsidiarias de planeamiento de Arenas de San Pedro (Ávila) adolecía de un vicio de nulidad de pleno derecho, puesto que a través de aquella se había alterado la delimitación de una unidad de actuación, siendo la Administración autonómica la competente para acordar esta alteración. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

A la vista de la información que se obtuvo, procedía comenzar señalando que, de acuerdo con la normativa aplicable, la aprobación definitiva de las modificaciones de planeamiento cuyo único objeto fuera alterar la delimitación de las unidades de actuación correspondía, en principio, a los municipios. Sin embargo, la disposición transitoria tercera de la LUCyL preveía que, en estos casos, para los municipios con población inferior a 20.000 habitantes y que contasen con PGOU aprobado definitivamente a la entrada en vigor de la Ley

y no adaptado a la misma, la aprobación definitiva correspondía a la Administración autonómica. A estos efectos, en la STSJCyL de 9 de noviembre de 2001 se había equiparado el PGOU a las normas subsidiarias de planeamiento (instrumento con el que contaba el término municipal de Arenas de San Pedro). En concreto, esta resolución judicial había anulado un acuerdo municipal a través del cual se había modificado una unidad de ejecución de unas normas subsidiarias, al considerar que el acto administrativo había sido dictado por un órgano manifiestamente incompetente.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta de forma somera, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro con el siguiente tenor literal:

> *"1.- Que por parte de ese Ayuntamiento se revise el expediente tramitado para la aprobación de la Modificación Puntual de las NNSS de Arenas de San Pedro (...) teniendo en cuenta que el acuerdo del pleno de fecha 8 de febrero de 2001 podría incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho del art. 62.1 b) de la Ley 30/92.*
>
> *2.-Que en actuaciones sucesivas de esa corporación se tenga en cuenta el contenido de la Disposición transitoria tercera, punto 3 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León (aplicable a los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes y que cuenten con planeamiento municipal, aprobado definitivamente antes de su entrada en vigor y no adaptado a la misma)".*

En la fecha de cierre del presente Informe no había sido recibida la contestación a esta resolución.

Un aspecto formal de la tramitación y aprobación del planeamiento general distinto de los anteriores se planteó en el expediente **20101350**. En esta queja, su autor puso de manifiesto, entre otros aspectos relacionados con una modificación puntual de las NUM del término municipal de Fuensaldaña (Valladolid), la irregular participación de uno de los miembros de la Corporación local en los acuerdos de aprobación inicial y provisional de aquella, debido a que uno de sus efectos había sido el de permitir la legalización de una nave agrícola cuya titularidad correspondía a su padre. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento de Fuensaldaña y a la Administración autonómica.

A la vista de la información obtenida, procedía determinar si, en el supuesto planteado en la queja, siendo decisivo el voto del concejal en cuestión para la aprobación de los acuerdos controvertidos, había concurrido la causa de abstención contemplada en el art. 28.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, consistente en "tener interés personal en el asunto de que se

trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquel". Al respecto, la Jurisprudencia había señalado que concurrirá esta causa de abstención en los casos de decisiones de ordenación urbanística cuando, atendiendo a las características de la actuación urbanística de que se trate y del interés particular concurrente, exista riesgo cierto de pérdida de objetividad e independencia (entre otras, STS de 24 de junio de 2008, y STSJ de Navarra de 31 de octubre de 2002 y de 29 de marzo de 2010). En otras palabras, el hecho de que un miembro de la Corporación local (o un familiar directo de este) sea propietario de un terreno o de una obra afectada por la decisión planificadora que se adopte no implica por sí solo que concurra la causa de abstención señalada. Lo contrario haría imposible en muchos municipios la aprobación de instrumentos de ordenación urbanística.

Pues bien, en el supuesto concreto planteado en la queja, considerando el contenido de la Jurisprudencia señalada, se llegó a la conclusión de que el concejal identificado en la misma no tenía el deber de abstenerse en la deliberación y votación de los acuerdos relacionados con la tramitación de la modificación puntual de las NUM, puesto que esta, además de al padre de aquel como titular de una nave agrícola, había afectado directamente a cuatro explotaciones más que también podían ser legalizadas, al tiempo que la previsión incorporada a las NUM resultaba aplicable a noventa y tres parcelas con una superficie total de 169,57 ha. En consecuencia, se comunicó al autor de la queja la información obtenida y la fundamentación jurídica que nos condujo a afirmar que el interés personal del miembro de la Corporación en cuestión no implicaba el deber de abstenerse de intervenir en los acuerdos relacionados con la modificación puntual de las NUM, pues esta última no respondía exclusivamente a la situación particular concreta en relación con la cual existía aquel interés, sino que tenía una proyección general que, cuantitativa y cualitativamente, hacía que no concurriera aquel deber. Puesta de manifiesto la ausencia de irregularidad en la cuestión planteada al ciudadano y a las administraciones afectadas, se procedió al archivo de la queja.

La misma conclusión de ausencia de irregularidad se alcanzó en el expediente **20100976**, donde el ciudadano manifestaba su disconformidad con la exigencia del trámite ambiental en un procedimiento de aprobación de las NUM de Viloria (Valladolid). En efecto, una vez admitida la queja a trámite y obtenida la información requerida, en este caso a la Administración autonómica, se constató la corrección jurídica de la decisión de suspender la aprobación definitiva de las NUM en cuestión, entre otros motivos, por la ausencia del trámite ambiental exigible. En efecto, lo aconsejable en este supuesto era que por parte del Ayuntamiento afectado se procediera a subsanar las deficiencias que habían sido apuntadas por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, de conformidad con lo previsto en la normativa ambiental y urbanística aplicable. Puestas de manifiesto al autor de la queja la

información obtenida y la fundamentación jurídica de la decisión adoptada, se procedió al archivo del expediente.

Aspectos formales también fueron los que fundamentaron el archivo de cuatro quejas (**20110487**, **20111613**, **20111618**, y **20111632**), aunque en relación con las mismas no se consideró necesario dirigirse previamente en solicitud de información a la Administración. El motivo fundamental de la decisión adoptada en estos supuestos, con los matices correspondientes para cada caso, se encontraba en el hecho de que sus autores manifestaban su oposición al instrumento de planeamiento general en una fase de su procedimiento de elaboración en la que no podía considerarse que aquel tuviera un carácter definitivo, siendo, por tanto, susceptible de ser modificado. Es conocido que la Jurisprudencia (entre otras muchas, STS de 17 de junio de 1992, de 19 de octubre de 1993, y de 27 de marzo de 1996), ha reiterado que, entre los diferentes actos que integran la compleja operación urbanística de la formación de los instrumentos de planeamiento, únicamente cabe atribuir la condición de acto definitivo a aquel por el que se efectúa la aprobación definitiva por el órgano competente. En los supuestos planteados en las quejas citadas, no constaba que esta aprobación definitiva hubiera tenido lugar, circunstancia formal que fundamentó su archivo, no sin antes comunicar a los ciudadanos la argumentación jurídica de esta postura.

Pero las intervenciones en relación con el planeamiento general no se han limitado únicamente a la vertiente formal del mismo, sino que, siempre que lo ha requerido la queja planteada, se ha extendido también a su contenido material.

Así ocurrió en el expediente **20111191**, donde el ciudadano nos planteaba la imposibilidad de gestionar una unidad de actuación del PGOU de Burgos, como consecuencia de su delimitación en el mismo. Una vez admitida la queja a trámite, se solicitó información correspondiente a la problemática planteada al Ayuntamiento.

De acuerdo con la información obtenida, la primera conclusión que se alcanzó fue que, efectivamente, la delimitación de la unidad de actuación identificada en la queja impedía su gestión, debido a que no permitía el reparto equitativo de los beneficios y las cargas, configurado como un objetivo de la actividad urbanística pública en los arts. 8.1 c) del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, 4 c) de la LUCyL), y 5.3 e) del RUCyL. Esta imposibilidad, además de haber sido reconocida expresamente por el Ayuntamiento, había dado ya lugar a la formulación de una resolución por esta procuraduría en 2005, de la que se informó debidamente en el Informe correspondiente a ese año (**Q/1068/03**). En consecuencia, continuaba siendo necesaria la modificación de la unidad, en orden a garantizar el ejercicio por los propietarios afectados de los derechos reconocidos en los arts. 17 de la LUCyL y 42 del RUCyL, entre los

que se encuentra el de participar en la ejecución de una actuación urbanística en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas.

Sin perjuicio de lo anterior, debía considerarse también el vicio de ilegalidad que afectaba a la delimitación de la unidad de actuación en cuestión, y las posibles consecuencias jurídicas de su concurrencia. Al respecto, en las STSJCyL de 26 de octubre de 2009 y de 28 de junio de 2011 se habían calificado como nulas de pleno derecho ordenaciones urbanísticas incluidas en el planeamiento general que no habían respetado el principio de viabilidad económica y, por consiguiente, el de justa distribución de beneficios y cargas derivados de aquella ordenación, como había ocurrido en el supuesto planteado en la queja. Por tanto, procedía la valoración del inicio de un procedimiento de revisión de oficio de la delimitación de la unidad de actuación que había motivado la queja, con independencia de la modificación de la misma en el marco del proceso general de revisión del PGOU que estaba teniendo lugar.

Considerando la información obtenida y la argumentación jurídica resumida, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Burgos en los siguientes términos:

> *"Con la finalidad de garantizar la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por la delimitación y ordenación de la Unidad de Actuación (...) del PGOU de Burgos actualmente vigente, adoptar las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- Agilizar los trámites dirigidos a que se proceda, en el plazo de tiempo más breve posible, a la aprobación provisional de la Revisión y Adaptación del PGOU, donde se contempla, entre otras muchas previsiones, una nueva ordenación de la Unidad de Actuación indicada.*
>
> *Segundo.- En el supuesto de que se demore en exceso aquella aprobación provisional y la definitiva posterior o se frustre cualquiera de las dos, promover una modificación puntual del PGOU referida a la Unidad de Actuación señalada.*
>
> *Tercero.- Considerar dirigirse a la Consejería de Fomento solicitando a este centro directivo el inicio, al amparo de lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley de 30/1992, de 26 noviembre, de un procedimiento de revisión de oficio de la delimitación y ordenación de aquella Unidad de Actuación donde se determine también si procede reconocer a propietarios afectados un derecho a ser indemnizados por los daños y perjuicios sufridos, en su caso, como consecuencia de la imposibilidad de gestionar la Unidad".*

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución aceptó parcialmente la misma, poniéndonos de manifiesto la voluntad de la Corporación de aprobar provisionalmente, en el

plazo de tiempo más breve posible, la revisión del PGOU (en el mismo sentido contestó, como se ha expuesto, a la resolución formulada en el expediente **20111444**). Una vez comunicada la contestación del Ayuntamiento al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

A diferencia de lo ocurrido en el supuesto anterior, en los expedientes **20101073 20101536, 20101922** y **20110391**, donde se planteaban por los ciudadanos cuestiones relacionadas con el contenido del planeamiento general, una vez admitidas las quejas a trámite y obtenida la información pertinente, se consideró que no eran irregulares las determinaciones urbanísticas que habían motivado aquellas quejas. Nos referiremos con mayor detenimiento, por su especial relevancia, a la actuación llevada a cabo en relación con los dos últimos expedientes citados.

A un aspecto material del planeamiento general se refería la queja **20101922**. En concreto, el motivo del conflicto eran las previsiones acerca del suelo rústico común de asentamiento irregular (SRAI) contenidas en la revisión y adaptación de las NUM de Calvarrasa de Abajo (Salamanca). Admitida la queja a trámite nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento y a la, entonces, Consejería de Fomento. De acuerdo con la información obtenida, no se constató que la inclusión de determinados terrenos del término municipal señalado dentro de la categoría urbanística de SRAI se hubiera realizado fuera del marco jurídico al que, en todo caso, deben constreñirse los instrumentos de planeamiento.

En efecto, esta especial categoría de suelo rústico se había incluido en el art. 16.1 j) de la LUCYL, por la Ley 4/2008, de 18 de septiembre, precepto desarrollado en el art. 33 bis del RUCYL, introducido en el mismo por el Decreto 45/2009, de 9 de julio. La configuración normativa de esta concreta categoría se ofrecía como una posible vía de solución a la patología de los asentamientos ilegales, puesto que, de otro modo, la regulación del suelo urbanizable, que exigía la colindancia con el suelo urbano (art. 27 del RUCYL), y la eliminación de la posible categorización como suelo urbano no consolidado de los terrenos que hubieran adquirido la condición de suelo urbano prescindiendo de los procedimientos establecidos en la normativa urbanística vigente en su momento [art. 25.1 b) del RUCYL y, entre otras, STSJCyL, de 15 de febrero de 2001], condenaban a las urbanizaciones irregulares a la permanente ilegalidad. Esta solución había sido reconocida, como alternativa a la que podía acudir la Administración, en la STSJCyL, de 18 de febrero de 2011. En consecuencia, no se podía calificar como contraria al ordenamiento jurídico la clasificación como SRAI de terrenos no desarrollados urbanísticamente que presentaban actuaciones edificatorias irregulares y que no colindaban con el casco urbano, o de aquellos otros que manifestaban igualmente la presencia de construcciones que habían

sido llevadas a cabo al margen de la legislación aplicable. Sin perjuicio de lo anterior, la clasificación señalada implicaba el mantenimiento de la naturaleza jurídica como suelo rústico de los terrenos incluidos en aquella, siendo su régimen jurídico el previsto en el art. 61 bis del RUCYL, también introducido por el Decreto 45/2009, de 9 de julio.

Por tanto, se adoptó la decisión de archivar la queja presentada, no sin antes comunicar a su autor la argumentación jurídica en la que se fundamentó la misma. Igualmente, se puso en conocimiento del ciudadano, por su relación con el contenido de su queja, que, en el marco de la actuación de oficio **20111196**, nos habíamos dirigido a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente instando a esta a que procediera a elaborar y aprobar una norma técnica sobre actuaciones urbanísticas irregulares. A esta resolución se ha hecho referencia en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio.

También se manifestó la oposición de un ciudadano al contenido de un instrumento de planeamiento general en la queja **20110391**. En la misma su autor planteaba, entre otros puntos, su disconformidad con la división operada en cuanto a la clasificación urbanística de una parcela por el PGOU aprobado provisionalmente para el término municipal de Santa Marta de Tormes (Salamanca). Esta clasificación se fundamentaba, según indicaba el ciudadano, en la construcción en una parte de aquella parcela de veintitrés viviendas, cuando la licencia para la edificación de las mismas había sido anulada por una sentencia judicial. Admitida la queja a trámite nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada tanto al Ayuntamiento como a la Administración autonómica.

A la vista de los informes proporcionados por ambas administraciones, se concluyó que la clasificación controvertida no resultaba, en el momento en el cual se pronunció esta institución, contraria al ordenamiento jurídico, fundamentalmente por dos motivos: el primero de ellos era el carácter no firme de la sentencia precitada; el segundo era que, aun cuando la declaración judicial de nulidad de licencia en cuestión adquiriera firmeza, podía no resultar obligada la restauración de la legalidad impuesta en esta, puesto que no se derivaba necesariamente de aquella potencial firmeza la nulidad de la clasificación urbanística propuesta por el Ayuntamiento en el PGOU. En este último sentido, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial, de la que era exponente la STS de 9 de noviembre de 2006, una modificación del planeamiento puede impedir las consecuencias de la anulación judicial firme de una licencia (en concreto, la restauración de la legalidad), siempre y cuando aquella modificación no haya sido un subterfugio para impedir que la resolución judicial se ejecute.

En el supuesto planteado en la queja, concurrían algunas circunstancias que parecían desmentir que la nueva ordenación se hubiera previsto con la única finalidad de no cumplir una

posible sentencia confirmatoria de la que ya había sido dictada: la nueva clasificación se enmarcaba dentro de un proceso general de aprobación del PGOU; y no se había efectuado ninguna modificación que afectase a la parcela en cuestión con posterioridad al conocimiento de la sentencia que había declarado la nulidad de la licencia concedida para la construcción de las veintitrés viviendas en cuestión. En todo caso, correspondería al órgano judicial competente determinar, en su caso, el contenido concreto de la ejecución derivada de una posible STSJ de Castilla y León confirmatoria de la que había sido dictada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Salamanca, así como las consecuencias que aquella ejecución pudiera tener sobre la validez de una futura modificación definitiva del planeamiento, en el sentido de lo dispuesto en el art. 103.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En consecuencia, de acuerdo con los argumentos jurídicos expuestos, no era posible afirmar concluyentemente que la clasificación urbanística que había motivado la queja incurriera en un vicio de ilegalidad. Comunicada esta decisión al ciudadano, conjuntamente con los fundamentos jurídicos de la misma, se procedió al archivo de la queja.

A diferencia de lo ocurrido en los casos anteriores, no se estimó preciso solicitar información a la Administración para proceder al archivo de los expedientes **20111392** y **20111675**, donde los ciudadanos también plantearon su disconformidad con determinaciones incluidas en instrumentos de planificación general. La fundamentación jurídica de esta postura, que fue debidamente comunicada a los ciudadanos, se basaba, esencialmente, en el ámbito de discrecionalidad general reconocido a la Administración para adoptar un determinado modelo territorial (entre otras, STS de 10 de marzo y de 27 de abril de 2004, y STSJCyL, de 6 de febrero de 2004), que se concreta para contenidos concretos del planeamiento como, por ejemplo, la determinación de viales (entre otras muchas, STS de 15 de noviembre de 1993 y de 7 de octubre de 1997) o la ubicación de espacios libres públicos (por ejemplo, STS de 16 de noviembre de 1992 y de 4 de octubre de 1993).

1.1.2. Planeamiento de desarrollo

Los supuestos en los que esta procuraduría se ha dirigido a una Entidad local poniéndole de manifiesto irregularidades en relación con un instrumento de planeamiento de desarrollo han sido relativos a aspectos formales o procedimentales de los mismos.

Así ocurrió, en primer lugar, en el expediente **20100816**, donde su autor denunciaba la ausencia de actuaciones municipales dirigidas a la aprobación de un plan especial de protección del “Camino de Santiago”, a su paso por el término municipal de Cardeñuela Riopico

(Burgos), circunstancia que impedía la obtención de una licencia urbanística solicitada por aquel. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento correspondiente. A la vista de la información obtenida, se confirmó la ausencia de aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico señalado, así como la imposibilidad de obtener la licencia que había motivado la queja.

Pues bien, el art. 43 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, establece que la declaración de un conjunto histórico determina la obligación para el Ayuntamiento en cuyo término municipal radique, de redactar un plan especial de protección del área afectada u otro instrumento de los previstos en la legislación urbanística. La aprobación definitiva de este instrumento requiere el informe favorable de la Consejería competente en materia de Cultura. Así mismo, el art. 42.4 de la misma norma legal, dispone que en los conjuntos históricos no se admiten modificaciones en las alineaciones y rasantes existentes, alteraciones de volumen, ni de edificabilidad, parcelaciones, agregaciones y, en general, ningún cambio que afecte a la armonía de conjunto. Únicamente pueden ser admitidas estas variaciones, de forma excepcional, cuando contribuyan a la conservación general del bien y estén comprendidas en la figura de planeamiento antes indicada. Siendo conscientes de las dificultades que encuentran los ayuntamientos de reducido tamaño para observar mandatos legales como el indicado, se instó al Ayuntamiento en cuestión a que, con la finalidad de cumplir con la obligación señalada, se dirigiera a la Diputación Provincial de Burgos y, en su caso, a la Administración autonómica, solicitando a estas que le prestasen asistencia jurídica, técnica y económica con aquel objetivo, a través de las fórmulas establecidas a tal efecto.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado en los siguientes términos:

> *"En el marco de las disponibilidades financieras y técnicas de ese Ayuntamiento y previa petición de cooperación a la Diputación Provincial de Burgos y, en su caso, a la Administración autonómica, iniciar el procedimiento dirigido a redactar un plan especial de protección del Camino de Santiago (Camino Francés) a su paso por ese término municipal o de otro instrumento de los previstos en la normativa urbanística que cumpla los objetivos previstos en la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León".*

Como contestación a la resolución formulada, el Ayuntamiento destinatario de la misma nos puso de manifiesto su aceptación, señalando que, dentro de las posibilidades económicas y técnicas de la Corporación, se iba a intentar la elaboración de un plan especial del

"Camino de Santiago" a su paso por el término municipal. Comunicada la respuesta municipal al ciudadano, se procedió al archivo de la queja presentada.

A una cuestión de la que ya nos habíamos ocupado en relación con el planeamiento general, como era la relativa a la concurrencia de intereses personales de los concejales en la aprobación de instrumentos de planeamiento, se referían las quejas **20110517** y **20110519**, ambas tramitadas de forma conjunta. En las mismas se denunciaba que dos concejales del Ayuntamiento de Mozárbez (Salamanca), siendo propietarios de terrenos incluidos dentro de un sector, habían participado en la deliberación y votación de la aprobación definitiva del estudio de detalle para el citado sector; asimismo, también habían participado en los actos de tramitación relativos a un plan parcial colindante, en relación con el cual habían presentado, conjuntamente con otros propietarios, una alegación a su aprobación inicial, alegación que había sido estimada por el Pleno municipal. Admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento en cuestión en solicitud de información relativa a la cuestión controvertida planteada.

Una vez obtenida la información requerida y en aplicación de la doctrina jurisprudencial acerca del deber de abstención por concurrir un interés personal en el ámbito urbanístico que fue expuesta en relación con el planeamiento general, se consideró que, en el caso de la aprobación del estudio de detalle indicado, los concejales identificados en la queja habían tenido, de conformidad con el art. 76 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el deber de abstenerse de participar en la deliberación y votación de las decisiones relativas a aquel. Resultaba revelador al respecto que uno de ellos era titular de más del 10 % de la superficie incluida en el sector correspondiente y el otro de casi el 5 % de la misma. Ahora bien, debía tenerse en cuenta que su voto no había sido determinante en las decisiones adoptadas, puesto que la abstención de ambos no hubiera modificado su sentido. Por otra parte, respecto al plan parcial, también se consideró que ambos concejales habían tenido el deber de abstenerse de votar la aceptación o denegación de una alegación por ellos mismos presentada, así como las decisiones subsiguientes relativas al precitado plan referidas a la cuestión sobre la cual versaba aquella alegación. En este caso era relevante, a los efectos de la postura a adoptar por esta procuraduría, resaltar que el procedimiento de elaboración y aprobación del citado plan parcial aún no había finalizado.

A pesar de que, en el supuesto planteado en la queja, se había infringido el deber de abstención que pesaba sobre los dos concejales identificados, puesto que los cargos electivos locales no están sujetos a responsabilidad disciplinaria, la única posibilidad de exigir responsabilidad administrativa por la comisión de este tipo de conductas, en el caso de que se

volvieran a producir, era que el Reglamento Orgánico de la Entidad local incorporase alguna previsión al respecto.

Con base en los fundamentos jurídicos enunciados, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Mozárbez con el siguiente tenor literal:

> *"Primero.- En el caso de que (...) continúen siendo miembros de esa Corporación y de que no se haya aprobado aún provisionalmente el Plan Parcial del Sector (...), adoptar las medidas necesarias para garantizar que aquellos se abstengan de participar en la deliberación y votación de los acuerdos adoptados con motivo de la tramitación de aquel instrumento de ordenación urbanística afectados por la alegación a la aprobación inicial del mismo presentada por los propietarios de terrenos incluidos dentro del Sector (...).*
>
> *Segundo.- Cuando se proceda a la elaboración y aprobación del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de ese Ayuntamiento, incluir en el mismo un precepto que permita exigir responsabilidad administrativa a los miembros de la Corporación por infracción del deber de abstención. (...)".*

Para finalizar, procede señalar que en otros supuestos en los que los ciudadanos nos han planteado cuestiones relacionadas con instrumentos de planeamiento de desarrollo, las quejas fueron archivadas sin que se estimara necesario solicitar información a la Administración afectada. Así ocurrió en los expedientes **20110516**, **20110518** y **20111801**. En los dos primeros casos, el archivo se fundamentó en cuestiones de carácter material, y en el tercero el rechazo de la admisión a trámite de la queja se debió a que el instrumento de planeamiento en cuestión no había sido aprobado aún definitivamente. En todos ellos, la decisión adoptada fue comunicada a los ciudadanos, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la misma.

1.2. Gestión urbanística

La gestión urbanística se encuentra integrada por el conjunto de instrumentos y procedimientos dirigidos a la transformación del uso del suelo y, en especial, a su urbanización y edificación en ejecución del planeamiento. De acuerdo con la normativa aplicable en Castilla y León, se pueden diferenciar, en función de la clasificación del suelo a transformar, las siguientes modalidades de gestión urbanística:

- en suelo urbano consolidado, la gestión urbanística puede efectuarse mediante actuaciones aisladas, a desarrollar sobre las parcelas existentes o sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización;

- en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, la gestión urbanística se efectúa mediante actuaciones integradas, a desarrollar sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de actuación;

- y en cualquier clase de suelo, las administraciones públicas pueden desarrollar actuaciones aisladas para ejecutar los sistemas generales y las demás dotaciones urbanísticas públicas, así como para ampliar los patrimonios públicos de suelo.

Indicábamos en la introducción general de esta parte del Informe que han sido diecisiete las quejas presentadas en materia de gestión urbanística, de las cuales nueve se refirieron a actuaciones aisladas y ocho a actuaciones integradas. En cuanto a las resoluciones dirigidas a las administraciones públicas, siete se encontraban relacionadas con las primeras y seis con las segundas. Partiendo de las dos modalidades de gestión señaladas, procedemos a exponer brevemente las decisiones más relevantes adoptadas en este ámbito a instancia de los ciudadanos.

1.2.1. Actuaciones aisladas

Las intervenciones llevadas a cabo en relación con la actividad de gestión urbanística mediante actuaciones aisladas, se pueden sistematizar en tres grandes grupos, según se refieran a la obtención de suelo para dotaciones urbanísticas y otras operaciones necesarias para el desarrollo de aquellas; a la ejecución y recepción de obras de urbanización; y, en fin, a la devolución de las garantías constituidas para asegurar estas últimas.

Dentro del primer grupo podemos incluir la postura adoptada en el expediente **20100255**, donde el ciudadano ponía de manifiesto la existencia de irregularidades en la ejecución por el Ayuntamiento de Garrafe de Torío (León) de las obras de pavimentación de una calle del término municipal, y, concretamente, en los trámites evacuados para adquirir los terrenos de titularidad privada exteriores a la alineación oficial. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a aquel Ayuntamiento. A la vista del informe remitido por la Entidad local, se constató que, con la finalidad de dar cumplimiento al plano de alineaciones del planeamiento, se había optado por la adquisición de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras señaladas a través de la cesión gratuita por los propietarios afectados, con independencia de si estos habían manifestado o no su voluntad de ejercer su derecho a edificar.

Sin embargo, la privación obligatoria de aquellos terrenos únicamente cabía fundamentarla en una expropiación forzosa de los mismos o en la obligación de su cesión gratuita dentro del sistema de ejecución que fuera elegido. De esta forma se posibilitaba, bien

por medio de la satisfacción del justiprecio correspondiente, bien a través de la equidistribución de beneficios y cargas urbanísticos, la compensación a los propietarios por los terrenos cedidos y por los gastos de urbanización. Ahora bien, respecto a la segunda modalidad de compensación señalada (cesión gratuita), se consideró que solo es posible acudir a la misma cuando el propietario desee ejercer su derecho a edificar. Así se había señalado expresamente en la STSJCyL de 1 de febrero de 2008. En consecuencia, en aquellos supuestos en los que se hubieran adquirido los terrenos necesarios para la ejecución de la obra señalada a través de la cesión de los mismos por sus propietarios sin que estos hubieran deseado ejercer su derecho a edificar, había tenido lugar una ocupación irregular de aquellos que habría generado una obligación del Ayuntamiento de indemnizar a los citados titulares, previa tramitación del procedimiento correspondiente. A los efectos de determinar esta indemnización, se debía considerar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 40.1 b) del RUCyL, los propietarios de suelo urbano consolidado tenían derecho a edificar las parcelas que hubieran alcanzado o recuperado la condición de solar y a que el Ayuntamiento les compensase el aprovechamiento no materializable sobre la superficie neta de sus parcelas. Por tanto, en el supuesto de la obra referida en la queja, si la ocupación que se había llevado a cabo motivaba la no materialización de aprovechamiento sobre la superficie neta de las parcelas, una vez excluidos los terrenos exteriores a las alineaciones oficiales, esta circunstancia debía ser debidamente compensada a los propietarios afectados.

En atención a la argumentación jurídica que ha sido resumida, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Garrafe de Torío con el siguiente tenor literal:

> *"En aquellos supuestos en los que se hayan ocupado los terrenos necesarios para la ejecución de la obra de pavimentación de la calle (...), de acuerdo con las alineaciones definidas en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, a través de la modalidad de cesión gratuita sin que los propietarios de aquellos hubieran manifestado su deseo de edificar, proceder a incoar el procedimiento correspondiente dirigido a indemnizar a los citados propietarios la pérdida de sus terrenos, incluyendo, en su caso, dentro de la indemnización el aprovechamiento no materializable sobre la superficie neta de las parcelas resultantes".*

Como contestación a esta resolución el Ayuntamiento destinatario de la misma nos comunicó que, por los mismos hechos planteados en la queja, se estaba tramitando un procedimiento judicial, lo cual motivó que, con arreglo a lo previsto en el art. 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se acordase suspender nuestra intervención y archivar el expediente.

Por su parte, en la queja **20101066**, su autor hacía alusión a la necesidad de proceder a la apertura de un vial previsto en el planeamiento del término municipal de Torquemada (Palencia), y a la cesión o expropiación de una construcción declarada fuera de ordenación ejecutada, precisamente, sobre terrenos destinados a la apertura de aquella calle. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento correspondiente. El informe proporcionado por este confirmó tanto la previsión del vial en el planeamiento, como la ausencia de materialización de la misma.

Pues bien, la ejecutividad y el carácter vinculante del planeamiento (arts. 60 y 62.1 de la LUCyL), exigían que se procediera a la apertura de la calle prevista. En este sentido, una supuesta insuficiencia presupuestaria no podía ser, por sí sola, aceptada como causa habilitante de la modificación del planeamiento, en cuya redacción inicial de 2006, sin duda, se había contemplado (o se debía haber contemplado) la previsión económica de la operación. Tal y como se había señalado para un supuesto análogo en la STS de 20 de junio de 2006, la posibilidad de alteración del sistema de expropiación previsto en el planeamiento tendría que venir habilitada por la concurrencia de una motivación razonable, sin que pueda justificar esta decisión la elevación del justiprecio que se deba afrontar y la insuficiencia presupuestaria municipal para su satisfacción.

A la obligación de proceder a la apertura del vial cabía añadir que su incumplimiento, desde el punto de vista del titular de la construcción declarada fuera de ordenación, debilitaba profundamente su derecho dominical, especialmente en sus expectativas y concretas realizaciones, puesto que aquella declaración suponía para aquel propietario una pérdida de valor inmediata y, en consecuencia, de utilidad. Al respecto, se puso de manifiesto también que, al amparo de lo dispuesto en los arts. 35.a) del RDLeg 2/2008, de 20 junio, 7.2 a) de la LUCyL, y 13.1 a) del RUCyL, los propietarios pueden exigir una indemnización por la aprobación de modificaciones del planeamiento, siempre que hayan transcurrido los plazos establecidos para cumplir los deberes urbanísticos, el incumplimiento fuese imputable a la Administración y la modificación suponga, además, una reducción del aprovechamiento que corresponda a aquellos.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta, se formuló una resolución al Ayuntamiento indicado en los siguientes términos:

> *"1.- Que por parte de esa Administración se proceda a la apertura del vial previsto en la normativa urbanística y, en consecuencia, a la cesión o expropiación de la*

construcción localizada en (...), declarada fuera de ordenación y ejecutada, precisamente, sobre terrenos destinados a la apertura de dicho vial.

2.- Que se tenga en cuenta que la supuesta insuficiencia presupuestaria no puede ser, por sí sola, aceptada como causa habilitante de la modificación del planeamiento.

3.-Que, en el supuesto de que se proceda a la citada modificación, se considere lo dispuesto en el art. 35 a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio, así como en los arts. 7.2 a) de la LUCyL, y 13.1 a) del RUCyL, que establecen como supuestos indemnizatorios los cambios de la ordenación urbanística si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración".

A pesar de haber sido reiterada en tres ocasiones, esta resolución no ha sido contestada por el Ayuntamiento de Torquemada, lo cual motivó la inclusión de este en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras y el archivo de la queja.

En tercer lugar, en la queja **20110247** el ciudadano manifestaba su disconformidad con las obras que se estaban llevando a cabo, en el marco de la ejecución de un estudio de detalle, en un vial del término municipal de Pedrajas de San Esteban (Valladolid), entre otros motivos, porque no se estaban cediendo los terrenos necesarios para que la calle alcanzase el ancho previsto. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada al Ayuntamiento correspondiente. A la vista del informe obtenido, se podía concluir que, si bien podía ser conveniente para los intereses generales disponer de una calle de diez metros de anchura (superficie prevista en el estudio de detalle), esta amplitud difícilmente podía lograrse en un corto espacio de tiempo, considerando que el ejercicio del derecho a edificar por los propietarios afectados (momento en el que sería exigible la obligación de cesión gratuita de terrenos para regularizar la vía pública existente) podía demorarse en exceso en el tiempo, siendo previsible que no se produjera de forma simultánea. Por este motivo, pusimos de manifiesto la legitimidad del Ayuntamiento para ejercitar su potestad expropiatoria con aquel fin, teniendo en cuenta que la declaración de utilidad pública e interés social de las obras y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos se encontraba implícita en la aprobación definitiva de las normas subsidiarias de planeamiento del municipio y del estudio de detalle (arts. 63 de la LUCyL y 184.1 del RUCyL). Con fundamento en este argumento jurídico, se dirigió al Ayuntamiento de Pedrajas de San Esteban una resolución en los siguientes términos:

"1.- Que, en actuaciones sucesivas de esa Corporación, se elaboren los proyectos de obras que afecten a vías públicas teniendo en cuantas las alineaciones establecidas en el planeamiento municipal.

2.- Que, con carácter previo a la ejecución de dichos proyectos, se proceda a la expropiación de los terrenos destinados a viario repercutiendo, en su caso, tanto el coste de las obras, como de las expropiaciones, entre los propietarios de los solares colindantes (contribuciones especiales o cuotas de urbanización)".

Como respuesta a la resolución formulada, el Ayuntamiento destinatario de la misma nos comunicó que la materialización de la anchura mínima de diez metros de la calle estaba garantizada por la necesaria gestión del suelo mediante unidades de actuación o de normalización (una de ellas, ya gestionada y solo pendiente de concluir la urbanización conforme al proyecto de urbanización aprobado). Comunicada la contestación municipal al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

Todavía en relación con este grupo de quejas, también conviene hacer alusión a la contestación obtenida en 2011 a una resolución formulada en 2010, a la que se hizo una amplia referencia en el Informe correspondiente a este último año (**20100548**). En esta resolución se había recomendado al Ayuntamiento de Miranda de Azán (Salamanca) declarar la nulidad de la aprobación definitiva de un proyecto de actuación aislada de urbanización y normalización, debido a que todos los propietarios afectados no habían actuado de forma conjunta. Pues bien, el Ayuntamiento indicado nos ha informado de que, en aceptación de nuestra sugerencia, se había iniciado el procedimiento de revisión de oficio de aquel proyecto. Comunicada la contestación municipal al ciudadano, se procedió al archivo del expediente.

Un segundo conjunto de posturas adoptadas respecto a la gestión urbanística mediante actuaciones aisladas se encuentra directamente relacionado con la intervención administrativa en la proyección o ejecución de obras de urbanización. A este grupo pertenece la resolución adoptada en el expediente **20101040**, donde el ciudadano planteaba la ausencia de urbanización de un vial del término municipal de Aldeamayor de San Martín (Valladolid), la cual debía ser ejecutada, según el proyecto de normalización que había sido aprobado, por el propio Ayuntamiento, financiando su coste mediante la imposición de contribuciones especiales sobre las fincas a las que daba acceso. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión planteada al Ayuntamiento correspondiente.

A la vista del informe remitido por este, se confirmó que la unidad de actuación aislada de normalización prevista en el PGOU de Aldeamayor de San Martín, aprobado definitivamente en 2003, contemplaba la apertura de un nuevo vial, así como que el Ayuntamiento había asumido el desarrollo de la actuación aislada de normalización citada mediante gestión pública. En consecuencia, la ejecutividad y la vinculación del planeamiento, exigía que al amparo de lo dispuesto en el art. 217.1 del RUCyL, la Administración municipal

debía adoptar las medidas necesarias para que se hiciera efectiva y real la apertura de aquel vial. En otras palabras, la adecuada urbanización de la calle controvertida constituía una obligación administrativa del Ayuntamiento derivada del propio PGOU, motivo por el cual la Corporación no podía decidir, por motivos de oportunidad, su suspensión indefinida o su postergación definitiva. En atención a la información obtenida y a la argumentación jurídica apuntada, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Aldeamayor de San Martín con el siguiente tenor literal:

> *"En el plazo de tiempo más breve posible y previa realización de los trámites necesarios, aprobar, si aún no se hubiera procedido a ello, el proyecto de urbanización del vial (...) de esa localidad (...) y garantizar la adecuada ejecución del aquel".*

Como respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento destinatario de la misma nos comunicó su aceptación, informándonos de que el proyecto de obras de urbanización de la calle había sido finalmente aprobado, así como de que se habían iniciado las obras de abastecimiento de agua y de desagüe. Comunicada al ciudadano la contestación municipal a nuestra resolución, se procedió al archivo de la queja.

Al control por la Administración de la ejecución de las obras de urbanización se refería la queja **20100626**, donde su autor planteaba su oposición a un requerimiento realizado por el Ayuntamiento de Ortigosa del Monte (Segovia) para que se procediera a la subsanación de deficiencias relativas a la red de alumbrado y a la red de telefonía en las obras de urbanización correspondientes a siete viviendas unifamiliares. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento afectado.

A la vista de la información obtenida, se podía concluir que tanto la construcción como el uso de las viviendas señaladas habían sido autorizados, a través de las correspondientes licencias de obras y de primera ocupación, otorgadas en 2006 y 2009, respectivamente. Frente a la presunción de legalidad de estas licencias, no podía el Ayuntamiento alegar, como fundamento de su negativa a realizar las obras de urbanización que habían motivado la queja, que la licencia de primera ocupación era nula o anulable, por haber sido otorgada a pesar del incumplimiento por el promotor de sus obligaciones urbanísticas. En este sentido, en la STSJCyL de 18 de diciembre de 2009 se había señalado, en términos generales, que cuando el Ayuntamiento competente concede la licencia de ocupación se presume que se han llevado a cabo las obras de urbanización. Así mismo, una vez concedida la licencia de primera ocupación, la obligación municipal de llevar a cabo las obras en cuestión se podía fundamentar en la legislación sobre régimen local y, en concreto, en el deber del Ayuntamiento de ejercer

correctamente sus competencias relativas a la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Por otro lado, así parecía haberlo entendido la propia Entidad local en el caso concreto referido en la queja, puesto que la misma había asumido expresamente la conexión a la red general de electricidad. Por el contrario, no constaba la ejecución de las obras necesarias para garantizar la conexión con la red general de telefonía.

Con base en la información obtenida y en atención a la fundamentación jurídica resumida, se dirigió una resolución al Ayuntamiento citado en los siguientes términos:

> *"1.- Considerar, en actuaciones sucesivas de ese Ayuntamiento en el momento de la resolución de las solicitudes de licencias de obras, la necesidad de concretar, en la medida de lo posible, las actuaciones urbanísticas que, en su caso, lleven aparejadas las condiciones particulares de urbanización de aquellas licencias.*
>
> *2.- También para actuaciones sucesivas de esa Corporación, tener en consideración en el momento de la resolución de las solicitudes de licencias de primera ocupación que procede su denegación en el supuesto de que se incumplan las condiciones particulares de urbanización contenidas, en su caso, en la licencia de obras.*
>
> *3.- En el supuesto aquí planteado, proceder a la conexión de la red de telefonía con la red general con cargo al propio Ayuntamiento.*
>
> *4.- Resolver expresamente, si aún no se hubiera procedido a ello, de forma estimatoria el recurso de reposición interpuesto (...) frente al requerimiento para subsanación de deficiencias de fecha 26 de marzo de 2010".*

El Ayuntamiento destinatario de la resolución nos comunicó su aceptación y, en concreto, su voluntad de hacerse cargo de la ejecución de las zanjas necesarias para la instauración del servicio de telefonía. Una vez informado el autor de la queja de la contestación obtenida, se procedió al archivo del expediente.

También al control municipal de la ejecución de obras de urbanización se refería la queja **20100260**, donde se denunciaba la pasividad del Ayuntamiento de Bercianos del Camino (León) ante la presunta comisión de infracciones urbanísticas, consistentes en la ejecución sin licencia de zanjas en una calle y en la realización de arquetas en aceras. Estas obras se encontraban relacionadas con una licencia de obras concedida para la construcción de una vivienda unifamiliar. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos, hasta en tres ocasiones, en solicitud de información relativa a la problemática planteada al Ayuntamiento indicado. A la vista de la información finalmente obtenida, no se pudo constatar si las obras denunciadas se encontraban o no amparadas en la licencia concedida para la construcción de aquella vivienda.

No obstante, sí se confirmó que el titular de la licencia para construir esta vivienda había llevado a cabo obras (zanjas y arquetas) en dominio público municipal (calles y aceras).

La responsabilidad patrimonial de las entidades locales, prevista en el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se ha apreciado por los Tribunales no solamente en supuestos de acciones ejecutadas directamente por la Administración, sino también cuando dichas acciones se realizan por terceros dentro del ámbito de la competencia administrativa. En consecuencia, el Ayuntamiento señalado podía haber incurrido en responsabilidad *in vigilando* al no haber adoptado las medidas procedentes para evitar los posibles daños que por acción directa del particular se podían haber ocasionado. En este sentido, en la STS de 28 junio de 1983 se había estimado la responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento en un supuesto en que los daños producidos a terceros habían tenido su origen en la obstrucción de un colector general de recogida de aguas y, en concreto, en las modificaciones (no autorizadas) llevadas a cabo en el mismo por una empresa constructora a la que se había otorgado una licencia para construir un edificio de viviendas.

A la vista de la información obtenida y de la argumentación jurídica apuntada, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Bercianos del Camino con el siguiente tenor literal:

> *«1.- Que por parte de esa Corporación se extremen las medidas de vigilancia adecuadas respecto a las obras ejecutadas en la vía pública de esa localidad por el titular de la licencia concedida mediante Decreto de 24 de julio de 2006 para la construcción de vivienda unifamiliar (...).*
>
> *2.- Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación se tenga en cuenta que la misma puede incurrir en responsabilidad "in vigilando" si, como consecuencia de la falta de ejercicio de sus competencias en materia de policía vial, se producen daños a terceros derivados de la acción directa de particulares».*

El Ayuntamiento citado contestó a esta resolución poniendo de manifiesto su aceptación y la consecuente asunción de las medidas recomendadas, en especial las oportunas para la adecuada vigilancia de las obras llevadas a cabo en el municipio. Comunicada esta respuesta al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

A diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, en la queja **20110266**, tras llevar a cabo la investigación correspondiente, se llegó a la conclusión de que no existía una actuación irregular de la Administración municipal. Aquí el ciudadano había denunciado una presunta paralización de la ejecución de una vía pública en el término municipal de Espirdo (Segovia). Admitida la queja a trámite y obtenida la información correspondiente, no se

constató que la obra de urbanización demandada se incluyera dentro de la responsabilidad de ejecución de la urbanización, a la que se hace referencia en los arts. 200, con carácter general, y 235 para las actuaciones integradas, ambos del RUCyL. En consecuencia, comunicada al autor de la queja la postura adoptada y la fundamentación jurídica de la misma, se procedió al archivo del expediente.

Un tercer grupo de quejas, dentro de las relacionadas con la gestión de actuaciones aisladas, engloba aquellas que hicieron alusión a problemáticas relativas a las garantías constituidas para asegurar la ejecución de obras de urbanización. En una de ellas (**20110048**), el ciudadano manifestaba su oposición al ingreso o aval impuesto al titular de una licencia de primera ocupación de una vivienda unifamiliar ubicada en la localidad de La Cañada (Ávila) para responder de la obligación de implantar la infraestructura necesaria para un vial. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada al Ayuntamiento de Herradón de Pinares. A la vista del informe obtenido, se confirmó que se había impuesto a los titulares de las licencias de primera ocupación de varias viviendas la constitución de una garantía para asegurar la implantación de la citada infraestructura.

Al respecto, procedía señalar que la licencia de primera ocupación de un edificio, prevista en los arts. 97 e) de la LUCyL y 288 b) 3.º del RUCyL, tiene como finalidad comprobar que se han respetado los términos y condiciones de la licencia de obras concedida (así se había señalado, entre otras muchas, en la STS de 1 de febrero de 2006). En consecuencia, si la obra urbanizadora que motivaba la exigencia de la obligación que había dado lugar a la queja resultaba necesaria para que las parcelas adquirieran la condición de solar (lo cual se desprendía de la propia licencia de obras que había sido otorgada en su día), debió exigirse la correspondiente fianza al otorgar esta última, no procediendo la concesión de la licencia de primera ocupación si no se habían respetado los términos y condiciones de aquella licencia de obras. Así resultaba también de lo dispuesto en el art. 293.2 d) del RUCyL, al exigir el mismo que, con la solicitud de la licencia de primera ocupación o utilización, debe acompañarse un certificado acreditativo de la efectiva finalización de las obras suscrito por técnico competente, así como una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente.

Pues bien, con base en la fundamentación jurídica resumida, se dirigió una resolución al Ayuntamiento indicado en los siguientes términos:

> *"1.-Que, en actuaciones sucesivas de esa Corporación, se tenga en cuenta la relación existente entre la licencia de primera ocupación y la licencia de obras; en concreto, que la finalidad de la licencia de primera ocupación es comprobar que se ha ajustado*

la obra realizada al proyecto presentado y que se ha ejecutado de conformidad con la licencia urbanística de edificación concedida.

2.-Que por parte de esa Corporación y, teniendo en cuenta que han transcurrido tres años desde la concesión de la licencia de primera ocupación, se lleven a cabo las actuaciones necesarias para agilizar la ejecución de las obras de infraestructura viaria (...)".

Como contestación a nuestra resolución, el Ayuntamiento destinatario de la misma nos puso de manifiesto su aceptación, así como la voluntad municipal de solucionar el problema de la implantación de los servicios de pavimentación, acerado y alumbrado público de la calle en cuestión. Comunicada al autor de la queja la respuesta de la Entidad local, se archivó el expediente.

Por su parte, en la queja **20100152**, su autor denunciaba la falta de resolución de una solicitud de devolución de un aval que había sido presentado, a requerimiento del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León), como consecuencia de la concesión de una licencia de obras. Admitida la queja a trámite y recibida la información solicitada a aquel Ayuntamiento, alcanzamos la conclusión de que no había sido irregular la ausencia de devolución del aval prestado que había motivado la queja, puesto que no constaba la adecuada ejecución de las obras de urbanización garantizadas a través de aquel. Incluso señala la Entidad local en su informe que esta circunstancia iba a motivar, al amparo de lo dispuesto en el art. 215 del RUCyL, la ejecución subsidiaria de las obras de urbanización en cuestión, utilizando para sufragar las mismas el aval prestado. Transmitida la información obtenida al ciudadano, así como la fundamentación jurídica de la decisión adoptada, se procedió al archivo de la queja.

También a una ausencia de devolución por parte del mismo Ayuntamiento de la fianza que había sido exigida para la correcta reposición de los servicios urbanísticos, en el otorgamiento de una licencia de obras, se refería la queja **20101883**. Sin embargo, en este supuesto, a diferencia del anterior, una vez admitida la queja a trámite y solicitada la información correspondiente, se tuvo conocimiento de la efectiva devolución del importe total de aquella fianza. Esta circunstancia, confirmada también por el autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

1.2.2. Actuaciones integradas

El artículo 74.1 de la LUCyL dispone que el desarrollo de las actuaciones integradas se llevará a cabo a través de alguno de los cinco sistemas allí enunciados, entre los que se encuentran los de compensación y cooperación.

Al primero de ellos nos referimos en la resolución adoptada en el expediente **20111162**, donde el ciudadano manifestaba su disconformidad con varios aspectos relativos al funcionamiento de una junta de compensación de un sector incluido dentro del PGOU de la ciudad de Burgos, entre los que se incluía la adhesión de propietarios con posterioridad a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación del sector. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento de Burgos, quien confirmó que, efectivamente, se habían producido diversas incorporaciones con posterioridad a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación.

En consecuencia, procedía plantearse si resultaba factible la aprobación definitiva de un proyecto de reparcelación de terrenos de propietarios que, como ocurría en el supuesto planteado en la queja, ni se habían adherido a la junta de compensación, ni habían sido expropiados en el momento de aquella aprobación. En este sentido, el art. 81.1 de la LUCyL (en la redacción vigente en la fecha en que se habían aprobado y publicado los estatutos de la junta de compensación en cuestión) establecía las siguientes reglas: una vez publicada la aprobación de los estatutos, todos los terrenos de la unidad quedaban vinculados a la actuación, y sus propietarios obligados a constituir la junta de compensación, mediante otorgamiento de escritura pública; y, cuando se produjera aquella publicación, los propietarios que no deseasen formar parte de la junta podían solicitar la expropiación, quedando inmediatamente excluidos de la misma, pudiendo la propia junta de compensación instar la expropiación de los propietarios que incumplieran aquella obligación. Pues bien, de acuerdo con lo señalado en la STS de 15 de julio de 2011, los propietarios que adoptan una actitud silente (ni se adhieren a la junta, ni solicitan la expropiación), quedan integrados en la junta de compensación. En cualquier caso, la modificación del citado art. 81 de la LUCyL por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, vino a resolver la cuestión, puesto que con la nueva redacción la facultad de la junta de compensación de instar la expropiación de los bienes y derechos de los propietarios silentes (se utilizaban los términos "podrá instar"), se convirtió en una obligación (ahora se dice "deberá instar"). En cuanto a las consecuencias jurídicas de la adhesión de propietarios posterior a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación, la STS de 3 de febrero de 2000 calificaba esta situación como "evidente irregularidad", si bien se afirmaba a continuación que tal irregularidad pierde toda relevancia desde el momento en que, con posterioridad, tiene lugar la incorporación a la junta.

Finalmente, en relación con las incorporaciones posteriores a la escritura de constitución aunque anteriores a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación, se había planteado una controversia jurídica entre el Ayuntamiento de Burgos y la gerencia de la junta de compensación, puesto que mientras que el primero mantenía la necesidad de que

estas incorporaciones constaran en documento público de carácter notarial, la gerencia de la junta consideraba válidas las formalizadas en documento privado (si bien todas las adhesiones se acabaron elevando a escritura pública). Lo cierto era que los estatutos de la junta no especificaban nada al respecto, motivo por el cual parecía conveniente que en los estatutos que se aprobasen en lo sucesivo por la Entidad local se hiciera constar expresamente que la incorporación de propietarios, una vez formalizada la escritura pública de constitución de la junta de compensación, se debía efectuar mediante escritura pública de adhesión.

En atención a la argumentación jurídica expuesta, se procedió a formular una Resolución al Ayuntamiento de Burgos en los siguientes términos:

> *"1.- Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación y, con el fin de evitar controversias jurídicas como las planteadas en la presente queja, no se proceda a la aprobación definitiva de los proyectos de reparcelación cuando no conste la adhesión expresa de los propietarios afectados o, en otro caso, la expropiación de los mismos.*
>
> *2.- Que con la misma finalidad se valore la posibilidad de incorporar en los Estatutos que se aprueben en lo sucesivo por esa Entidad local la mención expresa de que la incorporación de propietarios, una vez formalizada la escritura pública de constitución de la Junta de Compensación, se efectuará mediante escritura pública de adhesión (...)".*

En la fecha de cierre del presente Informe, se encontraba pendiente de recepción la contestación municipal a esta resolución.

Por su parte, a la gestión de una actuación integrada incluida dentro de las normas subsidiarias de planeamiento del término municipal del Valle de Mena (Burgos), por el sistema de cooperación se hacía alusión en los expedientes **20100040** y **20100041**. En el primero de ellos, el ciudadano denunciaba la inclusión errónea dentro de las fincas aportadas a la citada unidad de actuación de una parcela que no se encontraba dentro del ámbito de la misma, así como la ausencia de integración de otra parcela que sí estaba localizada dentro del ámbito de equidistribución de la unidad. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión planteada al Ayuntamiento del Valle de Mena. A la vista del informe proporcionado por esta Entidad local, no se podía afirmar concluyentemente la realidad del error denunciado. Sin embargo, obraba en esta procuraduría un escrito del Registro de la Propiedad de Balmaseda dirigido a la Corporación local, donde se ponía de manifiesto una posible discordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad física, y se enunciaban las actuaciones que, en el caso de confirmarse tal disparidad, debían ser llevadas a cabo con el fin

de proceder a su corrección. En consecuencia, se estimó oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento indicado:

> *"En relación con la Unidad de Actuación (...) de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal del Valle del Mena vigentes con anterioridad a su última Revisión, adoptar las siguientes actuaciones:*
>
> *Primero.- Dirigirse al Registro de la Propiedad de Balmaseda con el fin de constatar si la parcela registral (...), se encontraba dentro del ámbito de aquella Unidad de Actuación, así como si, no debiendo estarlo, se incluyó en la citada actuación urbanística la parcela registral (...).*
>
> *Segundo.- En el supuesto de que se constatara la realidad de los errores denunciados, iniciar las actuaciones dirigidas a su corrección administrativa y registral, en la forma apuntada por el Registrador de la Propiedad de Balmaseda, si ello fuera posible.*
>
> *Tercero.- Informar del inicio de las actuaciones indicadas en los expositivos anteriores y de su resultado final a (...), como propietaria afectada y autora del escrito registrado de entrada en ese Ayuntamiento con fecha 26 de octubre de 2006, que, en principio, no ha sido contestado expresamente hasta la fecha".*

Si bien hemos recibido una contestación del Ayuntamiento destinatario de esta resolución, de la misma no se pudo deducir si la postura municipal era de aceptación o de rechazo, motivo por el cual nos hemos vuelto a dirigir a aquel para que nos concrete su respuesta.

La concurrencia de irregularidades en la actuación municipal relacionada con la gestión de la misma unidad de actuación también dio lugar a la presentación de la queja **20100041**, donde su autor manifestaba su disconformidad con la reclamación a tres hermanos de las cuotas de urbanización pertinentes. Admitida la queja a trámite y obtenida la información correspondiente, se llegó a la conclusión de que las cuotas indicadas estaban siendo exigidas a los hijos de un propietario fallecido, no constando que la herencia de la que formaba parte la parcela en cuestión hubiera sido aceptada por aquellos.

Desde un punto de vista estrictamente civil, la herencia se encuentra yacente en tanto se produce la aceptación o el repudio (válidamente efectuado) de la misma. Desde el punto de vista recaudatorio, el art. 39.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que mientras la herencia se encuentre yacente, el cumplimiento de las obligaciones tributarias del causante corresponderá al representante de la herencia yacente. También indica este precepto que las actuaciones administrativas que tengan por objeto la cuantificación,

determinación y liquidación de las obligaciones tributarias del causante deberán realizarse o continuarse con el representante de la herencia yacente, y que si, al término del procedimiento no se conocieran los herederos, las liquidaciones se realizarán a nombre de la herencia yacente. En relación a esta cuestión, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo admite de forma indiscutible que el patrimonio hereditario en situación de yacencia puede ser demandado (por todas, STS 12 de marzo de 1987). En consecuencia, en el supuesto planteado en la queja, la vía de apremio solamente podía dirigirse contra el patrimonio de los herederos si estos hubiesen aceptado la herencia; en otro caso, las actuaciones administrativas que tuvieran por objeto la liquidación de las obligaciones del causante debían dirigirse frente a la herencia yacente, pudiendo, llegado el caso, trabarse embargo sobre las fincas afectadas por el procedimiento reparcelatorio.

En virtud de la argumentación jurídica expuesta de forma resumida, se dirigió una resolución al Ayuntamiento en cuestión con el siguiente tenor literal:

> *"Que se proceda a revisar los expedientes de apremio tramitados por el Ayuntamiento del Valle de Mena a (...) procediendo a su anulación en el supuesto de que no haya tenido lugar la aceptación de la herencia".*

Como contestación a esta resolución, el Ayuntamiento destinatario de la misma nos comunicó que se había considerado que la aceptación de la herencia en cuestión había tenido lugar de forma tácita, en aplicación del art. 999 del Código Civil. Sin entrar a enjuiciar la corrección jurídica de la consideración realizada por la Entidad local en cuanto a la aceptación de la herencia, se procedió a comunicar al ciudadano la respuesta obtenida y a archivar el expediente.

Con independencia de cuál sea el sistema utilizado para la gestión urbanística de las actuaciones integradas, resultan aplicables a las mismas las previsiones generales establecidas para la garantía y recepción de la urbanización. En tres ocasiones se ha constatado, a instancia de los ciudadanos, la existencia de irregularidades administrativas relacionadas con el cumplimiento de aquellas previsiones.

Así, en la queja **20101094**, el ciudadano hacía alusión a un sector de las NUM del término municipal de Pelabravo (Salamanca). El mismo tenía asignado un número máximo de 276 viviendas, pero únicamente se había construido un reducido porcentaje de las mismas, encontrándose pendientes la conclusión y recepción de las obras de urbanización, circunstancia que había dado lugar a la imposición de una sanción al urbanizador. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión planteada al Ayuntamiento correspondiente. A la vista del informe remitido por este, se podía concluir que se

había procedido a ejecutar el aval depositado por el promotor, destinándose una parte del mismo al cobro de la sanción urbanística impuesta y reservando el resto a sufragar, en la medida de lo posible, los gastos de urbanización.

Pues bien, al respecto procedía señalar que la garantía de urbanización se encontraba destinada a asegurar el cumplimiento fiel y regular de la ejecución del planeamiento, por lo que esta es, en principio, la obligación asegurada (STS de 17 de diciembre de 1999, STSJ de Andalucía de 8 de junio de 1998, STSJ de Cataluña de 22 y 26 de julio de 1999, y STSJ de Asturias de 7 de julio de 2000). Sin embargo, la previsión de que la garantía responda también de las sanciones administrativas que pudieran ser impuestas, no se encontraba contemplada en la normativa urbanística de Castilla y León; por el contrario, la misma parecía descartar esta posibilidad (art. 202.7 del RUCyL). Así mismo, el apartado 8 del mismo precepto añade que, transcurridos los plazos establecidos, así como las prórrogas que justificadamente se concedan, sin que se haya reajustado o repuesto la garantía, la Entidad local puede adoptar alguna de las medidas previstas en el apartado 5 del mismo artículo (en concreto, acordar la caducidad de los efectos del instrumento de gestión urbanística o declarar la ineficacia de la licencia urbanística). En el mismo sentido apuntado de no destinar la garantía constituida a fines distintos del aseguramiento de la obligación garantizada se habían pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 36/99, de 12 de noviembre) y el Tribunal Supremo (STS de 30 de enero de 1985).

Considerando la argumentación jurídica enunciada, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Pelabravo en los siguientes términos:

> *"Que habiéndose hecha efectiva la sanción a costa de la garantía de urbanización y, para el supuesto de que no se haya reajustado o repuesto la misma, se proceda a adoptar alguna de las medidas previstas en el art. 202. 5 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el RUCyL (acordar la caducidad de los efectos del instrumento de gestión urbanística o declarar la ineficacia de la licencia urbanística).*
>
> *Que se valore dejar sin efecto el acto por el que se ha hecho efectiva la sanción a costa de la garantía si la misma no se ha reajustado o repuesto y ese Ayuntamiento no adopta alguna de las medidas a que se refiere el art. 202.5".*

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución nos puso de manifiesto la aceptación de la misma, lo cual, una vez comunicado al ciudadano, motivó el archivo del expediente.

Por su parte, en la queja **20100649**, su autor denunciaba la ausencia de devolución de un aval prestado en garantía de la subsanación de una obra de urbanización, llevada a cabo

previo requerimiento realizado por el Ayuntamiento de Cuadros (León). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con esta problemática concreta a la citada Entidad local. A la vista del informe remitido, no se podía afirmar concluyentemente si las obras de subsanación de una calle requeridas por aquel se habían ejecutado correctamente o no de acuerdo con lo impuesto por el Ayuntamiento. Considerando que el aval se constituía como una obligación accesoria o un elemento de garantía del cumplimiento de la obligación propia y principal de ejecutar las obras de subsanación de la obra de urbanización en cuestión, resolver aquella cuestión resultaba esencial: si las obras no se habían ejecutado correctamente, procedería la ejecución del aval; y, por el contrario, si las obras sí se habían realizado en los términos requeridos, el aval habría perdido su genuina y específica finalidad y no tendría, en consecuencia, que ser mantenido en función del incumplimiento de otros deberes diferentes a los que determinaron la necesidad de su constitución. En cualquier caso, el aval cuya cancelación se solicitaba, garantizaba solamente las obras de subsanación que habían sido identificadas en una comunicación del año 2006.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento indicado en los siguientes términos:

> *"Proceder a revisar el expediente y, en concreto, a comprobar si el requerimiento realizado con fecha 2 de junio de 2009 se refiere a obras de subsanación incluidas en el anterior de fecha 14 de febrero de 2006 y, por lo tanto, garantizadas mediante el aval constituido el 17 de abril de 2006.*
>
> *En otro caso, acordar la cancelación del aval y la indemnización, en su caso, al interesado de los gastos de mantenimiento del mismo desde que fueron subsanadas las deficiencias que garantizaba y, en consecuencia, fue solicitada su cancelación".*

Esta resolución, pese a haber sido reiterada en tres ocasiones, no ha sido contestada por el Ayuntamiento de Cuadros, lo cual motivó su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras y el archivo del expediente.

En cuanto a la recepción de las obras de urbanización, en la queja **20101277** se denunciaba la ausencia de concesión de las licencias de primera ocupación correspondientes a las viviendas integrantes de una urbanización localizada en el término municipal de Castellanos de Villiquera (Salamanca), lo cual motivaba que la promotora no procediese a la entrega de los elementos comunes de la urbanización y su consecuente deterioro. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento correspondiente en solicitud de información relativa a la cuestión controvertida planteada. Del informe obtenido no se desprendía que se hubiera procedido a la recepción de la urbanización, momento a partir del cual los terrenos destinados en el

planeamiento para vías públicas, espacios libres públicos y demás usos y servicios públicos, debían integrarse en el dominio público. Sí se indicaba, no obstante, que el Ayuntamiento estaba asumiendo los gastos de alumbrado público, limpieza viaria, mantenimiento de instalaciones, y revisiones y controles del agua potable.

Era cierto que, en ningún caso, puede una Entidad local otorgar licencia de primera ocupación o utilización de cualesquiera construcciones o instalaciones en ámbitos donde no haya tenido lugar la cesión de vías públicas y espacios libres públicos (arts. 68 bis de la LUCyL y 207 del RUCyL). Ahora bien, también lo era que, de conformidad con el precepto legal indicado, finalizada la ejecución de la urbanización, la Administración municipal debe proceder a su recepción, pudiendo iniciarse el procedimiento de recepción de oficio. Una vez recibida la urbanización, los terrenos destinados en el planeamiento a vías públicas y espacios libres públicos deben pasar a formar parte del dominio público.

En atención a los argumentos enunciados, se procedió a dirigir al Ayuntamiento de Castellanos de Villiquera una resolución en los siguientes términos:

> *"Que, de conformidad con el art. 206 a) del RUCyL y, teniendo en cuenta que el urbanizador no ha puesto en conocimiento del Ayuntamiento la terminación de las obras y solicitado su recepción, proceda a iniciar de oficio el Ayuntamiento el procedimiento de recepción.*
>
> *Que una vez que la recepción haya tenido lugar se perfeccione la cesión de los terrenos destinados en el planeamiento urbanístico para vías públicas, espacios libres públicos y demás usos y servicios públicos, debiendo integrarse en el dominio público para su afección al uso común general o al servicio público".*

La Entidad local destinataria de la resolución contestó a la misma poniendo de manifiesto que, a pesar de que las obras en cuestión habían sido recibidas en 2006 (información que no resultaba del expediente tramitado por esta institución), se encontraba pendiente la perfección de la cesión de los terrenos mediante su formalización en escritura pública, al haber desaparecido la promotora. Comunicada la respuesta municipal a nuestra resolución, que se consideró como una aceptación parcial de la misma, al ciudadano, se procedió al archivo de la queja.

También a la situación en la que se encontraban unas obras de urbanización, en este caso correspondientes a un sector previsto en las NUM de Fuentes de Valdepero (Palencia), se refería la queja **20100038**. Sin embargo, en este supuesto, tras dirigirnos en dos ocasiones en solicitud de información al Ayuntamiento correspondiente, consideramos en vías de solución la

problemática planteada, puesto que si bien aquellas obras no habían sido recibidas por la Administración municipal, la empresa responsable de su ejecución las había retomado e iban a finalizarse en un período breve de tiempo. Puesta de manifiesto al ciudadano esta circunstancia, se procedió al archivo del expediente.

1.3. Intervención en el uso del suelo

El título IV de la LUCyL se dedica a la intervención administrativa en el uso del suelo a través de la concesión de las licencias urbanísticas (capítulo I); del fomento de la edificación, conservación y rehabilitación de inmuebles (capítulo II); y, en fin, de la protección de la legalidad urbanística (capítulo III). Un año más, esta modalidad de intervención de las administraciones públicas es la que, en mayor número de ocasiones, ha conducido a los ciudadanos a plantear sus conflictos en materia de urbanismo. En concreto, han sido ochenta y dos las quejas presentadas en relación con este tipo concreto de actividad administrativa (ocho menos que en 2010). Para exponer el contenido de las actuaciones más relevantes respecto a la intervención en el uso del suelo, sistematizaremos las mismas en función de la división tradicionalmente realizada por la normativa urbanística e incorporada, como se ha señalado, a la LUCyL.

1.3.1. Licencias urbanísticas

La licencia urbanística es el instrumento jurídico a través del cual los ayuntamientos realizan un control preventivo de los actos de uso del suelo, verificando su conformidad o disconformidad con la normativa urbanística. Las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con el otorgamiento o denegación de licencias ha exigido que se haya llevado a cabo un examen de esta materia, tanto desde una perspectiva formal (regularidad del procedimiento a través del cual se adopta la decisión municipal autorizatoria o denegatoria correspondiente), como material (conformidad de la resolución administrativa final con el contenido de las normas urbanísticas aplicables en cada caso).

Desde un punto de vista formal, las irregularidades que han dado lugar a la adopción de resoluciones dirigidas a la Administración municipal se pueden sintetizar, fundamentalmente, en dos: incumplimiento de la obligación de tramitar y resolver de forma expresa las solicitudes de autorizaciones urbanísticas presentadas; y omisión en el procedimiento de concesión de licencias de los informes de los servicios jurídicos y técnicos municipales.

En efecto, la primera de las irregularidades indicadas ha motivado la formulación de cinco resoluciones dirigidas a otros tantos ayuntamientos (**20091757**, **20092524**, **20100560**, **20100833** y **20110177**). En todos ellos, habiendo sido presentada una solicitud

de una autorización urbanística, la tramitación de la misma, por motivos diversos, se encontraba paralizada y, por tanto, los ciudadanos estaban sufriendo la vulneración de su derecho a obtener una resolución expresa de la Entidad local de que se tratase. El contenido de nuestra actuación en estos casos se puede describir a través de la breve exposición de la postura adoptada en uno de ellos (**20100560**).

El motivo de esta queja era la ausencia de tramitación y resolución expresa de una solicitud de autorización de uso excepcional en suelo rústico para una parcela ubicada en la localidad de Medina del Campo (Valladolid), con la finalidad de proceder a la instalación en la misma de un club hípico (aunque lo pedido aquí fuera una autorización de uso excepcional y no una licencia propiamente dicha, la competencia municipal en este caso para el otorgamiento de aquella nos permite acudir a este ejemplo). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento al que se había solicitado aquella autorización. A la vista de la información obtenida, se confirmó que, una vez presentada la solicitud, se había emitido un informe por los servicios técnicos municipales, sin que constase ninguna actuación posterior.

Esta ausencia de resolución expresa determinaba un evidente incumplimiento de la obligación establecida, para el procedimiento que aquí nos ocupaba, en el art. 307 del RUCyL, en relación con el 293.1 de la misma norma. Ahora bien, la adopción de una resolución sobre el fondo de la cuestión planteada en la solicitud exigía requerir al solicitante, al amparo de lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la subsanación de las deficiencias observadas en aquella, que habían sido especificadas en el informe técnico emitido. En concreto, no se habían presentado conjuntamente con la solicitud de autorización de uso excepcional en suelo rústico la petición de licencia urbanística correspondiente (art. 307.1 del RUCyL), ni algunos de los documentos contemplados en el segundo apartado de este precepto. Una vez que el interesado, en su caso, aportase la documentación exigida, se debía continuar con la tramitación del procedimiento en la forma dispuesta en los apartados 3 y 4 del precitado art. 307, y adoptar, finalmente, una resolución que otorgase o denegase la autorización pedida. En esta tramitación y resolución expresa de la solicitud se debía considerar adecuadamente que todo procedimiento administrativo se encuentra inspirado por un principio general *pro actione*, aplicado reiteradamente a aquel por el Tribunal Supremo (entre otras muchas, STS de 16 de septiembre de 1988, de 1 de julio de 1992, de 16 de junio de 2008 y de 29 de septiembre de 2009). En cuanto a una posible estimación presunta de la solicitud presentada, se carecía de los datos necesarios para pronunciarse acerca de la conformidad o disconformidad de lo pedido con la normativa urbanística aplicable, cuestión esta que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 8.1 b) del RDLeg 2/2008, de 20 de julio, y 99.3 de la LUCyL, interpretados de acuerdo

con la doctrina legal emanada de las STS de 28 de enero, 28 de abril y 7 de julio, de 2009, impedía afirmar que se hubiera obtenido por silencio lo solicitado.

En atención a la argumentación jurídica expuesta, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Medina del Campo en los siguientes términos:

> *"En relación con la autorización de uso excepcional en suelo rústico solicitada (...), adoptar las siguientes actuaciones:*
>
> *Primero.- Al amparo de lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, requerir a la solicitante la subsanación de las deficiencias en las que incurre su petición, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del art. 307 del RUCyL.*
>
> *Segundo.- Una vez completada, en su caso, toda la documentación, acordar la realización del trámite formal de información pública previsto en el apartado tercero del citado art. 307 del RUCyL.*
>
> *Tercero.- Finalizada la tramitación del procedimiento, resolver expresamente el mismo, otorgando, simplemente o con condiciones, o denegando motivadamente la autorización de uso excepcional en suelo rústico solicitada".*

En la fecha de cierre del presente Informe, aún no se había recibido la respuesta del Ayuntamiento a nuestra resolución. En cuanto a las resoluciones formuladas en los otros cuatro expedientes antes citados, una de ellas fue aceptada expresamente (**20092524**); otra fue rechazada (**20100833**); otra más se encontraba pendiente de ser contestada por el Ayuntamiento destinatario de la misma en la fecha de cierre del presente Informe (**20091757**); y, en fin, la formulada en el expediente **20110177** no fue contestada una vez transcurridos los plazos establecidos, lo cual dio lugar al archivo de la queja y a la inclusión del Ayuntamiento afectado en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Con todo, al igual que ocurrió en 2010, la irregularidad formal que se ha constatado de forma más frecuente ha sido la omisión en el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas de alguno de los informes exigidos en los arts. 99.1 b) de la LUCyL, y 293.5 del RUCyL. En concreto, esta circunstancia dio lugar a la formulación de una resolución dirigida a la Administración en los expedientes **20091931**, **20100801**, **20101071**, **20110136**, **20110169**, **20110171** y **20110172** (las tres últimas quejas motivaron la adopción de una resolución conjunta para ellas). En todos estos supuestos, en términos generales, una vez admitidas las quejas a trámite y solicitada la información correspondiente, se observó que en el procedimiento de otorgamiento de una licencia urbanística se había obviado la emisión del

informe de los servicios jurídicos municipales o la del que debía ser elaborado por los servicios técnicos.

La omisión de uno de estos informes no supone la nulidad radical del acto final por ausencia total y absoluta del procedimiento, sino que constituye una irregularidad formal que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, únicamente determina la anulabilidad del acto cuando tenga como efecto impedir que el mismo alcance su fin o genere indefensión a los interesados (por todas, STS de 21 de junio de 2001). Por tanto, para determinar si la ausencia de tales informes comporta la anulabilidad de la licencia, es preciso analizar si esta ausencia formal impedía a aquella alcanzar su fin o había dado lugar a la indefensión de los interesados. En este sentido, desde un punto de vista general, un defecto formal (por ejemplo, la omisión de un informe preceptivo) únicamente adquiere relieve suficiente para viciar el acto cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando, eventualmente, su sentido (por todas, STS de 6 de marzo de 1989).

En consecuencia, en los supuestos planteados en las quejas indicadas y sin perjuicio de otras consideraciones de carácter material, se examinó si la ausencia del informe preceptivo omitido había determinado la anulabilidad de la licencia otorgada en cada caso, analizando si esta omisión formal había sustraído al órgano municipal competente elementos de juicio indispensables para garantizar la corrección jurídica de la decisión final adoptada, dando lugar a que aquellas no pudieran alcanzar su fin en el sentido dispuesto en el precitado art. 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Cuando se alcanzó esta conclusión, se recomendó a la Administración municipal, en orden a garantizar la legalidad de su actuación y en aplicación del principio general de conservación de los actos administrativos, que procediera a la emisión de los informes que habían sido omitidos para, a la vista de los mismos y una vez proporcionados a la Administración municipal datos jurídicos suficientes para adoptar su decisión con garantías de acierto, convalidar las licencias concedidas o, en su caso, iniciar su procedimiento de revisión.

De las resoluciones formuladas con este contenido, dos fueron aceptadas expresamente por los ayuntamientos destinatarios de las mismas (las formuladas en los expedientes **20100801**, y **20110169** y dos más); en un caso, a pesar de la aceptación de la Administración municipal, la tramitación del expediente fue suspendida, debido a que tuvimos conocimiento de que, por los mismos hechos, se estaba tramitando un procedimiento judicial (**20110136**); otra de las resoluciones fue rechazada (**20101071**); y, en fin, la restante no fue contestada, dando lugar esta circunstancia al archivo de la queja y a la inclusión del

Ayuntamiento correspondiente en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras (**20091931**).

Por otra parte, de las tres resoluciones formuladas en 2010 sobre esta misma cuestión, a las que se hizo referencia en el Informe correspondiente a ese año, únicamente ha sido contestada en 2011 una de ellas (**20100044**), poniéndonos de manifiesto el Ayuntamiento destinatario de la misma en su respuesta que no estimaba oportuno llevar a cabo las actuaciones recomendadas.

De otro aspecto formal concreto de los procedimientos de concesión de licencias, como es la competencia para su resolución, nos ocupamos en el expediente **20100736**, donde su autor nos manifestaba su disconformidad con la tramitación llevada a cabo por una Junta Vecinal de una solicitud de licencia de obras para la construcción de un muro en el término municipal de Carcedo de Burgos (Burgos). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Junta Vecinal afectada y al Ayuntamiento correspondiente. A la vista de los informes obtenidos, se constató que la Junta Vecinal había adoptado un acuerdo declarando el desistimiento del solicitante de la licencia referida en la queja.

Sin embargo, el otorgamiento o denegación de licencias urbanísticas no es una competencia propia de las entidades locales menores y, en principio, la única posibilidad de que fuera ejercida por estas era previa delegación del Ayuntamiento correspondiente. Ahora bien, cabía plantearse si era esta una competencia delegable o, si por el contrario, se encontraba expresamente prevista la prohibición de su delegación por formar parte de la competencia general de disciplina urbanística a la que se refiere el último párrafo del apartado 2 del art. 50 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Esta cuestión había sido resuelta por las STSJCyL de 13 de mayo de 2005, donde se había afirmado con rotundidad que la concesión o denegación de licencias urbanísticas es una competencia que, en ningún caso, puede ser ejercida por las entidades locales menores, por no encontrarse atribuida en la normativa a estas como competencia propia y por encontrarse expresamente prohibida su delegación.

Determinada la incompetencia de las entidades locales menores para resolver procedimientos dirigidos a la concesión de licencias, se procedió a formular a aquella Junta Vecinal una resolución en los siguientes términos:

> *"Primero.- Con carácter general, cesar en el ejercicio de la competencia de otorgamiento o denegación de licencias urbanísticas (...).*

Segundo.- Con carácter particular, proceder, al amparo de lo dispuesto en los arts. 51.1 g) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la revocación del Acuerdo de 25 de febrero de 2010, por el que se consideró a (...) desistido en su solicitud de licencia para construir un muro de contención de tierra en (...), así como a la remisión de esta solicitud al Ayuntamiento de Carcedo de Burgos, con el fin de que por parte de este se proceda al inicio del procedimiento dirigido a su otorgamiento o denegación expresa".

Por el mismo motivo, también se dirigió al Ayuntamiento indicado una resolución con el siguiente tenor literal:

"Primero.- Con carácter general, adoptar las medidas oportunas para que la Junta Vecinal (...) cese en el ejercicio de la competencia de otorgamiento o denegación de licencias urbanistas de obras menores en la citada localidad, asumiendo la citada competencia ese Ayuntamiento de Carcedo de Burgos.

Segundo.- Con carácter particular, dirigir a la Junta Vecinal indicada un requerimiento para que proceda a la revocación de su Acuerdo de 25 de febrero de 2010, por el que se consideró a (...) desistido en su solicitud de licencia para construir un muro de contención de tierra en (...), así como a la remisión de esta solicitud, con el fin de iniciar, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 99 de la LUCyL y 293 del RUCyL, el procedimiento dirigido a su otorgamiento o denegación expresa".

La Junta Vecinal aceptó la resolución adoptada, comunicándonos su acuerdo de cesar en el ejercicio de la competencia de otorgamiento o denegación de licencias, así como que se había procedido a dejar sin efecto el acuerdo que había dado lugar a la queja y a solicitar al Ayuntamiento de Carcedo de Burgos que iniciara el procedimiento dirigido al otorgamiento o denegación de la licencia solicitada. Este Ayuntamiento, por su parte, pese a ser requerido para ello en tres ocasiones, no ha contestado a nuestra resolución, lo cual ha motivado, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, y el archivo del expediente.

Ahora bien, el análisis de los procedimientos de concesión de licencias llevado a cabo a instancia de los ciudadanos no se ha circunscrito a su vertiente formal, sino que ha comprendido también, cuando procedía, los aspectos materiales de la decisión final adoptada en aquellos. En estos supuestos, cuando se ha considerado que la actuación municipal ha incurrido en irregularidades de carácter material, las actuaciones recomendadas al ayuntamiento correspondiente han consistido, bien en la revisión de la licencia otorgada cuando

había sido la concesión de la misma el objeto de la queja; bien en su otorgamiento cuando, por el contrario, había sido su denegación el motivo que había conducido al ciudadano a acudir a esta institución.

En términos generales, la revisión de una licencia ya otorgada fue recomendada tras la tramitación de las quejas **20100336**, **20101217** y **20101665**. A modo de ejemplo del contenido de nuestra actuación en estos casos, desarrollaremos la intervención llevada a cabo en el primero de los expedientes citados, donde el ciudadano denunciaba una irregular concesión por el Ayuntamiento de Congosto (León) de una licencia de obras para la colocación de un contador de luz en una vía pública. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Entidad local señalada. A la vista del informe proporcionado por esta, aunque no se podía afirmar concluyentemente que con la ejecución de aquella obra se hubiera materializado una ocupación de la calle, el propio texto de la resolución a través de la cual se había otorgado la licencia parecía manifestar una voluntad municipal de amparar aquella invasión.

Pues bien, era evidente que la ocupación de un bien de dominio público exige la previa obtención de una autorización o concesión demanial, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 91 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y 80 y siguientes del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. En ningún caso la licencia urbanística es el título jurídico idóneo para autorizar la ocupación de un bien de dominio público. En consecuencia, en la medida en que la licencia en cuestión hubiera pretendido amparar una ocupación de un bien demanial, la misma podía calificarse como nula de pleno derecho (art. 62.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre]. Tal calificación implicaba que la revisión de este acto debía realizarse a través del procedimiento de revisión de oficio regulado en el art. 102 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En virtud de la argumentación jurídica apuntada, se dirigió una resolución al Ayuntamiento indicado con el siguiente tenor literal:

> *"De conformidad con lo dispuesto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, acordar el inicio del procedimiento dirigido a revisar de oficio la licencia otorgada mediante Decreto de fecha 10 de julio de 2009, a través de la cual se autorizó la ejecución de una obra de (...), con el fin de poder declarar la nulidad de pleno derecho de la misma, y, en consecuencia, de reintegrar el orden urbanístico alterado a su estado anterior con demolición de las obras indebidamente ejecutadas".*

Con posterioridad a la formulación de la resolución señalada, tuvimos conocimiento de que, por los mismos hechos, se estaba tramitando un procedimiento judicial ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de León, motivo por el cual se procedió a suspender nuestra intervención. Consta en esta procuraduría que la sentencia dictada una vez archivada la queja, declaró la nulidad absoluta de la licencia controvertida.

En cuanto a las resoluciones formuladas en los otros dos expedientes señalados, una de ellas no fue aceptada por el Ayuntamiento destinatario de la misma (**20101217**); y la restante no fue contestada por la Entidad local a la que se dirigió, lo cual motivó la inclusión de esta en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras y el archivo del expediente (**20101665**).

A diferencia de lo sucedido en los casos anteriores, en los expedientes **20101368** y **20110094** el análisis material del procedimiento de concesión o denegación de una licencia condujo a recomendar que la autorización urbanística solicitada en cada caso fuera, finalmente, otorgada por la Administración municipal. Expresivo de la actuación de esta institución en ambos supuestos es el contenido de nuestra intervención en el primero de ellos, donde el ciudadano nos había planteado su disconformidad con la convalidación de la denegación de una licencia para la ejecución de una obra acordada por el Ayuntamiento de Salinas de Pisuerga (Palencia). Esta denegación se había fundamentado en la presunta invasión de terrenos de titularidad pública con la obra pretendida. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la citada Entidad local en solicitud de información relacionada con la problemática planteada.

A la vista del informe emitido, se pudo concluir que quedaba descartada la pertenencia del terreno sobre el que se pretendía la ejecución de la obra al dominio público hidráulico del Estado, existiendo, sin embargo, dudas acerca de la titularidad pública o privada del mismo. Pues bien, era indudable que el art. 98.3. de la LUCyL imponía al Ayuntamiento la obligación, en el ejercicio de su potestad de defensa de los bienes públicos, de denegar la licencia urbanística si su otorgamiento amparara la ocupación ilegal de un bien demanial. Ahora bien, la denegación de una licencia con base en la defensa del dominio público solo puede tener lugar cuando tal defensa es indudable (entre otras muchas, STS de 26 de marzo de 1996, y STSJCyL de 21 de febrero de 2003), no procediendo denegar aquella por discrepancias respecto a la propiedad pública o privada de los terrenos sobre los que se pretende ejecutar la obra (STSJ de la Comunidad Valenciana de 30 de abril de 1999), como parecía haber sucedido en el supuesto planteado en la queja.

Con base en la fundamentación jurídica enunciada, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento indicado con el siguiente tenor literal:

"*Que por parte de esa Corporación se revise el expediente de convalidación de la Resolución de la Alcaldía (...), por la que se denegó a (...) licencia para colocar una puerta en la antigua rampa de acceso a la acequia en la finca localizada en (...), de Salinas de Pisuerga teniendo en cuenta la interpretación jurisprudencial del art. 98 de la LUCyL".*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento, quien nos señaló que el expediente de convalidación sería revisado teniendo en cuenta las consideraciones legales y jurisprudenciales expuestas en aquella. Comunicada esta respuesta al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

La segunda de las resoluciones señaladas, adoptada en el expediente **20110094**, no fue contestada por el Ayuntamiento destinatario de la misma, circunstancia que motivó el archivo de la queja y la inclusión de este en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Pero no todos los procedimientos de concesión o denegación de licencias urbanísticas que han sido examinados han dado lugar a la constatación de irregularidades en la actuación municipal. En efecto, en los expedientes **20100538**, **20100648** y **20110265**, tras la admisión a trámite de las quejas y el examen de la información proporcionada por los ayuntamientos correspondientes, se llegó a la conclusión de que, por un lado, el procedimiento tramitado para la concesión o denegación de la licencia en cuestión había sido tramitado correctamente; y, por otro, la decisión material finalmente adoptada era conforme con la normativa urbanística aplicable en cada caso. En consecuencia, comunicada a los ciudadanos la información obtenida y la fundamentación jurídica de la decisión adoptada, se procedió al archivo de aquellas quejas.

1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación

Los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles tienen la obligación de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad, debiendo, si fuera necesario, llevar a cabo los trabajos precisos para conservar o reponer aquellas condiciones. En todo caso, la observancia de este deber ha de ser garantizada por las administraciones públicas mediante la utilización, fundamentalmente, de dos mecanismos jurídicos contemplados en la normativa urbanística: la orden de ejecución y la declaración de ruina. Sobre estos aspectos, se han presentado dieciocho quejas, una más que en el año anterior.

Comenzando con el análisis de las actuaciones más relevantes llevadas a cabo en esta materia, procede comenzar señalando que, en algunas ocasiones, la tramitación de los expedientes ha revelado la necesidad de que, por la Administración competente, se comprobase el estado de conservación de un determinado inmueble, como paso previo necesario para la determinación del mecanismo que, en su caso, debía utilizarse para garantizar el cumplimiento del deber de conservación que correspondía a su titular. Así ocurrió en las quejas **20100486**, **20100794**, **20100802** y **20100980**. Como ejemplo del contenido de nuestra actuación en estos casos nos referiremos de forma más detenida a la tramitación y resolución del expediente **20100794**, donde el ciudadano denunciaba las deficientes condiciones de conservación en las que se encontraban dos inmuebles ubicados en el término municipal de Herrera de Valdecañas (Palencia). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento correspondiente en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. A la vista del informe obtenido, se pudo constatar el deficiente estado de conservación en el que se hallaban aquellos, si bien las circunstancias relacionadas con el estado de conservación de ambos inmuebles eran diferentes, puesto que mientras el segundo de ellos había sido inspeccionado y, en principio, se contaba con la colaboración de su titular para la adopción de las medidas que fueran necesarias; respecto al primero se desconocía su estado de deterioro concreto, al no haber sido posible acceder a su interior, alegando la Entidad local su desconocimiento del titular o titulares del inmueble.

En consecuencia, era necesario que el Ayuntamiento, en el ejercicio de su competencia de inspección urbanística [arts. 111.1 a) de la LUCyL, y 335 y 336 deL RUCyL], determinase la situación del primero de los inmuebles señalados, comprensiva de las circunstancias relativas a la seguridad, la salubridad y ornato público del mismo, emitiéndose para ello el correspondiente informe técnico. Una vez que, en su caso, fuera constatada la incompatibilidad entre la situación del inmueble y su conservación en las condiciones mínimas exigibles, se debía requerir al titular o titulares correspondientes para que procedieran a la ejecución de las obras que fueran necesarias. En cuanto a la imposibilidad de identificar al propietario o propietarios del inmueble alegada por el Ayuntamiento, procedía poner de manifiesto, en primer lugar, que para la determinación de la titularidad del mismo se debían aplicar las normas del procedimiento de expropiación forzosa (en esencia, art. 3 de la Ley, de 16 de diciembre de 1954), de conformidad con las cuales se debía considerar propietario a quien con tal carácter conste en el Registro de la Propiedad u otro registro que produzca presunción de titularidad, o, en su defecto, en los registros fiscales (como el catastral). Faltando esta forma de acreditación de la titularidad, se debía considerar propietario a quien lo fuera pública o notoriamente. Al respecto, constituía una Jurisprudencia consolidada (entre otras, STS

de 14 de julio de 1992, 7 de mayo de 1998 y 12 de noviembre de 2001) aquella según la cual la Administración no puede resolver cuestiones de propiedad, pudiendo, en consecuencia, para el ejercicio de sus atribuciones en materia urbanística "... partir de las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad existentes". En cualquier caso, la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece una previsión específica, en su art. 59, para aquellos supuestos en los cuales los interesados en un procedimiento administrativo no sean conocidos. Finalmente, éramos conscientes de las dificultades que, dado su reducido tamaño, podía encontrar el Ayuntamiento para llevar a cabo las actuaciones indicadas, motivo por el cual se indicó a este la posibilidad de que la Diputación provincial de Palencia le prestase la asistencia y la cooperación técnica y jurídica a la que se encuentra obligada.

En atención a la argumentación jurídica expuesta, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento correspondiente en los siguientes términos:

> *"Con la finalidad de garantizar que los inmuebles ubicados en (...), reúnen las condiciones mínimas de seguridad, salubridad y ornato público exigibles, adoptar las siguientes medidas, previa petición de asistencia jurídica y técnica a la Diputación Provincial de Palencia si fuera necesario:*
>
> *- Determinar con carácter previo la titularidad o "apariencia de titularidad" del primero de los inmuebles señalados, si no se hubiera procedido aún a ello.*
>
> *- Inspeccionar el inmueble y emitir el correspondiente informe relativo a su estado de conservación actual.*
>
> *- A la vista del resultado de la citada inspección iniciar, si procediera y al amparo de lo dispuesto en los arts. 106 de la LUCyL, y 319 y siguientes del RUCyL, el procedimiento administrativo correspondiente para garantizar el cumplimiento del deber urbanístico de conservación. Si no fuera posible determinar, a estos efectos, la titularidad del inmueble en cuestión, notificar los actos integrantes de este procedimiento en la forma dispuesta en el art. 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre".*

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución contestó a la misma poniendo de manifiesto su aceptación, a lo cual se añadió que se estaban llevando a cabo las gestiones pertinentes para averiguar la titularidad del inmueble en cuestión. Comunicada la respuesta municipal al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

Las resoluciones adoptadas en los tres expedientes antes señalados también fueron aceptadas por las Entidades locales destinatarias de cada una de ellas. Igualmente ha sido aceptada en 2011 la resolución formulada en el expediente **20091602**, relacionada también

con el desarrollo de la competencia inspectora en este ámbito y a la que se hizo referencia en el Informe correspondiente al año 2010.

A diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, en la queja **20100453**, una vez llevada a cabo la investigación correspondiente, se constató que el mecanismo jurídico al que debía acudir la Administración para garantizar el deber urbanístico de conservación era la orden de ejecución. En efecto, en esta queja el ciudadano denunciaba las deficientes condiciones de salubridad en las que se encontraban dos solares de la ciudad de León. Admitida a trámite, nos dirigimos hasta en dos ocasiones al Ayuntamiento de León. A la vista de los informes obtenidos, se podía concluir que en ninguno de los dos solares se estaban observando todas las condiciones de conservación de los mismos exigibles, puesto que en uno de ellos, si bien se habían retirado los escombros y rastrojos existentes, no se había procedido a su cerramiento; mientras que en el segundo existía abundante maleza y había restos de escombros, careciendo igualmente del cerramiento debido.

Pues bien, en aplicación de los arts. 106.1 b) de la LUCyL y 319 b) del RUCyL), así como de los correspondientes del PGOU y de la Ordenanza municipal reguladora de la limpieza y de residuos urbanos, se consideró que el Ayuntamiento debía, previa tramitación del procedimiento contemplado en el art. 321 del RUCyL, dictar las correspondientes órdenes de ejecución cuyo objeto fuera, en el caso de uno de los solares el cerramiento del mismo, y en el supuesto del otro solar, la retirada de la maleza y restos de escombros existentes en su interior, así como también la ejecución de su vallado. En este sentido, no faltaban supuestos en los que el Tribunal Supremo había amparado la facultad de la Administración de dictar órdenes de ejecución dirigidas a imponer la obligación de vallar solares (entre otras, STS de 15 de abril de 1992 y de 23 de noviembre de 2009). En el supuesto de que las órdenes de ejecución señaladas no fueran cumplidas, se debía proceder a su ejecución forzosa mediante el acuerdo de su ejecución subsidiaria a costa de los obligados o a través de la imposición a estos de multas coercitivas, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 106.4 de la LUCyL y 322 del RUCyL. Asimismo, la falta de limpieza de los solares en cuestión y el incumplimiento de la obligación de proceder a su cerramiento constituía además una infracción administrativa, cuando menos, leve, tipificada en el artículo 36.1 de la Ordenanza citada. La compatibilidad entre ambas medidas (órdenes de ejecución e imposición de sanciones administrativas) se fundamentó en la naturaleza no sancionadora de las primeras (STS de 6 de mayo y de 6 de junio de 1998).

Con base en la fundamentación jurídica expuesta de forma resumida, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de León con el siguiente tenor literal:

"Primero.- En relación con el solar ubicado en (...), iniciar el procedimiento dirigido a dictar una orden de ejecución cuyo objeto sea imponer a la mercantil (...) la realización del cerramiento del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 106.1 de la LUCyL y 319 del RUCyL, 140.4 del PGOU y 15 de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Limpieza y de Residuos Urbanos de León.

Segundo.- Respecto al solar ubicado en (...), del mismo término municipal, iniciar igualmente el procedimiento dirigido a dictar una orden de ejecución con el fin de imponer a (...) la retirada de la maleza y restos de escombros existentes en su interior y su cerramiento, al amparo también de los preceptos antes citados.

Tercero.- En ambos casos y para el supuesto de que no sean cumplidas las órdenes de ejecución señaladas, proceder, al amparo de lo previsto en los arts. 106.4 de la LUCYL y 322 del RUCyL, a su ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria de las obras y tareas impuestas o a través de la imposición de multas coercitivas.

Cuarto.- Incoar los procedimientos punitivos dirigidos a sancionar, en su caso, el incumplimiento por parte de las entidades titulares de los solares identificados de las obligaciones impuestas en el artículo 15 de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Limpieza y de Residuos Urbanos de León".

Esta resolución fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento destinatario de la misma. Comunicada la respuesta municipal al autor de la queja, tuvo lugar el archivo del expediente.

Sobre un aspecto formal concreto del procedimiento dirigido a dictar una orden de ejecución nos pronunciamos en la queja **20101041**, donde el ciudadano puso de manifiesto la existencia de irregularidades en la tramitación de una denuncia de las deficientes condiciones de habitabilidad, seguridad y ornato público en las que se encontraba un inmueble localizado en la ciudad de Salamanca. En concreto, se expresaba su oposición a la identificación del denunciante, a través de su nombre y dos apellidos, en el requerimiento que había sido dirigido a la comunidad de propietarios titular del inmueble como consecuencia de aquella denuncia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento de Salamanca en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. La información obtenida confirmó que la identificación que había dado lugar a la queja se había producido.

Sin embargo, comunicar a la comunidad de propietarios datos personales del solicitante de la actuación municipal, además de ser innecesario, resultaba contrario a la normativa reguladora de la protección de datos personales (en concreto, al art. 11.1 de la LO

15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal). Lo relevante no era que el obligado a mantener el inmueble en condiciones de conservación adecuadas conociera la identidad de la persona que había acudido al Ayuntamiento a plantear el deficiente estado de aquel, sino la constatación por los servicios técnicos municipales de este estado, el deber que le incumbía a aquel de subsanar las deficiencias observadas y las consecuencias jurídicas de su posible incumplimiento. Aun cuando se hubiera solicitado expresamente que se revelara la identidad de aquella persona, se debía tener en cuenta que en la STS de 9 de octubre de 2000 (para el ámbito sancionador tributario), se había señalado que la necesidad de que la persona denunciante se identifique ante la Administración, no presupone que forzosamente deba comunicarse su identidad al denunciado cuando este último lo pida. Igualmente, la Agencia Española de Protección de Datos en su informe jurídico número 197/2006 ("Comunicación de datos incorporados a un expediente administrativo"), había señalado, precisamente en relación con el derecho de una persona denunciada por la presunta comisión de una infracción urbanística a conocer la identidad de quien le había denunciado ante la Administración, que este derecho cedía en todos aquellos supuestos en los que el denunciante manifestase expresamente su deseo de confidencialidad o cuando a juicio de la Administración se considerase la necesidad de garantizar esta confidencialidad.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Salamanca en los siguientes términos:

> *"En aquellos supuestos en los que se reciban en ese Ayuntamiento solicitudes susceptibles de dar lugar al inicio de procedimientos dirigidos a dictar órdenes de ejecución, como la referida en la presente queja, no comunicar, en principio, a los propietarios afectados la identidad de los autores de aquellas, por resultar esta actuación contraria a lo dispuesto en el art. 11.1 de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal".*

Como contestación a esta resolución, el Ayuntamiento de Salamanca puso de manifiesto su aceptación, añadiendo que era práctica común en el mismo no facilitar la identidad de los denunciantes en expedientes relativos a infracciones urbanísticas y a órdenes de ejecución. Comunicada al ciudadano la respuesta municipal, se procedió al archivo de la queja.

Por otra parte, en las resoluciones adoptadas en los expedientes **20100808**, **20101662**, **20110440** y **20111625** (esta última emitida con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe), nos pronunciamos, a instancia de los ciudadanos, acerca de la declaración de ruina, segundo de los mecanismos previstos para garantizar el cumplimiento del

deber urbanístico de conservación. A modo de ejemplo del contenido de nuestra actuación en estos casos, desarrollaremos la llevada cabo en la queja **20110440**, donde el ciudadano denunciaba el deficiente estado de conservación en el que se encontraba un inmueble localizado en el término municipal de Torreiglesias (Segovia). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento correspondiente en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. A la vista del informe obtenido, pudimos concluir, de un lado, que ya se había constatado en 2008, a través del correspondiente informe técnico, que el inmueble en cuestión se encontraba en una situación de deterioro determinante de su estado de ruina; y, de otro, que el procedimiento incoado para proceder a la declaración de tal estado no había sido resuelto expresamente habiendo transcurrido más de dos años y medio desde su inicio.

Considerando lo anterior, parecía evidente que la situación del inmueble revelaba ya en el año 2008 un incumplimiento por los titulares de su deber urbanístico de conservación. Resultaba lógico que, no constando que se hubiera llevado a cabo ningún tipo de obra en el citado inmueble, su estado no hubiera hecho otra cosa que continuar deteriorándose desde entonces. Con carácter general, la concurrencia de las circunstancias determinantes de la ruina de un inmueble exige que se proceda, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 107 de la LUCyL y 323 y siguientes del RUCyL, al inicio del correspondiente procedimiento de declaración de ruina. Así ocurrió en el supuesto planteado en queja, si bien el procedimiento iniciado no llegó a resolverse, sin que se adoptaran tampoco las actuaciones necesarias para que se rehabilitase o se demoliese el inmueble en cuestión. Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el art. 326.5 del RUCyL, transcurridos seis meses desde la fecha de la solicitud de inicio de un procedimiento de declaración de ruina sin que el mismo haya sido resuelto expresamente, esta debe entenderse, en principio, estimada presuntamente. En la STSJCyL de 20 de febrero de 2007, se había señalado que "... no puede obtenerse la declaración de ruina por silencio positivo en contra de lo dispuesto en la Ley", lo cual interpretado en un sentido contrario nos condujo a concluir que, en aquellos supuestos en los que sí concurren los elementos determinantes de la ruina, una vez iniciado el procedimiento a instancia de parte y transcurrido el plazo de seis meses sin que el mismo haya sido resuelto expresamente, la solicitud formulada debe entenderse estimada. Así había ocurrido en el supuesto planteado en la queja, donde se había constatado el estado de ruina del inmueble en cuestión a través de la emisión del correspondiente informe técnico en 2008. También aquí se apuntó al Ayuntamiento afectado la posibilidad de solicitar asistencia y cooperación a la Diputación provincial de Segovia.

En consecuencia, se procedió a formular al Ayuntamiento correspondiente una resolución en los siguientes términos:

"Primero.- Dictar una Resolución de declaración de ruina del edificio situado en (...), confirmatoria de la estimación presunta de la solicitud presentada con fecha 16 de julio de 2008 por (...), con el contenido previsto en el art.326.3 b) del RUCyL.

Segundo.- En el supuesto de que los propietarios del inmueble señalado no cumplan las medidas previstas en aquella Resolución en los plazos concedidos para ello, proceder a la ejecución subsidiaria de las mismas a su costa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 327 del citado RUCyL (...)".

La Entidad local destinataria de esta resolución nos comunicó la aceptación de la misma, señalando que se iba a solicitar colaboración económica a la Diputación provincial de Segovia, con el fin de poder cumplir con lo dispuesto en el art. 327 del RUCyL. Puesta de manifiesto la respuesta municipal al ciudadano, se archivó el expediente.

Las dos resoluciones restantes, antes citadas, emitidas en 2011 en relación con los procedimientos de declaración de ruina también fueron aceptadas por las entidades locales a las que fueron dirigidas. Igualmente fue aceptada en 2011 la resolución formulada acerca de una declaración de ruina en el expediente **20092438**, a la que se hizo referencia en el Informe del año 2010. No obstante, con posterioridad, el autor de la queja nos comunicó que no se habían llevado a cabo las actuaciones que había anunciado el Ayuntamiento en su contestación, circunstancia que dio lugar a la apertura de un nuevo expediente (**20111987**), en el marco del cual nos hemos vuelto a dirigir en solicitud de información a la Entidad local correspondiente. En este ámbito concreto de la actividad urbanística, no es infrecuente la reapertura de expedientes por ausencia de cumplimiento de resoluciones previamente formuladas, a pesar de haber sido aceptadas, si bien en muchos casos esta circunstancia se encuentra motivada por la escasez de recursos personales y materiales de los ayuntamientos a las que van dirigidas aquellas. Resulta aquí fundamental, por tanto, la asistencia y cooperación de las diputaciones provinciales, a la que siempre hacemos referencia en nuestras resoluciones cuando los ayuntamientos destinatarios de las mismas tienen un tamaño reducido.

Todavía en relación con los procedimientos de declaración de ruina, cabe señalar que en los expedientes **20100620** y **20110891**, a diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, tras la intervención de esta institución, se pudo alcanzar una solución a la problemática planteada, bien porque se iba a proceder a la ejecución subsidiaria de la resolución administrativa que había sido adoptada (primer caso); bien porque ya se había materializado la misma a través de la demolición de los inmuebles declarados en estado de ruina (como ocurrió en el segundo expediente citado).

Pero no en todos los casos en los que un ciudadano denuncia las deficientes condiciones de conservación de un bien inmueble, se ha constatado una pasividad municipal o una actuación irregular de la Entidad local afectada. Así, en la queja **20110892** (continuación de otros dos expedientes anteriores), admitida la misma a trámite y obtenida la información correspondiente, no se constató un incumplimiento por parte del propietario de unas parcelas localizadas en el término municipal de Fresno de la Vega (León) de su deber urbanístico de conservación que hubiera de motivar una intervención municipal dirigida a garantizar la observancia del mismo. Comunicada al ciudadano la información obtenida y la argumentación jurídica de la postura adoptada, se procedió al archivo del expediente.

Para finalizar este apartado dedicado al fomento de la conservación y rehabilitación, procede citar aquí la actuación de oficio iniciada en 2011 con la finalidad de verificar el grado de control del cumplimiento de la obligación prevista en el art. 110 de la LUCyL (precepto que cierra el capítulo de este texto legal dedicado a aquella actividad), en orden a la realización de la "inspección técnica de construcciones" (**2011276**). Nos remitimos a la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio en cuanto al contenido concreto de este expediente y al estado de su tramitación. También en relación con la "inspección técnica de construcciones", conviene señalar que en 2011 ha sido aceptada la resolución que se había dirigido a la, entonces, Consejería de Fomento, en relación con la difusión entre todos los colectivos de profesionales con competencia para intervenir en aquella, de los programas y actividades desarrolladas por aquel centro directivo respecto a este instrumento (a esta resolución, adoptada en el expediente **20092243**, se hizo referencia en el Informe de 2010). En efecto, como manifestación de esta aceptación, aquella Consejería nos puso de manifiesto que todas las novedades relativas a la inspección técnica y rehabilitación de construcciones ya podían ser consultadas en una página web dedicada a estos contenidos. Comunicada al autor de la queja la respuesta de la Administración, se procedió al archivo del expediente.

1.3.3. Protección de la legalidad urbanística

El ordenamiento jurídico atribuye a las administraciones públicas competentes la función de garantizar el adecuado cumplimiento de la normativa urbanística mediante la actividad de protección de la legalidad, comprensiva de las siguientes actuaciones:

a) inspección urbanística;

b) adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad; y, en fin,

c) imposición de sanciones por infracciones urbanísticas.

Como sucedía en años anteriores, ha sido el ejercicio de las funciones indicadas, o la ausencia del mismo, el aspecto de la actividad urbanística que ha motivado que los ciudadanos plantearan sus quejas en un número mayor de ocasiones (cincuenta y cinco han sido las quejas presentadas en esta materia, una menos que en 2010). Para exponer las intervenciones más relevantes llevadas a cabo en relación con las cuestiones que aludían a la protección de la legalidad urbanística, a continuación nos referiremos a los principales pronunciamientos adoptados a instancia de los ciudadanos.

Una de las resoluciones dirigidas de forma más frecuente a la Administración municipal respecto a la protección de la legalidad urbanística, ha sido aquella cuya formulación se encontraba motivada por la ausencia total de la tramitación debida de las denuncias presentadas por los ciudadanos o por la concurrencia de irregularidades en la misma. Así ocurrió en los expedientes **20100463**, **20100476 20101954**, **20110166** y **20111259** (esta última formulada con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe). Siendo el contenido de la postura adoptada en estos supuestos, en términos generales, análogo, nos referiremos de una forma más amplia a la tramitación y resolución de la segunda de las quejas señaladas.

Así, en el expediente **20101954** el ciudadano ponía de manifiesto la ausencia de contestación por parte del Ayuntamiento de Medina de Pomar (Burgos) a varias reclamaciones presentadas por un vecino, a través de las cuales se había denunciado la presunta irregularidad de una obra de cerramiento ejecutada en el término municipal. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a aquella Entidad local en solicitud de información relacionada con la cuestión planteada. A la vista del informe obtenido, se pudo concluir que, más de cinco años después de la presentación de una denuncia urbanística por un ciudadano, el citado Ayuntamiento no había llevado a cabo actuación alguna en relación con la misma, ni había proporcionado a aquel una respuesta escrita a su petición.

La titularidad municipal de las competencias de protección de la legalidad urbanística (arts. 111 de la LUCyL y 336 del RUCyL), exige que, cuando sea presentada ante un Ayuntamiento una denuncia relacionada con la ejecución de una obra, este deba proceder, cuando menos, a contestar expresamente a la misma, previa inspección de la obra denunciada si ello fuera necesario. Este derecho del ciudadano a recibir una respuesta a su escrito, además de ser una consecuencia de la obligación general de resolver que vincula a todas las administraciones públicas, se deriva también de la propia posición del denunciante en el marco del procedimiento sancionador, aunque este únicamente dé comienzo formalmente cuando se adopta, en su caso, el correspondiente acuerdo de incoación. En efecto, el Decreto 189/1994,

de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, al cual se remite el art. 358 del RUCyL, reconoce al denunciante su derecho a recibir la comunicación de la iniciación del procedimiento punitivo (art. 7.2 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto) o, en su caso, a ser informado de los motivos por los cuales no procede tal iniciación (art. 6.4 de la misma norma). Obviamente, el hecho de que la denuncia que haya sido presentada no cumpla los requisitos mínimos exigidos no exime del cumplimiento de la obligación de la Administración de contestar a la misma, puesto que en este supuesto lo que procedería es requerir al ciudadano la subsanación de las deficiencias de su escrito, al amparo de lo previsto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Era evidente que en el supuesto planteado en la queja no se había procedido de la forma indicada, motivo por el cual procedía recomendar al Ayuntamiento que adoptase las medidas necesarias para garantizar que, en el plazo de tiempo más breve posible, se realizase una inspección de la obra denunciada, comunicando al ciudadano lo que correspondiera a la vista del resultado de la misma. Considerando el tiempo transcurrido desde que había sido ejecutada esta obra y puesto que la misma limitaba con un camino público, convenía recordar que la acción administrativa para la protección y restauración de la legalidad sobre terrenos de dominio público podía llevarse a cabo sin sujeción a ningún plazo temporal (arts. 121.2 de la LUCyL y 346.3 del RUCyL).

En atención a los argumentos jurídicos apuntados, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento señalado en los siguientes términos:

> *"En relación con la denuncia presentada por (...) respecto a la ejecución de una obra de cerramiento de la parcela (...), garantizar la adopción de las siguientes medidas en el plazo de tiempo más breve posible:*
>
> *Primero.- Llevar a cabo la inspección anunciada de la citada obra.*
>
> *Segunda.- A la vista del resultado de la citada inspección, comunicar por escrito al ciudadano denunciante lo que corresponda, considerando, si fuera aplicable al caso, que la acción administrativa para la protección y restauración de la legalidad sobre terrenos de dominio público no esta sujeta a prescripción".*

En la fecha de cierre del presente Informe se encontraba pendiente de recepción la respuesta municipal a esta resolución. Sin embargo, de las cuatro resoluciones restantes con un contenido análogo al transcrito, tres de ellas habían sido aceptadas en su totalidad (**20100463**, **20100476** y **20110166**) y una parcialmente (**20111259**).

A diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, en los expedientes **20092100**, **20100059**, **20101241**, **20101646**, **20110147** y **20110188**, admitidas las quejas a trámite y obtenida la información correspondiente de los ayuntamientos competentes en cada caso, se constató que estos, tras nuestra intervención, habían procedido a ejercitar correctamente sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística, dando inicio a los procedimientos sancionadores y de restauración de la legalidad pertinentes (en el caso concreto del expediente **20100059**, se había formulado al Ayuntamiento de Burgos una resolución en 2010, a la que se hizo referencia en el Informe de aquel año). En consecuencia, en todos estos casos, una vez comunicado al autor de cada una de aquellas quejas el inicio de los procedimientos correspondientes, se procedió al archivo de los expedientes.

Con todo, no es infrecuente que, a pesar de que se inicien los procedimientos de protección de la legalidad debidos, estos no se resuelvan en el plazo previsto para ello, dando lugar a su caducidad. En 2011, esta circunstancia ha motivado, exclusivamente o conjuntamente con otras irregularidades, la formulación de tres resoluciones dirigidas a otros tantos ayuntamientos (**20101384**, **20110556** y **20111130**).

Desarrollando la última de ellas de forma ejemplificativa de las posturas adoptadas en relación con esta irregularidad concreta, en la queja **20111130** el ciudadano planteaba su disconformidad con un procedimiento sancionador incoado por el Ayuntamiento de San Emiliano (León) por la ejecución de obras en una finca urbana, así como con la sanción pecuniaria finalmente impuesta. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a aquella Entidad local en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. A la vista del informe obtenido, se constató que, desde un punto de vista formal y sin perjuicio de otras posibles irregularidades en las que se hubiera podido incurrir, la resolución del procedimiento sancionador en cuestión había sido adoptada habiendo transcurrido más de seis meses desde su incoación.

En consecuencia, procedía plantearse cuáles eran los efectos del carácter extemporáneo de la resolución sancionadora señalada. De acuerdo con lo dispuesto en la letra d) del art. 358 del RUCyL, transcurrido el plazo máximo establecido para resolver un procedimiento sancionador, este debe entenderse caducado, sin perjuicio del posible inicio de un nuevo procedimiento si la infracción urbanística correspondiente no hubiera prescrito. Este precepto se hace eco para el ámbito urbanístico de la doctrina contenida, entre otras, en la STS de 28 de junio de 2004, de acuerdo con la cual el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y los reglamentos sobre procedimiento sancionador "... establecen de forma inequívoca que los plazos concedidos para su resolución son plazos esenciales cuya finalización

da paso a un plazo de caducidad". Por tanto, la resolución sancionadora controvertida había incurrido en una ilegalidad, puesto que la misma debía haber tenido como contenido la declaración de caducidad del procedimiento. Una vez declarada la caducidad del procedimiento punitivo, debía iniciarse uno nuevo, considerando que la STS de 12 de junio de 2003, había fijado como doctrinal legal que "... la declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecida para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, no extingue la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas". Sin embargo, el inicio de un nuevo procedimiento sancionador tenía como límite, obviamente, la prescripción de la infracción administrativa cometida. Era, precisamente, este límite el que impedía en el supuesto analizado en la queja la incoación de un nuevo procedimiento punitivo dirigido a reprimir la conducta infractora cometida.

Con base en los fundamentos jurídicos enunciados, se procedió a dirigir al Ayuntamiento de San Emiliano una resolución en los siguientes términos:

> *"Primero.- En relación con el procedimiento sancionador incoado por ese Ayuntamiento a (...) por la ejecución de obras en una finca urbana ubicada en (...), adoptar, de forma conjunta, las siguientes medidas:*
>
> *(...)*
>
> *- Acordar, en el ejercicio de las facultades previstas en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la revocación de las dos resoluciones administrativas citadas en el punto anterior.*
>
> *- Declarar, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 358 del RUCyL, la caducidad del procedimiento sancionador señalado.*
>
> *Segundo.- Con carácter general y en el ejercicio de las competencias atribuidas por el Ordenamiento jurídico a esa Entidad local, garantizar el cumplimiento de las siguientes obligaciones:*
>
> *(...)*
>
> *- Evitar, a través del correcto ejercicio de las competencias municipales en materia de protección de la legalidad urbanística recogidas en la LUCyL y en su Reglamento de desarrollo, la prescripción de las infracciones urbanísticas".*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de San Emiliano, quien nos indicó que el expediente sancionador que había tramitado por la ejecución de las obras en cuestión

adolecía de los defectos formales que se citaban en la resolución, así como que se consideraba legalizada la obra, al haber sido concedida la licencia para la misma. Comunicada la respuesta municipal al ciudadano, se procedió al archivo de la queja.

Por su parte, las resoluciones adoptadas en los expedientes **20101384** y **20110556**, antes citados, obtuvieron respuestas opuestas de las entidades locales destinatarias de cada una de ellas, puesto que, mientras la primera fue rechazada, la segunda fue aceptada por el Ayuntamiento correspondiente.

Hasta aquí han sido objeto de exposición los pronunciamientos relativos a los aspectos formales de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística. Ahora bien, en otros muchos casos, las posturas adoptadas han analizado la vertiente material de estos procedimientos, bien determinando la obligación de la Administración municipal de adoptar las medidas pertinentes ante la presencia de ilícitos urbanísticos; bien avalando la actuación de las entidades locales por considerar correcta la misma también desde un punto de vista material.

En primer lugar, se han adoptado hasta diez resoluciones en 2011 dirigidas a las administraciones públicas en las cuales se ha recomendado a las mismas que iniciaran y resolvieran los procedimientos pertinentes ante la ejecución de obras sin la previa obtención de la preceptiva licencia urbanística (**2091596**, **20100860** y **20101072**), sin ajustarse a lo autorizado en la misma (**20092510**, **20100195**, **20101444**, **20101687** y **20111548**), o, en fin, con ocupación o invasión de un bien de dominio público o de espacios configurados como dotaciones urbanísticas (**20101720** y **20111125**).

A la ejecución de una obra sin licencia se refería la queja **20101072**, donde el ciudadano manifestaba su disconformidad con la ubicación de un cartel publicitario de grandes dimensiones en una parcela de titularidad municipal fuera del casco urbano de la localidad de Malpartida de Corneja (Ávila). Admitida la queja a trámite nos dirigimos al Ayuntamiento correspondiente en solicitud de información acerca de la cuestión controvertida planteada. Del informe obtenido se desprendía que la instalación del citado cartel era un acto meramente tolerado, sin que tuviera formalización jurídica alguna, ni desde el punto de vista del patrimonio municipal, ni desde una perspectiva urbanística. En este último sentido, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 97.1 m) de la LUCyL, y 288 a) 8.º del RUCyL, la colocación de carteles publicitarios visibles desde las vías públicas es un acto constructivo sujeto a licencia.

Pues bien, existía una incompatibilidad entre la ubicación del cartel publicitario precitado y las normas urbanísticas que resultaban aplicables. Entre estas últimas, ante la ausencia de planeamiento general propio del término municipal, se encontraban las normas subsidiarias de planeamiento con ámbito provincial, en este caso de Ávila, cuya aplicabilidad se

preveía en la disposición transitoria sexta de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, por la que se modificó la LUCyL, y en la disposición transitoria segunda del Decreto 45/1999, de 9 de julio, por el que se modificó el RUCyL. En efecto, el art. 3.2 j) de aquellas normas disponía que en el suelo no urbanizable quedaba prohibida la disposición de elementos o carteles publicitarios independientes de la edificación. En consecuencia, el Ayuntamiento debía dirigirse a la persona física o jurídica responsable de la instalación del cartel publicitario controvertido requiriéndole la retirada del mismo y concediéndole un plazo a tal efecto. En el supuesto de que en el plazo concedido no se retirara el cartel, procedería el ejercicio de la acción correspondiente ante los Tribunales ordinarios para lograr aquella retirada, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 55.3 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y 70 del RD 1372/1986, de 13 de junio. Para llevar a cabo esta actuación el Ayuntamiento podía, si lo estimaba necesario, solicitar la asistencia jurídica de la Diputación provincial de Ávila.

Con base en la fundamentación jurídica señalada, se dirigió una resolución al Ayuntamiento señalado en los siguientes términos:

> *"Primero.- Requerir a la persona física o jurídica responsable de la instalación del cartel publicitario ubicado en una parcela de titularidad municipal, próxima a la carretera Piedrahita-Salamanca, la retirada de aquel.*
>
> *Segundo.- En el supuesto de que la actuación indicada no se lleve a cabo de forma voluntaria, ejercer la acción que corresponda ante los tribunales ordinarios dirigida a aquel fin".*

La Entidad local destinataria de esta resolución nos manifestó la aceptación de la misma, comunicándonos que se iba a requerir al titular del cartel para que retirase el mismo, y en el caso de que no lo hiciera voluntariamente, se iban a solicitar los informes oportunos para determinar si procedía llevar a cabo el correspondiente expediente de retirada de oficio de aquel. Comunicada al ciudadano la respuesta municipal, se procedió al archivo del expediente.

Sin embargo, otra de las resoluciones en las que también se instó el ejercicio de las competencias en materia de protección de la legalidad ante la ejecución de obras sin licencia, no fue aceptada por el Ayuntamiento destinatario de la misma (**20101956**); por el contrario, la resolución restante con este contenido (**20100860**), sí fue aceptada expresamente por la Entidad local a la que fue dirigida.

Por su parte, a la ejecución de unas obras sin ajustarse a la licencia previamente obtenida, se refería la resolución adoptada (con posterioridad a la fecha de cierre del Informe) en la queja **20111548**, donde el ciudadano denunciaba unas obras que habían sido llevadas

a cabo en la planta segunda de un edificio localizado en Arenas de San Pedro (Ávila). Del informe obtenido tras la admisión a trámite de la queja se desprendía, en primer lugar, que se había concedido en su día una licencia que no amparaba el uso de vivienda en las dependencias bajo cubierta del inmueble; en segundo lugar, no se podía afirmar concluyentemente si las obras denunciadas habían consistido en la reforma de dos viviendas preexistentes o, por el contrario, se había procedido a la construcción de dos viviendas nuevas donde antes existía solamente una.

En relación con la primera de las cuestiones indicadas, la mera posibilidad de acceso desde las viviendas a las dependencias bajo cubierta facilitaba el uso "vividero" de estas últimas, creando dudas acerca de su utilización exclusiva como desvanes. En consecuencia, se consideraba conveniente una inspección de las referidas viviendas con el fin de verificar si se estaba dando a las dependencias bajo cubierta objeto de licencia el uso de vivienda prohibido por la misma. Si se llegara a constatar esta infracción debía tenerse en cuenta que el uso del suelo constituye una actividad continuada y que, por tanto, el plazo de prescripción no comenzaba a correr hasta que tal uso finalizara (STS de 15 de septiembre de 1989, y STSJCyL de 12 de marzo y 29 de abril de 2003). En cuanto a la posibilidad de que se hubiera procedido a la construcción de dos viviendas nuevas donde antes existía solamente una, también resultaba procedente que se comprobara si efectivamente las obras realizadas habían consistido en transformar una vivienda existente en planta segunda en dos viviendas tipo dúplex (aprovechando parte del bajo cubierta), o, por el contrario, las mismas se habían limitado a la reforma de dos viviendas ya existentes.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro:

> *"1.- Que por parte de esa Corporación se lleve a cabo una inspección de las viviendas ubicadas (...), 2ª planta con el fin de verificar:*
>
> *a.- si efectivamente las obras realizadas han consistido en transformar una vivienda existente en planta segunda en dos viviendas en dúplex (aprovechando parte del bajo cubierta) o, por el contrario, las mismas se han limitado a la reforma de dos viviendas ya existentes.*
>
> *b.- si se está dando a las dependencias bajo cubierta objeto de licencia (...) el uso de vivienda prohibido por la misma.*

2.-Que, en el supuesto de constatarse alguna de las infracciones anteriores, se proceda a incoar los expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores que correspondan.

3.- Que, de resultar acreditada la segunda infracción, se tenga en cuenta que el uso del suelo constituye una actividad continuada y que, por tanto, no se inicia el cómputo del plazo de prescripción hasta que finalice el mismo".

En cuanto a las otras cuatro resoluciones dirigidas a la Administración municipal en relación con la protección de la legalidad urbanística ante la ejecución de obras sin ajustarse a la licencia previamente obtenida (**20092510**, **20100195**, **20101444** y **20101687**), todas ellas fueron aceptadas por las entidades locales a las que fueron dirigidas, si bien la adoptada en el último de los expedientes citados lo fue con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe.

En tercer lugar, se han formulado resoluciones en las cuales se instaba a la Administración municipal la adopción de medidas de restauración de la legalidad que afectaban al dominio público o a espacios destinados a dotaciones urbanísticas. Así, en la queja **20111125**, el ciudadano denunciaba la existencia de un inmueble en el término municipal de Mozárbez (Salamanca) con una puerta cuya utilización obstaculizaba el tránsito por la vía pública. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento correspondiente, quien, en atención a nuestra petición, reconoció expresamente que la apertura de la puerta controvertida implicaba la ocupación de una vía pública, si bien se añadía que los perjuicios causados por tal invasión eran mínimos debido a la escasa utilización de la calle.

Partiendo, por tanto, de la irregularidad del sistema de apertura de aquella puerta, debíamos plantearnos si la Entidad local se encontraba facultada para exigir la modificación del mismo, considerando el tiempo transcurrido desde su instalación (aunque se desconocía la fecha concreta, del informe municipal se desprendía que había transcurrido un plazo muy superior a cuatro años desde que había tenido lugar). Al respecto, procedía señalar que las actuaciones de defensa de los bienes de dominio público (como es una calle) no se encontraban sometidas a plazo temporal alguno, tal y como se desprende de lo dispuesto en los arts. 82 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 70.1 del RD 1372/1986, de 13 de junio, 121.2 de la LUCyL, y 346.3 del RUCyL. En consecuencia, el Ayuntamiento debía, en el ejercicio de sus competencias, proceder a exigir el cambio necesario en la instalación de la puerta en cuestión, con el fin de que la apertura de la misma no implicase una invasión de la vía pública. A la

misma conclusión se había llegado, para un caso análogo al planteado en la queja citada, en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 20 de octubre de 2000.

Con base en la fundamentación jurídica que ha sido resumida, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento con el siguiente tenor literal:

> *"Previa verificación de que el sistema de apertura de la puerta existente en un inmueble ubicado en (...) implica la invasión de la vía pública, acordar el inicio de un procedimiento administrativo en el cual, previa audiencia al titular de aquel, se resuelva, si fuera necesario, exigir la modificación del citado sistema, de forma tal que la puerta en cuestión abra hacia el interior del inmueble y no hacia el exterior".*

Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, el Ayuntamiento contestó a esta resolución señalando que, si bien no se consideraba oportuno iniciar expediente alguno en relación con el asunto concreto planteado dado que en el municipio existían muchos inmuebles antiguos en la misma situación, la voluntad de la Corporación era subsanar los casos existentes según se fueran solicitando licencias de obras para rehabilitar aquellos. De esta respuesta, que fue considerada como una aceptación parcial de la resolución, se dio el oportuno traslado al autor de la queja.

Por el contrario, la otra de las resoluciones citadas en las que se instaba la protección de la legalidad a través de la defensa, en este caso, de espacios destinados a dotaciones urbanísticas (**20101720)**, no ha sido contestada, pese a haber sido reiterada en tres ocasiones, por el Ayuntamiento correspondiente, lo cual motivó la inclusión de este último en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras y el archivo del expediente.

A diferencia de lo ocurrido en todos los supuestos anteriores, en las quejas **20100803** y **20100804** (tramitadas conjuntamente), **20101036**, **20110168**, **20110310** y **20112125**, tras llevar a cabo la investigación correspondiente y analizada la información obtenida en cada caso, se llegó a la conclusión de que no se podía afirmar que las entidades locales afectadas hubieran ejercido de forma incorrecta sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística, bien porque no se constató la existencia del ilícito urbanístico denunciado por el ciudadano; bien porque aunque era real la infracción administrativa cometida, la reacción municipal había sido o estaba siendo la adecuada. En todos estos casos, con carácter previo al archivo de las quejas, se comunicó a los autores de las mismas la información recibida y la fundamentación jurídica de la postura adoptada.

Por otra parte, en tres casos (**20101919**, **20110182** y **20111314**), admitidas las quejas a trámite y solicitada la información al Ayuntamiento correspondiente acerca del ejercicio

de su competencia de policía administrativa en este ámbito, debimos, en aplicación del art. 12 de la Ley del Procurador del Común, suspender nuestra intervención al tener conocimiento de que, por los mismos hechos, se estaba tramitando un procedimiento judicial.

Una problemática general de la que nos hemos ocupado relacionada con la comisión de infracciones urbanísticas en suelo rústico, pero también con la protección de un monte de utilidad pública, es la relativa a la situación jurídica en la que se encuentra un monte en el término municipal de Palacios del Sil (León) y las construcciones incorporadas al mismo. Estas últimas son cabañas de piedra de titularidad privada desde tiempo inmemorial que se han ido ampliando y reformando, y que, en la actualidad, se puede afirmar que no se encuentran vinculadas a un uso ganadero (el único permitido). En relación con esta cuestión y desde un punto de vista general ya habían sido varias las resoluciones dirigidas por esta institución a las administraciones competentes: la primera se formuló en 2007 (**Q/2243/06**) y a ella se hizo referencia en el Informe correspondiente a ese año; en lo relativo a las competencias atribuidas por la normativa urbanística, aquella resolución fue reiterada en 2009 (**20081790**). A pesar de la aceptación, en términos generales, de las citadas resoluciones, la problemática en cuestión aún se mantiene. Prueba de ello es que en 2011, se han tramitado y archivado, por distintas causas, hasta cinco expedientes en los cuales se reiteraban cuestiones controvertidas relacionadas con el monte en cuestión.

Así, en las quejas **20100917** y **20100918**, se planteaba una presunta inactividad general del Ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias urbanísticas para la restauración de la legalidad en terrenos de especial protección de aquel monte. Admitidas ambas quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información tanto al Ayuntamiento como a la Administración autonómica. Pues bien, esta última puso en nuestro conocimiento que el Servicio Territorial de Fomento de León había considerado que, de la ejecución de obras en suelo rústico protegido del monte en cuestión, se desprendían indicios de la comisión del delito tipificado en el art. 319 del Código Penal, circunstancia que había sido puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal. Como consecuencia de ello, se iniciaron las correspondientes diligencias de investigación, las cuales fueron archivadas debido a la incoación en el Juzgado de Instrucción de Villablino de unas diligencias previas sobre los mismos hechos. Por tanto, ante la tramitación de un procedimiento judicial, se acordó suspender nuestra intervención y proceder al archivo de las quejas indicadas, poniendo esta circunstancia en conocimiento del ciudadano. Todo ello sin perjuicio de que, en su momento y una vez que se conozca el resultado de aquel procedimiento, se pueda proceder a la reapertura de aquellos expedientes en relación con alguna cuestión que no hubiera sido planteada y resuelta en el mismo.

Por otra parte, en el expediente **20110494**, donde se planteaban cuestiones relacionadas con la protección del monte, nos dirigimos en varias ocasiones a la, entonces, Consejería de Medio Ambiente, con el fin de que nos informase acerca de las actuaciones que se estuvieran llevando a cabo como consecuencia de la aceptación de las resolución formulada en 2007, a la que antes se ha hecho referencia; en concreto, si se había iniciado la investigación de la situación jurídica del monte o el procedimiento dirigido a su deslinde. Pues bien, con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, hemos recibido la contestación de la Administración autonómica, a través de la cual nos ha comunicado la existencia de una propuesta formal del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León de inicio del procedimiento de investigación relativo a aquel monte, propuesta que iba a ser aceptada y llevada a la práctica. En consecuencia, consideramos que la problemática se encontraba en vías de solución, puesto que el inicio y desarrollo del procedimiento de investigación, previsto en el art. 25 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, era la vía idónea para tratar de alcanzar una solución a aquella, como ya se había puesto de manifiesto en la resolución antes citada. Por tanto, una vez comunicado al autor de la queja lo anterior, se procedió al archivo del expediente.

Además de los expedientes generales indicados, también se han archivado en 2011 tres quejas más acerca de cuestiones puntuales relacionadas con la ejecución de obras en el citado monte. En dos de ellos (**20100161** y **20100558**), se formuló una resolución al Ayuntamiento, en ambos casos por la falta de ejecución subsidiaria de resoluciones municipales adoptadas en procedimientos de restauración de la legalidad urbanística. Ninguna de las resoluciones señaladas, a pesar de haber sido reiteradas, ha sido contestada por la Entidad local, circunstancia que ha motivado su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras y el archivo de aquellas quejas. Por último, también se refería a una cuestión concreta el expediente **20100942**, donde un ciudadano planteaba su disconformidad con la denegación por la Administración autonómica de una autorización excepcional en suelo rústico. Admitida la queja a trámite y obtenida la información precisa, se llegó a la conclusión de que no era irregular la negativa al otorgamiento de aquella autorización, lo cual, una vez transmitida al ciudadano la argumentación jurídica que avalaba la afirmación anterior, dio lugar al archivo del expediente.

En todo caso, más allá de las cuestiones particulares planteadas, la problemática relacionada con el monte en cuestión tiene una dimensión general y se encuentra referida a la situación en la que se hallan todas las construcciones realizadas en el mismo sobre la base de las antiguas cabañas allí existentes. Esta cuestión general, a su vez, tiene dos perspectivas: la primera es medioambiental y debe ponerse en relación con la titularidad de las citadas

construcciones (el inicio del procedimiento de investigación anunciado por la Administración autonómica supone un primer paso en la vía adecuada para solucionar esta primera vertiente del problema); la segunda es urbanística y alude a las obras llevadas a cabo en las cabañas y a los usos proporcionados a las edificaciones resultantes (como se ha señalado esta cuestión es objeto de un procedimiento penal).

Por último, procede hacer referencia a una cuestión que también ha sido objeto de pronunciamientos anteriores. Se trata de una infracción en materia de patrimonio cultural que había sido cometida en la localidad de Santiago Millas (León). En concreto, esta infracción ya había dado lugar a la formulación de dos resoluciones (**20081420** y **20100247**). En la segunda de ellas, desarrollada en el Informe del año 2010, se había recomendado a la Administración autonómica la ejecución subsidiaria de las medidas de restauración de la legalidad que ya habían sido ordenadas por Delegación Territorial de León en el año 2006. A pesar de la aceptación de nuestra resolución, en la queja **20111160** el ciudadano nos volvió a poner de manifiesto el mantenimiento de las obras a través de las cuales se había materializado aquel ilícito. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos nuevamente en solicitud de información a aquella Administración autonómica, quien nos informó de que se había procedido a autorizar el proyecto de demolición de las obras en cuestión, así como de que esta demolición ya había dado comienzo. En consecuencia, una vez comunicada al ciudadano la solución final a la problemática planteada, se procedió al archivo del expediente.

1.4. Información urbanística y participación social

Para finalizar la parte de este Informe dedicada a la actividad urbanística, nos referiremos a la información urbanística y participación social, cuestión genérica a la que se encuentra dedicado el título VII de la LUCyL. A los efectos de esta Ley, se entiende por información urbanística toda información disponible por las administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, relativa a los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos y a la situación urbanística de los terrenos, así como a las actividades y medidas que pueden afectar a la misma (art. 141.3 de la LUCyL). No obstante, dentro de este apartado, también incluiremos aquellas quejas donde los ciudadanos se han dirigido a la administración solicitando información, que aun cuando no se pueda calificar como urbanística en el sentido definido en la LUCyL, tiene por objeto procedimientos administrativos o documentación relacionada con la actividad urbanística.

En cualquier caso, en 2011 se han dirigido dos resoluciones a otros tantos ayuntamientos en las cuales se ha recomendado a los mismos que proporcionasen a los ciudadanos la información urbanística, en sentido escrito, que había sido solicitada por los

mismos. Así ocurrió en la queja **20110434**, donde un ciudadano manifestaba que no había recibido contestación alguna por parte del Ayuntamiento de Valverde de la Virgen (León) a una petición de información urbanística que había sido formulada en 2006, acerca de tres fincas urbanas de su titularidad. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a aquel Ayuntamiento en solicitud de información relativa a la cuestión planteada. El informe obtenido confirmó que la citada consulta urbanística no había sido contestada por escrito por la Administración municipal.

Pues bien, resultaba evidente que el derecho a la información urbanística, recogido en el citado título VII de la LUCyL y en el capítulo I del título VII del RUCyL, comprende el de ser informado por escrito de la clasificación, calificación y régimen urbanístico aplicable a un terreno concreto (arts. 146 de la LUCyL y 426 del RUCyL). En consecuencia, se puso de manifiesto la obligación de contestar por escrito a la consulta urbanística referida en la queja en la forma y con el contenido previstos en el segundo apartado de los arts. 146 de la LUCyL y 426 del RUCyL, antes citados. En concreto, la respuesta debía ser comprensiva, de acuerdo con los preceptos señalados, de los siguientes aspectos: instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística aplicables; clasificación del suelo; y demás determinaciones urbanísticas significativas.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento indicado en los siguientes términos:

> *"De conformidad con lo dispuesto en los arts. 146 de la LUCyL, y 426 del RUCyL, informar por escrito a (...) de la clasificación, calificación y régimen urbanístico aplicable a las fincas ubicadas en (...)".*

Esta resolución, pese a haber sido reiterada en tres ocasiones, no ha sido contestada por la Entidad local destinataria de la misma, lo cual ha motivado que, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, se haya procedido a incluir a aquella en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, y a archivar el expediente.

En un sentido análogo al de la queja anterior, en el expediente **20100542** un ciudadano manifestaba su disconformidad con la contestación que había sido proporcionada por el Ayuntamiento de Solosancho (Ávila) a una solicitud de información urbanística sobre la naturaleza jurídica de una parcela del término municipal. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Entidad local indicada. Del informe remitido por esta, se desprendió que la contestación proporcionada a aquella solicitud había consistido, exclusivamente, en manifestar que no era posible informar sobre la calificación urbanística del terreno en cuestión. Por tanto, al igual que había ocurrido en el caso anterior y considerando que la solicitud presentada podía ser calificada como consulta urbanística en el sentido indicado

en los artículos citados, la misma debía ser contestada en los términos antes señalados. En concreto, la contestación debía limitarse al régimen urbanístico aplicable al terreno precitado, a la vista de lo previsto en las NUM de Solosancho, sin que fuera preciso incluir en la citada respuesta afirmaciones o valoraciones en cuanto a la titularidad del terreno en cuestión.

También aquí se dirigió una resolución a la Administración municipal en los siguientes términos:

> *"Contestar a la solicitud de información urbanística formulada por (...) acerca de la naturaleza jurídica de la parcela (...) poniendo de manifiesto al solicitante el régimen urbanístico del terreno en cuestión a la vista de lo dispuesto en las NUM de Solosancho y en los términos previstos en los arts. 146.2 la LUCyL y 426.2 del RUCyL (...)".*

Tampoco esta resolución, pese a haber sido reiterada en tres ocasiones, fue contestada por el Ayuntamiento destinatario de la misma, lo cual dio lugar a su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras y el archivo del expediente.

A diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, en la queja **20100479**, donde se hacía alusión a una posible vulneración del derecho a la información urbanística en relación con dos parcelas localizadas en el término municipal de Cuadros (León), no fue preciso formular una resolución a la Administración. En efecto, admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento correspondiente, quien nos remitió una copia de las certificaciones relativas a las parcelas indicadas que habían sido notificadas al ciudadano con posterioridad al inicio de nuestra intervención. En consecuencia, una vez emitidas las certificaciones señaladas, no se podía afirmar que se hubiera vulnerado por el Ayuntamiento de Cuadros el derecho a la información urbanística del ciudadano, procediendo el archivo de la queja, previa comunicación a su autor del informe obtenido y de la fundamentación de la postura adoptada.

No a la información urbanística en sentido estricto, sino a la información administrativa general relacionada con procedimientos de carácter urbanístico se refería la queja **20110384**. En la misma, el ciudadano denunciaba la desatención por el Ayuntamiento de Béjar (Salamanca) de una petición de la documentación relativa a un edificio de viviendas localizado en el término municipal (en concreto, se había solicitado el "libro de edificación" por quien era propietario de una de las viviendas ubicadas en aquel). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la citada Entidad local, quien nos informó de que, una vez presentada la petición indicada, el Ayuntamiento se dirigió al redactor del proyecto del edificio solicitando su autorización para facilitar una copia del mismo al solicitante, sin que se

hubiera recibido contestación alguna. Con posterioridad, únicamente se había procedido a informar al ciudadano de las actuaciones que se habían llevado a cabo con el fin de poder atender su solicitud.

Pues bien, para determinar la regularidad de la actuación municipal era preciso referirse al "libro del edificio" (el interesado había solicitado el "libro de edificación"). De la regulación del "libro del edificio", contenida en los arts. 7 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y en el capítulo II del título II de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, se desprendían dos conclusiones relevantes a los efectos que nos ocupaban: la primera de ellas era que el "libro del edificio" correspondiente al inmueble en cuestión, en el caso de que existiera como tal, debía encontrarse en poder de la comunidad de propietarios del mismo; la segunda era que la gran mayoría de documentos y datos que integraban aquel documento debían formar parte o encontrarse recogidos en los procedimientos administrativos que habían sido tramitados por el Ayuntamiento para el otorgamiento de las correspondientes licencias urbanísticas de obras y de primera ocupación. En consecuencia, la pretensión ejercida podía obtener satisfacción a través del acceso por el solicitante a los documentos que formaban parte de los expedientes tramitados con carácter previo al otorgamiento de ambas licencias (art. 37.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). En el caso concreto del proyecto técnico del edificio, este acceso no debía someterse a una previa autorización de su autor, como había sido reconocido en varias sentencias (STSJ de Galicia de 28 de abril de 2005, y STSJ de Madrid de 9 de febrero del mismo año). En ese sentido, aunque el derecho de propiedad intelectual incluye los proyectos de obras arquitectónicas y de ingeniería (letra f del art. 10.1 del RDLeg 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual), el art. 31 bis.1 del citado texto legal, precepto añadido al Texto Refundido por la Ley 23/2006, de 27 de julio, dispone que no es necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios. Por otra parte, en cuanto al abono de una cantidad económica como contraprestación a la obtención de una copia de los documentos solicitados por el ciudadano, la regla que debía aplicarse era aquella que permitía exigir las exacciones que se hallasen legalmente establecidas (art. 37.8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Con base en la fundamentación jurídica expuesta someramente, se procedió a dirigir una resolución al Ayuntamiento de Béjar en los siguientes términos:

> *"A la vista de la solicitud presentada ante ese Ayuntamiento por (...) en relación con la documentación (libro de edificación) relativa al edificio localizado en (...), poner de*

manifiesto a la antes identificada el derecho que le asiste de acceder a todos los documentos integrantes de los expedientes administrativos tramitados con carácter previo al otorgamiento de las licencias de obras y de primera ocupación correspondientes, sin que sea necesario para que tal acceso tenga lugar respecto al proyecto técnico la previa autorización de su autor".

Como contestación a esta resolución, la Administración municipal nos puso de manifiesto su aceptación, señalando que se permitía el acceso al solicitante a los documentos integrantes del expediente administrativo tramitado para el otorgamiento de las licencias de obra y de primera ocupación del edificio de viviendas en cuestión. No obstante, en la respuesta remitida se añadía que se había indicado a aquel que, en el caso de interesar una copia de tales documentos, debía proceder al abono de 300 €. A la vista de lo elevado de esta cantidad, se estimó conveniente poner de manifiesto al citado Ayuntamiento que la contraprestación exigida para la obtención de una copia de la documentación solicitada no parecía responder a la aplicación de la Ordenanza municipal aplicable, así como la conveniencia de informar al ciudadano de las normas en las que se fundamentaba la exigencia de aquella cantidad concreta. Una vez comunicada al autor de la queja la contestación de la Entidad local a nuestra resolución y las valoraciones realizadas acerca de la cantidad económica antes referidas, se procedió al archivo del expediente.

Por último, en las quejas **20111095** y **20111959**, los ciudadanos denunciaban que los Ayuntamientos de Ávila y de Puebla de Lillo (León), respectivamente, no habían atendido sendas solicitudes de información administrativa relacionada con procedimientos de carácter urbanístico. En ambos casos, admitidas las quejas a trámite y obtenidos los informes requeridos, se constató que los Ayuntamientos citados habían procedido a acceder a lo solicitado. Una vez comunicada la solución alcanzada a los ciudadanos, se procedió al archivo de los expedientes (en el segundo caso con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe).

2. OBRAS PÚBLICAS

Para comenzar a analizar esta cuestión debemos partir del hecho de que, como consecuencia de las exigencias de la Unión Europea, continuamos en un escenario presupuestario restrictivo en nuestro país. En efecto, según los datos facilitados por la patronal de grandes constructoras, Seopan, la obra oficial licitada por las administraciones en el año 2011 asciende a un total de 1.836 millones de euros, con un descenso del 9% respecto al año 2010. Sin embargo, la proyección de grandes infraestructuras por parte del Estado (ejecución de la línea de alta velocidad ferroviaria en las provincias de León y Zamora, y finalización de la

Autovía A-66 en el tramo Benavente-Zamora) ha determinado que el recorte haya sido menor en nuestra Comunidad, respecto al del conjunto de España (un 47'5% sobre el mismo período del año anterior).

Desglosado en sectores, la obra civil supone el 82% del conjunto, frente al restante 18% que se ha destinado a vivienda. Además, del total acumulado, el 76% corresponde a la Administración del Estado, con 1.398 millones de euros, mientras que la de la Administración autonómica ha supuesto únicamente el 10,5% del total (193 millones de euros) y la de las entidades locales (ayuntamientos y diputaciones provinciales) ha representado el 13,5% restante (244 millones de euros). Por lo tanto, estos datos demuestran que las administraciones autonómica y local han soportado el mayor peso de las restricciones. Además, la Cámara de Contratistas de Castilla y León ha reforzado en un informe el panorama pesimista anteriormente descrito, al advertir que la licitación de obra pública no supone automáticamente su adjudicación (en el último ejercicio, la Administración del Estado sólo ha adjudicado el 36% de la obra licitada, y la Administración autonómica únicamente un 25%), y que algunas de las obras ya empezadas han visto retrasado su presupuesto.

En este sentido, esta procuraduría quiere recordar que, si bien la búsqueda de un equilibrio presupuestario de las finanzas públicas es necesaria, una adecuada gestión de la obra pública constituye un estímulo, sin duda conveniente, para el crecimiento económico y la generación de empleo en un sector fuertemente castigado por la crisis.

Como novedad en el campo normativo, debemos mencionar la aprobación por parte de la Administración autonómica del Decreto 45/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Carreteras, y que regula todas las cuestiones referidas a la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras con itinerario comprendido íntegramente en el territorio de la Comunidad de Castilla y León y que no sean de titularidad estatal.

Ahora bien, la ejecución y conservación de estas infraestructuras por las administraciones no siempre resulta del agrado de los ciudadanos, quienes pueden mostrar su disconformidad general con la forma de llevar a cabo aquellas o con sus efectos concretos sobre el patrimonio privado. En concreto, en 2011 han sido veinticinco las ocasiones en las que los ciudadanos han presentado su queja a esta institución, lo cual supone una disminución de diez con respecto al ejercicio anterior. En conjunto, representan aproximadamente un 7% del total del área. En cuanto a la problemática general, cabe indicar que se han reducido notablemente las quejas referidas al procedimiento expropiatorio (han pasado de 18 a 7), incrementándose en cambio las quejas derivadas de la defectuosa ejecución o conservación de

obras públicas (14 en total). Por último, tenemos que indicar que el 28% de las reclamaciones presentadas se referían a cuestiones que eran competencia de los órganos de la Administración del Estado, remitiéndose todas ellas al Defensor del Pueblo, como comisionado competente.

2.1. Proyección y contratación

En anteriores Informes pusimos de manifiesto las discrepancias que generan en la ciudadanía los proyectos de obras públicas en cuanto a su ubicación y diseño. Aunque es evidente que aquí nos encontramos en un campo en el que existe un amplio margen de discrecionalidad para los poderes públicos, también es cierto que no puede ser absoluto y que debe ser limitado. Es, precisamente, la observancia de estos límites el objeto fundamental de las intervenciones que lleva a cabo esta institución en relación con este tipo de quejas.

De esta forma, una de las cuestiones que se demandan es la necesidad de que se tengan en cuenta las sugerencias formuladas por los ciudadanos ante las diversas alternativas planteadas para la mejora de las vías de comunicación. Así, sucedió en la queja **20100941**, en la que se solicitaba la construcción de una nueva variante de acceso a la carretera comarcal C-631 desde la carretera que une las localidades leonesas de Salientes y de Palacios del Sil, que serviría para aliviar el tráfico existente por el puente romano de esta última localidad, paliando así su deterioro.

Al respecto de esta queja, la Diputación provincial de León admitió en el informe remitido que la obra solicitada conllevaría la reforma de la carretera LE-3303, cuya titularidad corresponde a esa Administración desde 1995. Tras enumerar las mejoras ejecutadas, informó que en el año 2004 se realizó un estudio previo con el fin de ejecutar la variante demandada. Se plantearon tres diferentes alternativas al trazado, previéndose en todas ellas la construcción de un nuevo puente; sin embargo, esta construcción no se llevó a cabo ante las desavenencias surgidas con el Ayuntamiento de Palacios del Sil por la elección de la opción más idónea. Finalmente, la Diputación reconoce que, en la actualidad, no prevé ejecutar ninguna variante, ni reparar las deficiencias existentes en el puente romano.

Sobre la cuestión planteada, esta procuraduría, si bien valoraba las mejoras que se habían ejecutado desde el año 2005 en el trazado de la carretera LE-3303 “De CL-631 (Palacios del Sil) a Salientes”, estimaba que las discrepancias surgidas con el Ayuntamiento no podían impedir a la Administración provincial adoptar las decisiones que le corresponden en exclusiva, por lo que, si las disponibilidades presupuestarias así lo permiten, debería proseguir el expediente con el fin de ejecutar la variante solicitada y optar por la alternativa que aconsejen los servicios técnicos provinciales. De esta forma, se construiría el nuevo puente sobre el río Sil,

permitiendo la peatonalización del puente romano ya existente, que frenaría el deterioro denunciado.

Por todas estas razones, tras archivar las actuaciones respecto al Ayuntamiento de Palacios del Sil, se dirigió la siguiente sugerencia a la Diputación de León:

> *"Que, si las disponibilidades presupuestarias lo permiten, se ejecute, optando por la Alternativa que los Servicios Técnicos de la Diputación estimen más adecuada, la variante de acceso a la carretera CL-631 desde la carretera de titularidad provincial LE-3303 "De CL-631 (Palacios del Sil) a Salientes", construyendo a tal fin un nuevo puente sobre el río Sil, que ayudará a salvaguardar en mejores condiciones el puente romano existente en la actualidad".*

La Administración provincial aceptó esta sugerencia, reconociendo que era consciente de la conveniencia de iniciar la tramitación para ejecutar dicha variante, a fin de salvaguardar la integridad del puente romano existente y mejorar de forma efectiva la vialidad del acceso a Salientes. Por lo tanto, informó que se incluirían en futuros planes dicha obra, siempre y cuando las necesidades existentes y las disponibilidades presupuestarias lo permitieran.

En otras ocasiones, los ciudadanos acuden a esta institución al considerar que las administraciones competentes permanecen inactivas ante sus demandas de seguridad vial en el diseño de mejoras de las vías públicas. Así sucedió en el expediente **20100073**, en el cual se demandaba la construcción de un paso de ganado en el punto kilométrico 2,300 de la carretera de titularidad provincial ZA-P-2226, al ser la actividad ganadera la principal en el municipio de Fariza de Sayago. Según el autor de la queja, el Ayuntamiento se había dirigido hasta en ocho ocasiones a la Diputación de Zamora reclamando su ejecución con la finalidad de mejorar la seguridad tanto de los vehículos que circulan por la vía, como la de los ganaderos que, de forma ineludible, deben cruzar la misma constantemente. Al respecto, la Administración provincial informó que se estaban acometiendo en la actualidad obras de acondicionamiento y refuerzo en la citada carretera, pero que no era posible construir la infraestructura demandada en el lugar planteado, por razones técnicas y financieras.

Sin embargo, esta institución consideró que la Diputación, como titular de dicha vía pública, debía tener presente que el municipio afectado se encontraba en el interior del Parque Natural de Arribes del Duero (Zamora-Salamanca). Esta circunstancia suponía la aplicación del plan de ordenación de recursos naturales de dicho espacio protegido, que prevé la ejecución de una serie de actuaciones con el fin de favorecer las condiciones socio-económicas de sus habitantes: mejora de las infraestructuras ganaderas y fomento de la ganadería extensiva como una de las bases principales de desarrollo de la zona (art. 25), respeto de los valores ecológicos

y paisajísticos en la reforma o mejora de carreteras (art. 28) y consolidación de unos niveles de servicios adecuados para incrementar el nivel de vida de los residentes (art. 31). Asimismo, no debe olvidarse, tal como se establece en el art. 43 EA, la cohesión y el equilibrio de todos los territorios de Castilla y León, con especial atención a las zonas periféricas y a las más despobladas y desfavorecidas, como es el caso del municipio de Fariza de Sayago.

En consecuencia, se formuló la siguiente sugerencia a la Diputación de Zamora:

"Que, de conformidad con lo dispuesto en las directrices y principios establecidos en el Decreto 164/2001, de 7 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural "Arribes del Duero" para el fomento de la actividad ganadera tradicional y la ejecución de infraestructuras, se valore la construcción de un paso subterráneo de ganado en la carretera de titularidad provincial ZA-P-2226 a su paso por la localidad de Fariza, siempre que su ejecución sea técnicamente posible".

La Administración provincial rechazó esa sugerencia, al seguir estimando que dicha medida no resultaba asumible desde el punto de vista financiero, ya que, para ello, sería necesario variar la rasante de la carretera en un tramo de longitud no superior a un kilómetro.

2.2. Expropiación forzosa

La regulación del procedimiento expropiatorio es el ejemplo paradigmático de la búsqueda del equilibrio entre el ejercicio de potestades públicas y los derechos de los particulares directamente afectados por estas: las primeras son necesarias para disponer de los terrenos necesarios para ejecutar una obra pública y los segundos deben ser protegidos y respetados en los términos previstos en la legislación aplicable (Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957).

Pues bien, de la simple lectura de los Informes presentados anualmente por esta institución se desprende que aquel equilibrio se rompe tradicionalmente, a favor de la Administración, en los procedimientos expropiatorios llevados a cabo con la finalidad de construir o mejorar carreteras de titularidad autonómica. Esta ruptura se produce, con carácter general, como consecuencia de la generalización del procedimiento de urgencia, que invierte la regla del previo pago, y del retraso temporal en el que se incurre frecuentemente para determinar y, sobre todo, para abonar el justiprecio correspondiente.

En lo que respecta al año 2011, debemos resaltar la importante disminución de las quejas presentadas en este campo -únicamente se han presentado siete- respecto a ejercicios

anteriores. Además, del total de reclamaciones, tres fueron remitidas al Defensor del Pueblo al corresponder a expropiaciones acordadas por órganos de la Administración del Estado. Estos datos son un claro exponente de la reducción de las obras públicas ejecutadas por las corporaciones locales y la Junta de Castilla y León como consecuencia de las restricciones presupuestarias.

La actuación de esta procuraduría se ha dirigido en mayor medida a reclamar a las administraciones que procedan, con el fin de finalizar los expedientes expropiatorios, a calcular con la mayor celeridad posible los intereses de demora generados para proceder a su pago. Así, se determinó en el expediente **20100798**, en el que se ponía de manifiesto el retraso existente en el procedimiento de retasación de una finca que fue expropiada en el año 1997 como consecuencia de la ejecución de las obras de la autovía de Cubillos del Sil a Toreno (León). En efecto, del análisis del expediente, resultaba que la Administración autonómica únicamente había procedido al cálculo y abono de los intereses de demora generados en el expediente ordinario de expropiación; sin embargo, es preciso diferenciar –tal como ha manifestado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de manera reiterada - los intereses de demora correspondientes al primer justiprecio, y los generados en el procedimiento de retasación, que deberán calcularse sobre la nueva valoración, es decir, desde la fecha de la solicitud de ésta. Por ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

> *"Que se proceda, en el plazo de tiempo más breve posible, a la determinación y pago de los intereses de demora generados en el expediente de retasación (a partir del 20 de julio de 2003) de la finca (...) llevado a cabo con motivo de las obras de la Autovía de Cubillos del Sil a Toreno. (...)".*

La Administración autonómica aceptó esa resolución indicando que estaba tramitando el procedimiento para hacer efectivo los intereses de demora generados en el expediente de retasación.

Sin embargo, es preciso detenerse, a juicio de esta procuraduría, en el estudio de la queja **20082300**, como ejemplo de los perjuicios que causa a los ciudadanos la defectuosa tramitación del procedimiento de urgencia. En el citado expediente se analizaron las actuaciones adoptadas por la Administración autonómica en el procedimiento de expropiación de unas fincas como consecuencia de la duplicación de la calzada CL-601 de Valladolid a L.C.A. Madrid por Segovia. Así, el autor de la queja enumeraba las, a su juicio, irregularidades cometidas:

- Notificación errónea de las actuaciones correspondientes a la expropiación forzosa señalada, puesto que estas habían sido comunicadas, inicialmente, a personas que ya habían fallecido.

- Ausencia de inclusión en el expediente expropiatorio de derechos de aprovechamiento de aguas inscritos en el Registro de la Confederación Hidrográfica del Duero.

- Falta de resolución expresa de la solicitud de expropiación de la totalidad de la superficie de una de las fincas.

- Mención de un número telefónico 902 en las notificaciones remitidas para que así los interesados pudieran disponer de información adicional.

Sobre el procedimiento expropiatorio en general, se volvió a constatar el amplio retraso temporal -más de cuatro años- en el que había incurrido el Servicio Territorial de Valladolid en la tramitación del expediente de determinación del citado justiprecio. Esta circunstancia, a nuestro juicio, debería ser tenida en cuenta para la reparación económica de las personas que se han visto privadas de la titularidad de dichas fincas.

Analizando por separado cada una de las cuestiones planteadas, la Consejería de Fomento informó que se habían notificado las primeras actuaciones en el año 2006 al domicilio del titular catastral, tal como lo exige la norma, insertándose posteriormente los pertinentes anuncios de información pública; sin embargo, en 2009 se subsanó esa deficiencia, notificándose desde ese momento a sus herederos. Esta circunstancia no supone, a juicio de esta institución, la conversión del procedimiento de expropiación forzosa en una vía de hecho, tal y como lo ha considerado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en dos supuestos similares (STSJM de 6 de febrero y 20 de noviembre de 2004).

En lo que respecta a los aprovechamientos de aguas, esta circunstancia había sido puesta de manifiesto por los sujetos expropiados, e incluidos, por tanto, en el expediente, aunque posteriormente, se desistió de la expropiación de dos de los pozos ubicados en una de las fincas al no verse afectados por la ejecución de las obras. Al respecto, debemos indicar que el Tribunal Supremo ha reconocido la posibilidad de desistir de una expropiación forzosa, siempre y cuando la misma no se haya consumado, pero que, en estos casos, los daños económicos que pueden haber sufrido los ciudadanos afectados deben ser resarcidos por la Administración expropiante (STS de 28 de marzo de 1995), incoándose a dichos efectos un expediente de responsabilidad patrimonial. En el caso concreto que nos ocupa, deberá resolverse expresamente el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución de la Administración autonómica causante del desistimiento de la inclusión de los precitados pozos.

Para finalizar, en lo que respecta al número de atención telefónica con prefijo 902, esta procuraduría consideró que, para cumplir con el derecho a recibir información de la Administración, en el sentido reconocido en el art. 44.2 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, en las comunicaciones dirigidas a los ciudadanos donde se ponga de manifiesto un 902, debe citarse expresamente el número de telefonía fija al que se encuentre asociado, puesto que esta alternativa resulta especialmente interesante para todos aquellos ciudadanos que dispongan de tarifas planas o bonificadas.

Por todas estas razones, se remitió la siguiente resolución a la Consejería de Fomento:

"Primero.- En relación con el procedimiento de expropiación forzosa de las fincas (...) adoptar las siguientes medidas:

- Resolver expresamente, si aún no se hubiera procedido a ello, el recurso de alzada que fue interpuesto frente a la resolución (...) de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Junta de Castilla y León, por la que se procedió a modificar la calificación del terreno afectado y a la desafectación de los bienes distintos del suelo, de la finca (...).

- En el supuesto de que la resolución anterior confirme el desistimiento acordado en la misma de la expropiación forzosa de los dos pozos incluidos en la finca señalada, iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial con el objeto de determinar los daños económicos causados a sus propietarios como consecuencia de la ausencia de consumación de su expropiación.

- Una vez que sea fijado el justiprecio de las fincas expropiadas por la Comisión Territorial de Valoración de Valladolid, proceder a su abono y a la determinación de los intereses de demora generados, de conformidad con las reglas generales (previstas en los arts. 56 y 57 de Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y 71 a 73 de su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Decreto de 26 de abril de 1957), y con las específicas aplicables a las expropiaciones urgentes (previstas en el art. 52, regla octava, de la Ley antes citada), dirigidas a señalar la fecha inicial y final del cómputo de aquellos.

Segundo.- Con carácter general y para todos aquellos procedimientos de expropiación forzosa donde el sujeto expropiante sea la Consejería de Fomento, cuando menos incluir en las comunicaciones dirigidas a los ciudadanos donde se ponga de manifiesto

un número telefónico con prefijo 902, a través del cual se pueda obtener mayor información relacionada con el procedimiento de que se trate, una referencia expresa al número de telefonía fija al que se encuentre asociado aquel".

Esta resolución fue aceptada por la Administración autonómica, indicando expresamente que el número telefónico con prefijo 902, a través del cual se podía obtener información relacionada con el procedimiento de expropiación correspondiente se había eliminado de las comunicaciones enviadas a los ciudadanos, manteniendo el del centro gestor. Sin embargo, al mostrarse disconformes los reclamantes con la resolución del recurso de alzada, se acordó por esta procuraduría abrir un nueva queja (**20112435**).

2.3. Reclamaciones de daños

En el presente apartado, analizaremos las quejas referidas a los daños causados por la ejecución de las obras públicas y que no sean consecuencia directa del ejercicio de las potestades expropiatorias. En el año 2011, se han recibido siete reclamaciones al respecto, de las que dos se referían a actuaciones lesivas ejecutadas por órganos dependientes de la Administración del Estado, y que fueron remitidas al Defensor del Pueblo.

Como muestra del trabajo realizado, citaremos el expediente **20101635**, en el que se analizaron los supuestos daños causados a unas fincas de unos particulares como consecuencia de las deficiencias existentes en el puente que da acceso a la ermita de Valderrey, en la capital zamorana, y que se encuentra en la carretera Zamora-La Hiniesta. En efecto, dicha infraestructura fue reformada por la Administración autonómica en el año 1995, y, según el autor de la queja, la actual estructura del pretil del puente provoca que este funcione como una presa, causando la inundación de las propiedades colindantes.

En relación con lo anterior, la Consejería de Fomento admitió en su informe la realización de las obras de reforma mencionadas, y que fueron entregadas al Ayuntamiento de Zamora, titular de la carretera. No obstante, esta Consejería reconoce que se incumplió la condición fijada por la Confederación Hidrográfica del Duero de dotar a cada uno de los pretiles de un mínimo de tres ojos de buey de 30 cms. de diámetro, simétricamente distribuidos. Esta deficiencia fue reconocida también por el Organismo de Cuenca, que aconsejaba, con el fin de evitar daños a terceros, *"sustituir la estructura actual por otra dotada de una capacidad de desagüe suficiente que admitiera el paso de la avenida de los 100 años que previamente debería ser autorizada"*. Sin embargo, el Ayuntamiento consideró que el mencionado puente se encontraba *"en perfecto estado de conservación y mantenimiento, no requiriéndose ningún tipo de actuación estructural en el mismo"*, aunque informaba que en el verano se procedería *"a*

realizar una limpieza de la vegetación existente dentro del cauce del Arroyo de Valderrey en las proximidades del referido puente".

Analizando la información remitida, se constató que, en la reforma del puente, la Administración autonómica había incumplido las condiciones fijadas para evitar riesgos de inundabilidad. Sin embargo, al haber recepcionado esas obras la Administración local, debe ser esta la encargada de construir un nuevo puente que sustituya el anterior, cumpliendo así las previsiones establecidas en el art. 9.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico. Además, es preciso que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente preste, para solventar este problema, la asistencia técnica y financiera que precise el Ayuntamiento.

Respecto a los posibles daños sufridos por los particulares, esta institución no dispone de conocimientos específicos para proceder a su valoración, si bien estima conveniente que las administraciones implicadas tramiten las reclamaciones presentadas en su día, requiriendo la subsanación de las deficiencias de estas en el caso de que fuese necesario.

Por todas estas razones, se formuló la siguiente resolución a las administraciones implicadas:

Ayuntamiento de Zamora:

"1. Que por parte del órgano competente de ese Ayuntamiento se desarrollen las actuaciones precisas y que resulten procedentes que concluyan con la construcción de un nuevo puente por encima del cauce del arroyo Valderrey, en el tramo de la carretera Zamora-La Hiniesta de su titularidad, con el fin de cumplir las condiciones que se impusieron en octubre de 1994 por la Confederación Hidrográfica del Duero, dotándole en todo caso de suficiente capacidad de desagüe, evitando de esta forma el desbordamiento del cauce a su paso por dicho punto en caso de avenidas extraordinarias.

2.- Que, a tal fin, se soliciten las autorizaciones que sean precisas al organismo de cuenca, y, en su caso, se requiera a la Administración autonómica la asistencia técnica y financiera que sea precisa para la subsanación de las deficiencias que han sido denunciadas en reiteradas ocasiones (...).

3.- Que, se proceda por esa Corporación a dar curso y resolver las reclamaciones formuladas (...) en orden a la reparación o indemnización de los daños a los que se alude en las reclamaciones dirigidas a ese Ayuntamiento y cuyo origen se sitúa en dichas reclamaciones en la defectuosa ejecución del puente de que aquí se trata.

4.- Que en su caso, y de considerarse preciso, se requiera a (...) con carácter previo, para que subsane su solicitud con arreglo a lo establecido en el art. 71 de la Ley 30/92, de la Ley de RJAPyPAC.

5.- En relación con lo anterior, se recuerda a esa Administración en este y en todos los supuestos, la obligación de resolución expresa y dentro de plazo que le impone el art. 42 de la Ley 30/92, ya citada".

Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

"1.-Que se preste al Ayuntamiento de Zamora la asistencia técnica y financiera que fuese precisa para la construcción de un nuevo puente por encima del cauce del arroyo Valderrey con el fin de subsanar el incumplimiento por parte de la Consejería de Fomento de las condiciones que se impusieron en octubre de 1994 por la Confederación Hidrográfica del Duero para la ejecución de los accesos a la ermita del Cristo de Valderrey.

2.- Que, se proceda por esa Administración a dar curso y resolver las reclamaciones formuladas (...) en orden a la reparación o indemnización de los daños a los que se alude en las reclamaciones formuladas y cuyo origen se sitúa en dichas reclamaciones en la defectuosa ejecución del puente de que aquí se trata.

3.- Que en su caso, y de considerarse preciso, se requiera a la interesada con carácter previo, para que subsane su solicitud con arreglo a lo establecido en el art. 71 de la Ley 30/92 (...)..

4.- En relación con lo anterior, se recuerda a esa Administración en este y en todos los supuestos, la obligación de resolución expresa y dentro de plazo que le impone el art. 42 de la Ley 30/92, ya citada".

A fecha de cierre de este Informe, ninguna de las administraciones implicadas había contestado a esta resolución.

2.4. Conservación y mantenimiento

El cumplimiento de los objetivos para los cuales se proyectan y construyen las infraestructuras públicas, exige un adecuado mantenimiento. En el caso concreto de las carreteras, es necesario seguir incidiendo en la relevancia que tiene para la seguridad de las personas que las administraciones titulares de aquellas asuman adecuadamente la responsabilidad de mantenerlas en las mejores condiciones posibles. Se han planteado siete quejas demandando mejoras en la conservación y mantenimiento de carreteras de titularidad

autonómica y provincial, pero ninguna de ellas fue remitida al Defensor del Pueblo, al no afectar a tramos de carreteras de titularidad de la Administración del Estado.

Como el año pasado, las dificultades para cumplir con esta obligación se manifiestan de una forma más intensa en el caso de las vías, cuya titularidad corresponde a las diputaciones provinciales, que dan servicio a los núcleos de población de tamaño reducido, agravando ya las difíciles condiciones socioeconómicas del medio rural. Al respecto, podemos citar la queja **20092433**, en el que se analizaron las reclamaciones presentadas sobre el estado de las carreteras que discurren por las localidades pertenecientes todas ellas al municipio zamorano de Rabanales, y que motivó la presentación por parte del Ayuntamiento de numerosos escritos -nueve desde el año 2005- en los que se solicitaba a la Diputación de Zamora que ejecutase obras de reforma y mejora necesarias para subsanar las numerosas deficiencias denunciadas.

La Administración provincial, en el informe remitido, enumeró las obras ejecutadas en todas las carreteras de su titularidad que transcurren por el término municipal de Rabanales, considerando que la más problemática era la carretera ZA-P-2435, entre Rabanales y Grisuela, *"por la existencia de un paso de agua, que no tiene capacidad de desagüe suficiente, estando además las fincas colindantes más elevadas que la carretera, y cercadas, con lo que se dificulta el tránsito de agua a través de las cunetas"*. No obstante, señalaba que el futuro contrato de conservación integral de todas las carreteras de su titularidad, que se sacaría a licitación próximamente, solventaría los problemas denunciados. No obstante, tras valorar positivamente las actuaciones ya ejecutadas, se consideró conveniente recordar a la Diputación la necesidad de agilizar las obras en esa carretera, sin olvidar los pequeños tramos de acceso a las localidades de Mellanes, Fradellos y Ufones, que no aparecen mencionados en el futuro proyecto.

En consecuencia, se dirigió la siguiente resolución a la Diputación de Zamora:

«Con la finalidad de garantizar que las carreteras que discurren por el término municipal de Rabanales se encuentren en un adecuado estado de conservación y en las mejores condiciones de seguridad posibles, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- En relación con la carretera ZA-P-2435 (...), agilizar la ejecución de las obras incluidas dentro del proyecto de obra denominada "Reparación de varias zonas de la carretera ZA-P-2435, Rabanales-Grisuela" con el fin de mejorar las deficiencias reconocidas por la Diputación en su informe, y de esta forma evitar que vuelvan a reproducirse hechos como los recogidos en un medio de comunicación (...).

Segundo.- Respecto a los accesos a las localidades de Ufones, Fradellos y Mellanes (...), llevar a cabo las actuaciones, tanto como sea posible y de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias con cargo al Contrato de Conservación Integral, para la conservación y mejora del estado de los referidos tramos con el fin de garantizar la seguridad vial de todas aquellas personas que quieran acceder a las referidas poblaciones».

La Administración provincial aceptó las recomendaciones remitidas, comunicando que la reparación de la carretera ZA-P-2435, en su tramo entre Rabanales y San Vitero, ya estaba adjudicada y que comenzarían las obras en el momento en que se reciba la autorización de la Confederación Hidrográfica; para el resto de tramos, se ejecutarían las actuaciones pertinentes para garantizar la seguridad vial en función de la disponibilidad presupuestaria y del orden de prelación de las actuaciones que establecen los ingenieros.

En ocasiones, los conflictos tienen su origen en la indeterminación de la Administración competente para llevar a cabo las actuaciones de conservación de los elementos de las vías públicas. Así sucedió en el expediente **20101272**, en el que se denunciaba el deficiente acceso desde la carretera comarcal CL-615 a una urbanización, sita en el municipio de Husillos (Palencia). En efecto, según nos exponía el autor de la queja, dicha vía fue ejecutada por la Junta de Castilla y León durante la mejora de la referida carretera hace diez años, encontrándose en la actualidad muy deteriorada con infinidad de baches, por lo que habían solicitado en reiteradas ocasiones su asfaltado al Ayuntamiento de Husillos y a los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería, y de Fomento de Palencia, sin que ninguna Administración haya adoptado medidas al entender que no eran de su competencia.

En efecto, en el informe remitido, el Ayuntamiento considera que el mencionado camino es, en realidad, *"una vía de servicio de la carretera CL-615, ejecutada por la Junta de Castilla y León, previa la correspondiente expropiación de terrenos"*. En consecuencia, *"la titularidad de la misma corresponde a dicha Administración autonómica, siendo de su responsabilidad su mantenimiento y conservación"*. Sin embargo, la Consejería de Fomento indica que *"el camino de acceso a la urbanización es un camino de tierra, no tratándose, por tanto, de una carretera de titularidad autonómica",* si bien reconoce que fue ejecutado por su parte durante las obras de modernización de la vía pública con el objetivo de mejorar la seguridad vial en la zona.

Analizando la normativa urbanística aplicable a esa urbanización, se constató que ya se preveía en el año 1994 la construcción de un vial de servicio. Además, la reordenación de accesos fue ejecutada de oficio por la Administración autonómica, sin que mediara petición de

los vecinos, por lo que nos encontramos ante el ejercicio de una potestad reconocida en la Ley autonómica de Carreteras. Por lo tanto, se trata, en realidad, de una vía de servicio -en el sentido que establece la Orden de 16 de diciembre de 1997, por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios, aplicable a este supuesto-, lo que conlleva la obligación de la Administración autonómica de hacerse cargo del mantenimiento y la conservación de dicho camino, puesto que, en realidad, es un elemento funcional de la carretera.

Por todas estas razones, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

> *"1. Que el camino de acceso a la Urbanización (...), sita en el municipio de Husillos, desde la carretera CL-615, tiene la consideración de vía de servicio al estar prevista su ejecución tanto en el Plan Parcial (...), como en el proyecto de ejecución de obras de acondicionamiento de dicha vía pública, con el fin de mejorar la seguridad vial.*
>
> *2. Que, en consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 16 de diciembre de 1997, por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios, corresponde a la Junta de Castilla y León la conservación y mantenimiento de dicha vía pública, por lo que deben ejecutarse las labores de arreglo del referido camino, de conformidad con los criterios técnicos que se establecen para las vías de servicio en las que no se prevea tráfico predominantemente de carácter no agrícola".*

A fecha de cierre de este Informe, el precitado órgano administrativo no había contestado a esta resolución.

3. VIVIENDA

Los poderes públicos de Castilla y León tienen la obligación constitucional, estatutaria y legal de orientar su actuación hacia la satisfacción del derecho de todos los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada: constitucionalmente, este derecho se configura como un principio rector de la política social y económica (art. 47 CE); el Estatuto de Autonomía, por su parte, articula la acción pública dirigida a garantizar este derecho en torno a la generación de suelo, a la promoción de vivienda de protección pública, y a la especial atención a colectivos con singulares dificultades; y, en fin, a través de la deseada Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad, se han establecido las bases necesarias en orden a lograr su efectividad.

La mención aquí a este triple fundamento tiene como único objeto subrayar que la vivienda no debe ser considerada por las instituciones públicas como un bien al que los ciudadanos acceden exclusivamente de acuerdo con la oferta y la demanda del mismo en el marco de un libre mercado. Por el contrario, el ordenamiento jurídico impone a las administraciones competentes intervenir en aquel mercado con el fin de tratar de garantizar a todos los ciudadanos su acceso a una vivienda digna y adecuada. En otras palabras, la vivienda no es únicamente una mercancía patrimonial, sino que ha de entenderse como un bien cuya obtención constituye una necesidad básica de los ciudadanos, debiendo procurar los poderes públicos su satisfacción en un "Estado social" como el instituido en el art. 1 de la Constitución.

Sin embargo, esta configuración del derecho a la vivienda no ha presidido siempre las políticas públicas desarrolladas en este ámbito, como ya puso de manifiesto en el año 2008 el Relator Especial de la ONU sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, quien realizó una misión en España entre el 20 de noviembre y el 1 de diciembre de 2006. En las conclusiones de esta misión se hizo referencia a que *"...* a pesar de que en la Constitución se reconoce que la vivienda es un derecho básico, en la práctica es considerada un simple bien de consumo, que se compra y se vende. En este contexto, debe recuperarse la función social de la vivienda y aplicarse plenamente el art. 47 de la Constitución" (Documento ONU A/HRC/7/16/Add.2, de 7 de febrero de 2008, párrafo 86).

En un contexto económico y social como el que ahora existe en España y en Castilla y León, uno de los desafíos más relevantes a los que se deben enfrentar los poderes públicos es tratar de garantizar un adecuado nivel de protección y eficacia de los derechos sociales, entre los que se integra el derecho a acceder a una vivienda, con especial atención a aquellos grupos de personas que presentan una singular necesidad de protección. En efecto, en la actualidad la intervención pública dirigida a tratar de procurar a todos los ciudadanos una vivienda digna y adecuada con un coste económico razonable y asumible, se debe desarrollar en el marco de una profunda depresión de la actividad económica en general y de la propia del sector inmobiliario en particular.

Sin ánimo exhaustivo, entre los datos generales que han de ser tenidos en cuenta en el momento de diseñar las políticas públicas en materia de vivienda se pueden citar los tres siguientes:

- mantenimiento de una dinámica de depreciación, aunque quizás aún insuficiente (en el tercer trimestre de 2011, el precio de la vivienda ha descendido un 7,4 % en España y un 4,8 % en Castilla y León, respecto al mismo trimestre del 2010, de acuerdo con la información

suministrada por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda);

- existencia de un relevante excedente de viviendas finalizadas y pendientes de venta (687.523 en España, y 42.724 en Castilla y León, a 31 de diciembre de 2010, según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento); o, en fin,

- baja importancia cuantitativa del alquiler frente al régimen de tenencia en propiedad de viviendas (en torno al 13 % en España, y cerca del 9 % en Castilla y León, según los datos del Ministerio de Fomento y del INE, respectivamente).

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado del presente Informe dedicado a las actuaciones de oficio, los dos últimos aspectos de la coyuntura del sector inmobiliario enunciados han sido analizados en 2011, desde una perspectiva general, por esta procuraduría, dando lugar a la formulación de dos resoluciones en las que se ha propuesto a la Administración autonómica la adopción de diversas medidas dirigidas a mejorar los datos existentes actualmente en relación con aquellos.

A los indicadores anteriores, procede añadir que nuestra Comunidad presenta unas perspectivas de decrecimiento demográfico que también influyen de forma significativa en el desarrollo del mercado inmobiliario (según las proyecciones de población a corto plazo 2011-2021 realizadas por la Dirección General de Presupuestos y Estadística, en ese período de tiempo la población de Castilla y León decrecerá en un 4,07 %, mientras que la de España lo hará en un 1,23 %).

En el ámbito estatal, algunas de las medidas más destacables adoptadas en 2011, con anterioridad al comienzo de la nueva legislatura, han ido dirigidas a fomentar la rehabilitación de viviendas. Así, se pueden citar las contenidas en el capítulo IV del título III (arts. 107 a 111) de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y en el capítulo IV (arts. 17 a 22) del RDL 8/2011, de 1 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 actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Esta última norma también tenía entre sus objetivos el de moderar el impacto negativo de la crisis económica sobre los ciudadanos afectados por procedimientos de ejecución hipotecaria de su vivienda habitual.

Sin embargo, en 2011 no ha sido objeto de ninguna modificación el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por RD 2066/2008, de 12 de diciembre, norma nuclear de la política estatal de vivienda. Presumiblemente, este Plan será sustituido por uno

nuevo en el próximo año 2012, donde se deberán diseñar las líneas maestras de la intervención pública del Estado en este ámbito para el próximo cuatrienio.

Con todo, dos de las medidas llamadas a tener mayor impacto sobre el sector inmobiliario y, en consecuencia, sobre el derecho a la vivienda, se encuentran contenidas en el RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, aprobado ya en la nueva legislatura y publicado el último día del año. Aquellas medidas son de carácter fiscal y consisten en la recuperación de la amplitud de la deducción por inversión habitual en el IRPF y en el mantenimiento del tipo impositivo reducido del 4 % en el IVA aplicable a las entregas de viviendas. Los efectos de estas y de otras actuaciones normativas que, casi con seguridad, se van a llevar a cabo en 2012 con la finalidad de reactivar el mercado inmobiliario y de reducir el "stock" de viviendas existente, se podrán comenzar a valorar en 2013.

Por su parte, en Castilla y León, después de la aprobación en 2010 de la necesaria Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda, en 2011 no se ha procedido al desarrollo reglamentario de ninguno de sus aspectos, incumpliendo en algún caso el mandato temporal establecido en la propia Ley (por ejemplo, en relación con la regulación de las normas de diseño y habitabilidad de las viviendas de protección pública, la disposición final cuarta de aquella establecía que la aprobación de tales normas debía tener lugar en el plazo de un año desde la fecha de su entrada en vigor). Aquel desarrollo reglamentario, no obstante, se ha anunciado ante las Cortes autonómicas para 2012 por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Medio Ambiente y por el Ilmo. Sr. Director General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo.

Tampoco se ha procedido en el pasado año 2011 ni a sustituir, ni a modificar parcialmente, el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009. También en este caso se han anunciado para 2012 cambios en el citado Plan, subordinados a su necesaria coordinación con la planificación estatal, pendiente, como hemos señalado, de un proceso de revisión. A pesar de la necesidad de adaptar la planificación autonómica en materia de vivienda a la coyuntura actual y a la novedosa presencia de una Ley de la Comunidad reguladora del derecho a la vivienda, no es menos cierto que su compatibilidad y coherencia con las medidas estatales se erige en un presupuesto ineludible de su eficacia. Continuando con las ausencias, también es llamativo, y así se ha puesto de manifiesto por algún ciudadano ante esta procuraduría, la falta de convocatoria en 2011 de las ayudas para el alquiler, ayudas que venían siendo convocadas anualmente por la Administración autonómica.

Es posible que el desarrollo en 2011 de dos procesos electorales haya influido en una cierta paralización en nuestra Comunidad de la adopción de medidas, especialmente de carácter normativo, en este ámbito, lo cual resulta evidente si repasamos las normas de rango legal y reglamentario que, en relación con el derecho a la vivienda y con la intervención de los poderes públicos autonómicos en orden a procurar su satisfacción, habían sido aprobadas en 2010.

Con todo, al igual que ocurría en el ámbito estatal, lo más destacado producirá sus efectos en el año 2012 y constituye también una apuesta decidida por la rehabilitación de viviendas: se trata de los nuevos beneficios fiscales que incorpora el Proyecto de Ley de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, que está siendo objeto de discusión en las Cortes de Castilla y León en el momento de la elaboración del presente Informe. Sin perjuicio de la redacción final de la norma, son tres los beneficios tributarios incluidos en la misma en relación con la vivienda (el primero tiene carácter permanente y los dos siguientes naturaleza temporal): modificación de la deducción por obras de rehabilitación y mejora de vivienda; establecimiento de una deducción para obras de adecuación a la inspección técnica de construcciones; y, en fin, creación de una deducción para obras de reparación y mejora de vivienda habitual.

En definitiva, no son pocas las medidas que en el ámbito de la Administración autonómica y en relación con el derecho a la vivienda de los ciudadanos, se encuentran pendientes de adopción, procediendo que en 2012 se aborde su diseño, aprobación e implementación.

Adentrándonos en el análisis de las quejas presentadas por los ciudadanos en 2011 en relación con las actuaciones públicas dirigidas a favorecer el acceso de aquellos a una vivienda digna y adecuada, lo primero que debemos poner de manifiesto es su, más que notable, incremento. En efecto, el descenso progresivo desde el año 2008 en el número de quejas en materia de vivienda se ha visto radicalmente interrumpido, puesto que de las cincuenta y ocho quejas presentadas en 2010, se ha pasado a las ciento cincuenta formuladas en 2011. Las causas de esta elevación exponencial se hallan, fundamentalmente, en la existencia de tres grandes grupos de quejas, referidos cada uno de ellos a un mismo asunto: así, hemos recibido veintinueve quejas en relación con el retraso en la entrega de una promoción de sesenta y seis viviendas de protección pública en la localidad de Miranda de Ebro (Burgos); en veinticuatro se puso de manifiesto la oposición a la supresión de la ayuda estatal directa a la entrada; y, en fin, se han presentado treinta y tres quejas respecto a la imposibilidad de cincuenta y dos adquirentes de viviendas protegidas ubicadas en una localidad de la provincia de Salamanca, de acceder a unas ayudas a la “vivienda joven” previamente reconocidas.

No obstante, ha crecido notablemente también el número de ciudadanos que han acudido poniendo de manifiesto conflictos relativos al reconocimiento y abono de las ayudas al alquiler de viviendas (de diecisiete quejas en 2010 se ha pasado a treinta en 2011). En cualquier caso, no puede pasar inadvertido que, en un gran número de supuestos, los ciudadanos han solicitado la intervención de esta procuraduría respecto a asuntos relativos, directa o indirectamente, con la ausencia de disponibilidad presupuestaria para proceder a los abonos económicos ya reconocidos, o con el retraso temporal en la efectividad de los mismos.

Un año más, se mantiene el protagonismo de la Administración autonómica, ahora a través de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en las actuaciones objeto de las quejas presentadas por los ciudadanos, puesto que de las ciento cincuenta quejas presentadas, en noventa y nueve de ellas existía una intervención de aquella.

En cuanto a las resoluciones adoptadas en este ámbito, las problemáticas objeto de las mismas reiteran, en esencia, las de años anteriores, lo cual manifiesta la vinculación existente entre las irregularidades detectadas y los efectos de la crisis. Así, en 2011 se han formulado hasta cuatro resoluciones relacionadas con procesos de promoción de viviendas protegidas y con las consecuencias de las incidencias que tienen lugar en los mismos en los derechos de los adquirentes finales de aquellas. Igualmente, las cuestiones relativas al impago del precio de viviendas de promoción pública también han motivado la intervención de esta Institución, dando lugar a la formulación de una resolución dirigida a la Administración en 2011. También es destacable la adopción de tres resoluciones acerca de la actuación de las administraciones públicas en orden a garantizar la adecuada conservación y la reparación de las deficiencias existentes en viviendas de protección pública. Finalmente, la tramitación y resolución de las ayudas al alquiler ha dado lugar a tres resoluciones, en las cuales nos hemos ocupado tanto de aspectos formales como materiales de los procedimientos dirigidos al otorgamiento o denegación, según proceda, de aquellas.

Respecto al grado de colaboración mantenido con esta institución por las administraciones, en especial por la autonómica, debemos reiterar nuestro reconocimiento al incremento de la diligencia con la que la Consejería competente en materia de vivienda viene atendiendo nuestras peticiones de información. Únicamente en ocho expedientes fue preciso reiterar la solicitud de información en dos ocasiones para que la misma fuera debidamente contestada.

En un sentido contrario, destacamos aquí la falta de colaboración del Ayuntamiento de Chozas de Abajo (León). Así, en primer lugar, en el expediente **20100885**, a pesar de no contestar a nuestros requerimientos de información, se procedió a formular una resolución que

tampoco fue respondida por aquel, circunstancia que motivó su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras. Igualmente, en la queja **20110231**, tras realizar reiteradas solicitudes de información al Ayuntamiento citado, este no respondió a ninguna de ellas, lo cual nos obligó a incluir nuevamente a la citada Entidad local en aquel Registro. Resulta evidente la forma en la cual este tipo de actitudes entorpecedoras, en las que reincide el Ayuntamiento señalado, frustra la actuación de esta institución en defensa de los derechos de los ciudadanos.

3.1. Viviendas de protección pública

Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida es uno de los instrumentos que, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, debe ser utilizado por las administraciones públicas para garantizar el acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna. Sin embargo, la crisis del sector inmobiliario ha generado una ralentización de la promoción de viviendas de protección pública, como revela el hecho de que, según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento, de 67.904 viviendas calificadas definitivamente en España en 2009, se descendiera a 58.311 en 2010 (en Castilla y León, se calificaron definitivamente 2.364 y 669 viviendas, respectivamente).

En el Informe correspondiente al año 2010, explicábamos la reducción del número de quejas relacionadas con las viviendas protegidas en aquel descenso de la actividad promotora, mediata o inmediata, de la Administración. Sin embargo, en 2011, se han presentado treinta y cuatro quejas más en este apartado que en el año anterior (un total de cincuenta y una). No obstante, este ascenso hay que contextualizarlo, considerando que, como hemos señalado con anterioridad, veintinueve de ellas se refieren a un mismo conflicto relacionado con una promoción de viviendas protegidas llevada a cabo por una empresa municipal de vivienda. Más significativa resulta la inexistencia de quejas relacionadas con el proceso de adjudicación de viviendas protegidas, circunstancia que confirma que la aplicación de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de diciembre, norma que incorporó diversas previsiones que fueron sugeridas por esta institución a la Administración autonómica a través de diversas resoluciones dirigidas a la misma, ha reducido notablemente la conflictividad relacionada con estos procedimientos.

Por otra parte, la existencia de deficiencias en viviendas de protección pública ha hecho que los ciudadanos acudan demandando una actuación diligente de las administraciones competentes en diez ocasiones, lo cual ha dado lugar a la presentación de seis quejas más por este motivo que en 2010. También la formulación de resoluciones dirigidas a la Administración autonómica en relación con esta problemática ha experimentado un crecimiento, puesto que

han sido tres las ocasiones en las que hemos considerado preciso instar a aquella el correcto ejercicio de sus competencias con el fin de garantizar un adecuado estado de conservación de las viviendas protegidas.

Finalmente, en 2011 ha sido necesario volver a poner de manifiesto la obligación de la Administración autonómica de inspeccionar y, en su caso, sancionar, incumplimientos de la obligación de los adjudicatarios de este tipo de viviendas de destinar las mismas a su domicilio habitual y permanente.

3.1.1. Promoción de viviendas

Procede comenzar este apartado dedicado a las posturas adoptadas en 2011, a instancia de los ciudadanos, en relación con los procesos de promoción de viviendas protegidas, haciendo referencia a un fenómeno general como es el del cooperativismo. A este aspecto general de la promoción de viviendas se refería la queja **20101974**, donde su autor exponía la problemática que surge cuando la gestión, total o parcial, de una cooperativa de viviendas se atribuye a una empresa especializada que actúa de mediadora para la contratación de los diferentes profesionales, y aporta los medios materiales y humanos para la puesta en funcionamiento de la promoción inmobiliaria de que se trate. En estos supuestos hay un riesgo de que se pueda desvirtuar el funcionamiento democrático de la cooperativa, por desconocimiento del socio de las operaciones que se llevan a cabo, o por abuso de los responsables de la entidad gestora. Una vez admitida esta queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a las consejerías competentes en materia de cooperativas y en materia de vivienda.

La información proporcionada por la Administración autonómica confirmó la relevancia que tiene el cooperativismo en el ámbito de la promoción de viviendas, con especial incidencia en las viviendas de protección pública. El correcto funcionamiento de las sociedades cooperativas aporta ventajas innegables en el orden económico y social frente a otras formas más convencionales de promoción de viviendas. Desde un punto de vista cuantitativo, la existencia de 280 cooperativas de viviendas inscritas en Castilla y León, de las cuales 103 aparecían registradas como promotoras de viviendas de protección pública, evidenciaba la importancia del fenómeno cooperativista en el ámbito de la promoción de viviendas en general, y de viviendas protegidas en particular, en esta Comunidad. De ahí la conveniencia de que el régimen jurídico aplicable a estas sociedades cooperativas estableciera mecanismos que previnieran funcionamientos incorrectos de estas y contemplase reacciones adecuadas si estos llegaran a producirse efectivamente.

Pues bien, el contenido de la citada información revelaba dudas acerca de que las normas existentes fueran suficientes para garantizar un correcto funcionamiento de las cooperativas de viviendas en la Comunidad, debido a la ausencia de referencia alguna en aquellas a la responsabilidad de las entidades a las cuales las cooperativas, en su caso, encomiendan su gestión como agentes independientes con atribuciones propias. Esta responsabilidad podía ser exigida en el ámbito civil con base en lo dispuesto en los arts. 1.591 del Código Civil (así se ha reconocido en situaciones calificadas de "promoción encubierta" por el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia núm. 762/1996, de 3 de octubre), o 17.4 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Sin embargo, en el supuesto concreto de la promoción de viviendas de protección pública, la ausencia de una determinación de la posible responsabilidad de las entidades gestoras de cooperativas de viviendas frente a la Administración, daba lugar a que los incumplimientos e irregularidades que pudieran tener lugar en el desarrollo de la promoción de que se tratase repercutiesen doblemente en los socios cooperativistas, como destinatarios últimos de las viviendas y como miembros de la sociedad cooperativa que podía ser sancionada por la Administración por aquellos incumplimientos. En estos casos no existía una vía para exigir responsabilidad a la entidad gestora quien, aunque debiera ver refrendadas sus actuaciones más relevantes por los órganos competentes de la cooperativa, tenía un amplio ámbito de actuación y disponía de mecanismos para imponer sus decisiones a los socios, como ponía de manifiesto el ciudadano en su escrito de queja.

Por este motivo, entre otros, en la Comunidad Autónoma de Aragón se había abordado una regulación de esta cuestión a través de la Ley 4/2010, de 22 de junio, por la que se había modificado la Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas. Además de en la Comunidad citada, la previsión relativa a la posible responsabilidad administrativa de las entidades gestoras de cooperativas de viviendas por la comisión de infracciones en materia de viviendas de protección pública, se había contemplado también en el ordenamiento propio de otras comunidades autónomas (sin ánimo exhaustivo, art. 2.3 de la Ley 9/2003, de 26 de marzo, reguladora del régimen sancionador de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid; y art. 66.4 de la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

En consecuencia, considerando que, a diferencia de lo que ocurría en otras comunidades autónomas, en Castilla y León no existían previsiones específicas dirigidas a regular el fenómeno de las entidades gestoras de sociedades cooperativas de viviendas y las responsabilidades en las que pudieran incurrir las mismas, con posterioridad a la fecha de cierre

del presente Informe, se formuló a la Administración autonómica una resolución en cuya parte dispositiva se incluía la siguiente sugerencia:

> *"Analizar conjuntamente y de forma coordinada por las Consejerías de Economía y Empleo y de Fomento y Medio Ambiente la conveniencia de elaborar un Anteproyecto de Ley a través del cual se modifiquen las leyes 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de Castilla y León (en especial de la Sección 7.ª del Capítulo I del Título II), y 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, en el sentido de introducir una regulación de las entidades gestoras de las cooperativas de viviendas, donde se prevea el régimen de responsabilidad al que se encuentren sujetas las mismas como agentes que intervienen en el proceso de promoción de viviendas en general, y de viviendas de protección pública en particular".*

Ya hemos hecho referencia al hecho de que en el año 2011 se han planteado veintinueve quejas relativas al retraso en la entrega de sesenta y seis viviendas de protección pública promovidas en Miranda de Ebro (Burgos). Procede explicar ahora que la presentación de estas quejas vino precedida de una primera resolución dirigida al Ayuntamiento de Miranda de Ebro en el expediente **20100995**. En esta queja el ciudadano nos había puesto de manifiesto un presunto retraso temporal en la entrega de aquellas viviendas, que habían sido promovidas por Viranda (Empresa Municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, S.A), así como los perjuicios causados por aquel retraso, entre los que se incluía el derivado de la aplicación de un tipo impositivo más elevado en el IVA con el que se encontraba gravada la entrega de aquellas viviendas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática señalada al Ayuntamiento de Miranda de Ebro y a la Administración autonómica.

A la vista de la información obtenida, se pudo concluir que, en el supuesto de la promoción de viviendas protegidas señalada, se habían superado los plazos previstos para proceder a la presentación de la solicitud de su calificación definitiva; a la resolución expresa de esta solicitud; y, en fin, a la elevación a escritura pública de los contratos de compraventa de aquellas viviendas y a la entrega de las mismas a sus adquirentes. El tiempo empleado en la construcción y promoción de las viviendas identificadas, unido al cambio legislativo operado en el tipo impositivo aplicable en el IVA con el que se encontraba gravada la venta de aquellas, había tenido como principal consecuencia jurídica la aplicación de un tipo del 8 %, mientras que, de haberse cumplido los plazos establecidos legalmente, se habría repercutido un tipo del 7 %.

La normativa reguladora de las viviendas de protección pública que se encontraba vigente cuando se inició la promoción de viviendas en cuestión establecía los siguientes plazos temporales de edificación y entrega de las mismas a sus compradores: treinta meses, contados desde la obtención de la calificación provisional, para presentar la solicitud de calificación definitiva, prorrogables por un máximo de diez meses más mediando causa justificada (art. 17.1 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 3148/1978, de 10 de noviembre); tres meses, computados desde la concesión de la calificación definitiva, para entregar las viviendas a sus adquirentes o arrendatarios, poniendo a su disposición las llaves de las mismas (art. 14 del citado Real Decreto); y, en fin, tres meses desde la concesión de la calificación definitiva o desde la firma del contrato, si esta hubiera tenido lugar con posterioridad, para elevar a escritura pública los contratos de compraventa (art. 15 del Real Decreto indicado). A través de estos plazos, se establecía el tiempo máximo que debía transcurrir desde el inicio de la construcción de la promoción de que se tratara (obtención de la calificación provisional) hasta la entrega de las viviendas integrantes de aquella a sus compradores, pasando por el momento en el cual se finalizaba la ejecución de las obras (solicitud de la calificación definitiva).

En el supuesto planteado en la queja, el retraso en el que había incurrido la empresa municipal en el proceso de promoción de las sesenta y seis viviendas indicadas había generado un perjuicio económico concreto a los adquirentes de aquellas viviendas, materializado en el 1 % adicional en concepto de IVA que se había repercutido a los mismos.

Por este motivo, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Miranda de Ebro con el siguiente tenor literal:

> *"En relación con las sesenta y seis viviendas promovidas por Empresa Municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, S.A. sobre la parcela (...), instar a esta sociedad pública la adopción de las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- Elevación a escritura pública de los contratos de compraventa de las viviendas que, en su caso, se encuentren todavía pendientes de entrega a sus adquirentes, con el fin de que esta última se produzca.*
>
> *Segundo.- Devolución a los adquirentes de las citadas viviendas del equivalente económico a la diferencia entre la repercusión que, en su caso, se haya efectuado del IVA con el que se encontraba gravada su entrega con aplicación de un tipo impositivo del 8 % y la que hubiera tenido lugar si aquellas viviendas hubieran sido entregadas dentro de los plazos previstos en la normativa aplicable, calculada con un tipo del 7 %".*

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución, que también fue comunicada a la, entonces, Consejería de Fomento, contestó a la misma señalando que se aceptaba su punto primero y que se rechazaba el punto segundo, con base, en este último caso, en una prórroga que había sido concedida para proceder a solicitar la calificación definitiva de las viviendas. Con posterioridad a la recepción de la respuesta municipal, se recibieron, como ya se ha señalado, veintinueve quejas (**20111150** y veintiocho más) donde los ciudadanos continuaban poniendo de manifiesto los perjuicios sufridos como consecuencia del retraso en la entrega de aquellas viviendas a sus adquirentes. Considerando los nuevos datos aportados en relación con la problemática planteada, se acordó continuar con la investigación llevada a cabo, volviéndonos a dirigir al Ayuntamiento y a la Administración autonómica en solicitud de información.

Por otra parte, en el Informe de 2010 hicimos referencia a una resolución relacionada con una promoción de viviendas llevada a cabo en una de las parcelas afectadas por un plan parcial de la ciudad de Valladolid que habían sido enajenadas, en su día, por VIVA (Sociedad Municipal de Vivienda y Suelo de Valladolid, S.L.). En relación con esa misma promoción, señalábamos allí que se habían planteado dos nuevas quejas (**20101723** y **20101790**), en las que los ciudadanos manifestaban que la mercantil promotora, ante el necesario cumplimiento del precio máximo de venta de las viviendas en cuestión al que se hacía referencia en la resolución que había sido formulada por esta institución, había procedido a modificar el proyecto de aquellas, suprimiendo el acceso a la terraza perimetral en planta ático desde las viviendas y reduciendo la superficie acristalada de las mismas, sin haber obtenido las autorizaciones pertinentes para ello. Estas nuevas quejas fueron admitidas a trámite, dirigiéndonos nuevamente a la, entonces, Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Valladolid en solicitud de información acerca de la cuestión novedosa planteada.

Pues bien, de la información que se obtuvo con motivo de la tramitación de los citados expedientes se desprendía que se habían obtenido las autorizaciones necesarias para proceder a la modificación del proyecto controvertida, no pudiendo impedir este cambio las administraciones competentes, debido a que el mismo no resultaba contrario a la normativa cuyo cumplimiento debían garantizar aquellas. Distinto era que la modificación indicada pudiera suponer un incumplimiento de un compromiso contractual, asumido por la mercantil promotora de las viviendas en los correspondientes contratos de compraventa de las viviendas afectadas, referido a las características físicas de las mismas. Por el contrario, sí correspondía a la Administración autonómica supervisar que en la enajenación de las viviendas se respetase el precio máximo de venta fijado en la normativa aplicable. Respecto a esta cuestión concreta, esta procuraduría ya había concluido en una resolución formulada en 2009, y de la que se hizo una amplia referencia en el Informe correspondiente a ese año, cuál debía ser el precio máximo

aplicable a la promoción de viviendas en cuestión. Sin embargo, como resultado de la tramitación de las dos quejas señaladas, se constató que la calificación definitiva otorgada a la promoción de viviendas había establecido un precio máximo de venta superior al que correspondía, de conformidad con el criterio expresado por esta institución en aquella resolución.

La corrección de la irregularidad señalada exigía la revisión de la resolución administrativa a través de la cual se había concedido aquella calificación definitiva. La parte de una calificación definitiva de viviendas de protección pública, en la cual se fija como precio máximo de venta de las mismas una cantidad superior a la normativamente establecida, se encuentra afectada por un vicio de anulabilidad, y no de nulidad, por incurrir en una infracción del ordenamiento jurídico (art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Así mismo, en virtud del principio de conservación de los actos administrativos, el vicio de esta parte de la calificación definitiva no implica la invalidez de la totalidad del acto administrativo a través del cual se calificaron como protegidas las viviendas en cuestión (art. 64.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). En este sentido se ha pronunciado también el Consejo Consultivo de Castilla y León en su dictamen de fecha 25 de junio de 2009.

Por tanto, se consideró que, en el supuesto planteado en la queja, se debía proceder a iniciar el procedimiento para declarar lesiva para el interés público la parte de la calificación definitiva de las viviendas en la cual se había fijado un precio máximo de venta superior al debido, con el fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En cuanto a las consecuencias jurídicas de esta posible declaración, y, en concreto, a los efectos que la misma pudiera tener para los adquirentes de las viviendas, esta institución ya había mantenido en diversas ocasiones que, jurisprudencialmente, se había tratado de desvincular la exigencia de la devolución de lo indebidamente percibido del ejercicio de la potestad sancionadora propiamente dicho (STS de 22 de febrero de 2000 y de 1 de abril de 2003), afirmando la posibilidad de exigir la devolución del sobreprecio exigido en una enajenación de una vivienda protegida, aun cuando no fuera posible sancionar administrativamente la percepción del mismo, como ocurría en el caso planteado en la queja.

Con base en la información obtenida y en los argumentos jurídicos esbozados, se dirigió una resolución a la Administración autonómica en los siguientes términos:

> *"En relación con la promoción de ochenta y dos viviendas de protección pública llevada a cabo por (...), adoptar las siguientes actuaciones:*
>
> *Primero.- Al amparo de lo dispuesto en los arts. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento*

Administrativo Común, y 64 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, iniciar el procedimiento dirigido a declarar lesiva para el interés público la parte de su calificación definitiva (...) en la que se ha fijado su precio máximo de venta, con la finalidad de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Segundo.- En el supuesto de que la parte indicada de aquella calificación definitiva sea efectivamente anulada y se fije como precio máximo de venta de las viviendas en cuestión el máximo fijado para el año 2007, exigir a la sociedad promotora el reintegro de lo indebidamente recibido de los adquirentes finales de aquellas viviendas".

La Consejería destinataria de la resolución contestó a la misma manifestando que no resultaba necesario llevar a cabo las actuaciones recomendadas, puesto que la mercantil promotora de las viviendas se había comprometido a respetar el precio máximo de venta aplicable que se había señalado en la anterior resolución formulada por esta procuraduría, y no el que constaba en la calificación definitiva, superior al anterior. Comunicado el contenido de esta contestación a los autores de las quejas y al Ayuntamiento de Valladolid, se procedió al archivo de estas.

También, en relación con esta misma promoción de viviendas, se ha presentado una nueva queja en 2011 (**20112434**), relacionada en este caso con la presunta existencia de deficiencias constructivas en aquellas.

Por último, desarrollaremos el contenido de la postura adoptada en el expediente **20100885**, donde, como hemos señalado con anterioridad, a pesar de la ausencia de colaboración del Ayuntamiento de Chozas de Abajo, se estimó oportuno formular una resolución que, no obstante, tampoco fue contestada por la citada Entidad local. En esta queja, el ciudadano ponía de manifiesto la existencia de diversas irregularidades en el procedimiento de cesión gratuita de una finca de una Junta Vecinal con destino a la construcción de quince viviendas de protección pública, así como en el expediente de contratación correspondiente a la construcción y promoción de estas viviendas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada, además de al Ayuntamiento indicado, a la Junta Vecinal afectada, y a las Consejerías de Fomento, y de Interior y Justicia.

Aunque, como se ha reiterado, no fue posible obtener una contestación del Ayuntamiento, de los informes obtenidos del resto de administraciones implicadas se desprendía, en primer lugar, que, en la fecha en la que se había acordado la cesión gratuita de la finca no era jurídica ni materialmente posible que la misma estuviera inscrita en el Registro

de la Propiedad. En consecuencia, debido al evidente incumplimiento de los requisitos previstos en la normativa aplicable [en especial, arts. 110.1 b) y 113 del RD 1372/1986, de 13 de junio], se podía calificar como temeraria la actuación municipal posterior. Así lo evidenciaba el hecho de que la Diputación provincial de León, a través de un informe, hubiera conminado al Ayuntamiento a paralizar toda actuación referida a la finca en cuestión, advirtiéndole, incluso, de que en caso contrario se podría incurrir en responsabilidades de diversa naturaleza, incluida la penal.

En cuanto al procedimiento de contratación de la promoción y construcción de las quince viviendas de protección pública en cuestión, con entrega de solar, a la vista de la información proporcionada se observó la concurrencia de tres irregularidades en el desarrollo y resolución de aquel procedimiento: la primera de ellas se derivaba del hecho de que, en las fechas de adjudicación del contrato y de formalización del mismo, una de las prestaciones a las que se obligaba el Ayuntamiento (la entrega del solar) no era posible, puesto que el mismo no formaba parte aún del patrimonio municipal; la segunda se refería a la propia fórmula contractual utilizada por el Ayuntamiento para lograr la promoción de las quince viviendas protegidas, puesto que se habían mezclado dos modalidades contractuales posibles, dando lugar a una nueva que no parecía tener encaje en la normativa aplicable; y la tercera se encontraba relacionada con la circunstancia de que la entrega al adjudicatario del solar en cuestión -hubiera sido incluido el valor de este último dentro del precio o no- no encontraba amparo en la normativa reguladora de la contratación del sector público.

En consecuencia, debido a que la fórmula contractual utilizada en el supuesto planteado no tenía cabida el ordenamiento jurídico, en especial en lo relacionado con la entrega de la parcela al adjudicatario, se consideró que la enajenación de esta última se había llevado a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, lo cual constituía una nueva causa de nulidad del contrato contemplada en el art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Procedía, por tanto, que se iniciase un proceso de revisión de oficio de la adjudicación definitiva del contrato en cuestión, si bien una posible declaración de nulidad de la misma en ningún caso podría afectar a la construcción finalizada de las quince viviendas de protección pública citadas, puesto que aquí sería aplicable la doctrina del Tribunal Supremo de conformidad con la cual el interés público debe prevalecer sobre los intereses contractuales (STS de 23 de mayo de 2000).

Por tanto, a la vista de la información que se pudo obtener y de los argumentos jurídicos apuntados, se procedió a dirigir una resolución al Ayuntamiento de Chozas de Abajo en los siguientes términos:

«Primero.- En relación con el contrato celebrado entre el Ayuntamiento de Chozas de Abajo (León) y la mercantil (...) para la "Promoción y construcción de quince viviendas de protección oficial, con entrega de solar, mediante concurso y procedimiento abierto, en (...) Municipio de Chozas de Abajo (León)", adoptar las siguientes medidas:

- Al amparo de lo dispuesto en los arts. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 34 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, acordar el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación definitiva del citado contrato acordada por la Junta de Gobierno Local con fecha 25 de septiembre de 2008.

- En cualquier caso, los efectos de una posible declaración de nulidad, determinados de conformidad con lo previsto en el art. 35 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, no podrán afectar a las quince viviendas de protección pública construidas y promovidas en ejecución del citado contrato.

Segundo.- Cumplir la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los arts. 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre».

La citada resolución fue comunicada, además de al autor de la queja, a las administraciones a las que nos habíamos dirigido en solicitud de información. La ausencia de colaboración del Ayuntamiento de Chozas de Abajo, manifestada también en la ausencia de contestación a la citada resolución pese a haber sido reiterada la misma en tres ocasiones, motivó, además de la inclusión de aquel en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, el archivo del expediente sin poder transmitir al ciudadano ningún tipo de información municipal.

En definitiva, en 2011 se ha mantenido la conflictividad planteada en relación con los procesos de promoción de viviendas de protección pública, y se ha incrementado el número de supuestos donde ha sido necesario adoptar una resolución debido a la constatación de irregularidades en la actividad administrativa dirigida a garantizar la regularidad de aquella actividad promotora inmobiliaria. Un año más estas conclusiones nos remiten a la evidente vinculación entre la situación actual de crisis inmobiliaria generalizada y los conflictos surgidos entre ciudadanos y administraciones públicas en este ámbito.

3.1.2. Adjudicación de viviendas y pago del precio

Se puede afirmar que la ausencia en el año 2011 de quejas relativas a la selección de los adjudicatarios de viviendas de protección pública se debe, además de a la reducción en la promoción y, en consecuencia, adjudicación de estas viviendas, a la aplicación a estos procedimientos de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se ha regulado un nuevo procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas, que sustituyó a la anterior norma aplicable (Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio), introduciendo numerosos y profundos cambios en el sistema de adjudicación. En consecuencia, la valoración de este nuevo sistema de adjudicación solo puede ser positiva.

En el Informe correspondiente al año 2010, hicimos referencia a una resolución formulada con el fin de que se mejorara la difusión y publicidad de estos procesos de selección. Allí anunciábamos que, dado el interés de la cuestión tratada, estaríamos especialmente atentos a los efectos de la aceptación por parte de la Administración autonómica de aquella resolución. Pues bien, a través de la Orden FOM/791/2011, de 1 de junio, se ha procedido a modificar la citada Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, con el objetivo, entre otros, de exigir que determinadas actuaciones sean publicadas, preceptivamente y no potestativamente, en la página web de la Junta de Castilla y León. En todo caso, no hemos recibido en 2011 ninguna queja acerca de la ausencia de información relativa a estos procesos de selección.

También en nuestro Informe anterior poníamos de manifiesto que en una situación de crisis caracterizada por las dificultades económicas que atraviesan muchos ciudadanos, cobraban protagonismo los conflictos relacionados con el pago del precio de las viviendas de promoción pública y de las cuotas debidas por los propietarios de las mismas para sufragar los gastos comunes del edificio de viviendas de que se trate. Aquel protagonismo se ha mantenido en 2011.

Así, respecto al pago del precio de las viviendas, en el expediente **20091191** un ciudadano, como presidente de una comunidad de propietarios, nos manifestaba un presunto incumplimiento por el titular de una vivienda de promoción pública, ubicada en una localidad de la provincia de Salamanca, de su obligación de destinar la misma a domicilio habitual y permanente, así como el impago por aquel de la deuda contraída con la comunidad de propietarios. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en dos ocasiones a la Administración autonómica en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida planteada.

Los informes proporcionados en atención a nuestros requerimientos revelaron, de forma inequívoca, que el adjudicatario de la vivienda en cuestión había incumplido de forma persistente las siguientes obligaciones: pagar las cantidades pactadas en el contrato de

compraventa celebrado en su día con la Consejería de Fomento, así como las exigibles por servicios y gastos comunes; y destinar la vivienda a su domicilio habitual y permanente.

Considerando lo anterior, se estimó oportuno poner de manifiesto que los incumplimientos indicados desvirtuaban la finalidad que se persigue con la promoción y adjudicación por la Administración de viviendas de protección pública, que no es otra que satisfacer necesidades reales, actuales y permanentes de residencia, con el objetivo último de garantizar a aquellos que más lo precisen el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada. Precisamente por este motivo, el ordenamiento jurídico había previsto para supuestos como el planteado en la queja el reconocimiento de la potestad administrativa de desahucio. En concreto, el reconocimiento y ejercicio de esta potestad se contemplaba en el art. 30 del RD 2960/1976, de 12 de noviembre, en relación con el art. 138 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio. La legitimidad de la Administración para el ejercicio de esta potestad había sido reconocida por el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones (por todas, STS de 23 de octubre de 1988 y de 28 de enero de 1993).

En Castilla y León, esta prerrogativa de la Administración se encuentra regulada en los arts. 77 y 78 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda. A los efectos de determinar la aplicación de estos preceptos a viviendas de protección pública calificadas con anterioridad a su fecha de entrada en vigor, era preciso considerar que, tal y como había mantenido reiteradamente el Tribunal Supremo (por todas, STS de 22 de octubre de 1999), no nos encontramos aquí en presencia de un procedimiento de naturaleza sancionadora, no teniendo, por tanto, virtualidad en este ámbito concreto principios como el de culpabilidad o irretroactividad de las disposiciones sancionadoras.

Atendiendo a los argumentos jurídicos señalados, se procedió a formular una resolución a la, entonces, Consejería de Fomento, con el siguiente tenor literal:

> *"En el caso de que persista el incumplimiento por el titular de la vivienda de promoción pública integrante del Grupo (...) de sus obligaciones de pago de las cantidades pactadas en el contrato de compraventa, así como de las exigibles por servicios y gastos comunes, y de destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente, valorar el inicio del procedimiento dirigido a ejercer la potestad de desahucio administrativo".*

La Administración autonómica destinataria de la resolución contestó a la misma expresando su aceptación e indicando que se iba a proceder a reiniciar las actuaciones oportunas previas a la resolución del contrato de compraventa de la vivienda de protección

pública en cuestión. Una vez comunicada esta respuesta al ciudadano, se procedió a archivar su queja.

Por su parte, en las quejas **20101772** y **20101773**, se planteaba la disconformidad de sus autores con el inicio de actuaciones por parte de la Administración autonómica dirigidas a resolver dos contratos de compraventa de viviendas de protección pública como consecuencia del impago por sus adjudicatarios de recibos correspondientes a su precio. Admitidas ambas quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la, entonces, Consejería de Fomento.

Examinado el contenido del informe remitido por aquel centro directivo, resultaba innegable la realidad de la deuda contraída con la Administración así como su cuantía, reveladora de un prolongado período temporal de impago de las mensualidades establecidas. Así mismo, a la deuda correspondiente al precio de la vivienda se debía añadir la relativa a las cuotas comunitarias.

En consecuencia, no se podía calificar como irregular la actuación promovida por la Administración autonómica en orden a resolver los contratos de compraventa celebrados en su día, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.124 y 1.504 del Código Civil, y 52 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 31 de octubre. Incluso se podía afirmar que al desarrollo de aquella actuación venía obligada la Administración, considerando adecuadamente la necesaria salvaguarda de los intereses de la comunidad que debía perseguir esta en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, y la previa desatención de diversos requerimientos de pago realizados por aquella. En concreto, de lo dispuesto en el último precepto indicado se desprendía que la ausencia de abono de las cuotas establecidas para el pago de las viviendas de promoción pública en el vencimiento convenido podía dar lugar a la resolución del contrato de compraventa por parte de la Administración pública promotora de la vivienda, facultad esta que también se incluía expresamente en una cláusula de los contratos de compraventa de las viviendas de promoción pública.

Considerando lo expuesto, se procedió al archivo de ambos expedientes, comunicando a los ciudadanos los motivos por los cuales no se consideraba irregular la actuación administrativa que había motivado su queja.

Al igual que ocurrió en 2010, no solo los impagos parciales del precio de las viviendas de promoción pública han dado lugar a la presentación de quejas, sino que también nos hemos ocupado de la ausencia de pago de los gastos comunitarios. Así ocurrió en el expediente **20101528**, donde un ciudadano, en representación de una comunidad de setenta y seis propietarios de viviendas de protección pública localizadas en Soria, denunciaba la pasividad de

la Administración autonómica ante el impago de cuotas debidas a aquella. Se señalaba en la citada queja que la cantidad de propietarios deudores y la cuantía de las deudas contraídas podía motivar que fuera necesaria la supresión de servicios comunitarios. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en dos ocasiones en petición de información a la, entonces, Consejería de Fomento.

De la lectura de los informes remitidos, se desprendía con claridad que el Servicio Territorial de Fomento de Soria había mantenido una actitud activa ante las reclamaciones dirigidas al mismo en relación con las deudas contraídas por algunos adjudicatarios de las viviendas con aquella comunidad de propietarios, desarrollando gestiones, más o menos exitosas, cuyo fin último era que se procediera al abono de tales deudas. No obstante, a los efectos de adoptar una postura, se debía considerar adecuadamente que los obligados al pago de las cuotas comunitarias eran los propietarios de las viviendas y no la Administración autonómica, a pesar de que esta mantuviera la titularidad registral de las mismas. Las viviendas en cuestión eran viviendas de promoción pública cuya titularidad había sido transmitida a los adjudicatarios correspondientes a través de los contratos de compraventa celebrados con los mismos, siendo estos los obligados a contribuir, con arreglo a la cuota de participación fijada, a los gastos generales para el adecuado sostenimiento del inmueble [art. 9.1 e) de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, modificada por la Ley 8/1999, de 6 de abril]. En consecuencia, no cabía atribuir a la Administración autonómica una responsabilidad, aun cuando fuera solidaria, en el pago de las cuotas comunitarias debidas.

Por otra parte, cabía plantearse también si era exigible que la Administración autonómica procediera ahora a la resolución de los contratos de compraventa de las viviendas celebrados en su día con las personas que habían contraído las deudas con la comunidad de propietarios indicada. En este sentido, era cierto que el art. 33.7 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprobó el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, disponía que la falta de pago de las cantidades procedentes a las comunidades de propietarios de viviendas promovidas por la Administración, podría dar lugar a que esta promoviera la resolución del contrato. Sin embargo, la aplicabilidad de una norma prevista en el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, para las viviendas incluidas dentro del régimen excepcional, ya desaparecido como tal, a unas viviendas adjudicadas por la, entonces, Consejería de Fomento en el año 1999 resultaba, cuando menos, dudosa. Por el contrario, en relación con las viviendas de protección pública calificadas provisionalmente en Castilla y León con posterioridad al 8 de septiembre de 2010 ya no cabían dudas acerca de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León. Así mismo, procedía señalar que la resolución de los contratos de compraventa

de viviendas protegidas como consecuencia del impago de las cantidades debidas a la comunidad de propietarios, se configuraba en el precitado art. 33.7 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, como una facultad de la Administración, sin que constituyera una irregularidad que tal facultad no se ejercitase. Por el contrario, la vía prioritaria para lograr el abono de las cantidades debidas a la comunidad de propietarios era el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes ante los órganos judiciales competentes, no siendo exigible que la Administración autonómica procediera a la resolución de los contratos de compraventa de las viviendas en cuestión con motivo de la falta de pago de las deudas contraídas con aquella comunidad de propietarios.

En consecuencia, sin perjuicio de que se pusiera de manifiesto a la Administración autonómica la conveniencia de que se continuasen desarrollando gestiones dirigidas a tratar de garantizar el abono de las deudas contraídas por varios de los adjudicatarios de las viviendas de protección pública en cuestión, se procedió al archivo del expediente, expresando al ciudadano los argumentos sucintamente expuestos.

En definitiva, el hecho de que muchos propietarios de viviendas de promoción pública atraviesen dificultades para proceder al pago de las cantidades debidas en concepto de precio de las viviendas y de gastos correspondientes a los servicios comunitarios, no debe hacer olvidar a la Administración el hecho de que cuando tales impagos sean flagrantes y reiterados, la pasividad ante los mismos redunda en perjuicio, en el primer caso, de la finalidad última de la promoción pública de viviendas, y, en el segundo, del resto de propietarios del edificio de que se trate.

3.1.3. Deficiencias

En Informes anteriores se hizo constar la existencia de una dinámica descendente en el número de ocasiones en las que los ciudadanos planteaban conflictos relativos a la existencia de deficiencias en viviendas de protección pública y con la pasividad de la Administración ante aquellas. Sin embargo, ya adelantábamos con anterioridad que, al igual que ha ocurrido con el número total de quejas presentadas en el ámbito del derecho a la vivienda, aquella dinámica ha sufrido un cambio radical en 2011, de lo cual es prueba el hecho de que hayan sido diez las quejas formuladas en materia de deficiencias, seis más que en el año anterior. En cuanto a las posturas adoptadas, las mismas han estado relacionadas tanto con viviendas de promoción pública como de promoción privada.

A unas viviendas promovidas por la, entonces, Consejería de Fomento, se refería el expediente **20101705**, donde el presidente de una comunidad de propietarios nos manifestó la

existencia de diversas deficiencias en un edificio de viviendas de protección pública promovido, en su día, por la Administración autonómica en la localidad de Palencia. En concreto, entre las deficiencias denunciadas se encontraban las siguientes: insuficiente protección contra incendios del edificio, en especial por la imposibilidad de acceso de los vehículos de extinción de incendios a las fachadas; inadecuada conservación de la cubierta del edificio; y, en fin, deficiente mantenimiento de una plaza que servía de acceso a los portales, debido a que al ser de naturaleza privada de uso común, eran los vecinos quienes debían asumir todos los gastos relativos a su conservación, limpieza y alumbrado. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Administración autonómica y al Ayuntamiento de Palencia.

En primer lugar, en cuanto a la protección frente a incendios, a la vista de los informes obtenidos se pudo concluir que la normativa aplicable en las fechas en las que había sido llevada a cabo la promoción y edificación de las viviendas en cuestión, amparaba un diseño donde no era posible el acceso de los vehículos de bomberos a las fachadas de aquellas. No obstante lo cual y, precisamente, por esta imposibilidad, consideramos necesario que se determinase, a través de una nueva inspección a llevar a cabo por el parque de bomberos el estado de los elementos de protección contra incendios del edificio, con el objetivo de identificar las reparaciones y mejoras que, en su caso, debían realizarse en los mismos.

En segundo lugar, en relación con la cubierta del edificio, no se constató la realidad de las deficiencias referidas en el escrito de queja, ni la reclamación por escrito de las mismas ante la Administración autonómica, a pesar de que habían transcurrido más de diez años desde su calificación definitiva. Por este motivo, procedía exonerar a la Administración autonómica de responsabilidad respecto a tales deficiencias, sin perjuicio de las subvenciones que los vecinos pudieran solicitar a aquella en el marco de los planes estatales y autonómicos de vivienda vigentes, para poder financiar la ejecución de obras de reparación del tejado.

En tercer y último lugar, en relación con la plaza interior del edificio y con sus elementos, de la información recabada se desprendía que su titularidad correspondía a los propietarios de las viviendas en cuestión, si bien su uso era público y no privativo, circunstancia que determinaba que, en principio, eran aquellos propietarios los únicos responsables de los gastos de conservación correspondientes en la proporción que a cada uno de ellos correspondiera. Sin embargo, el Tribunal Supremo ya se había referido a la posibilidad general de que, en atención al uso público de este tipo de espacios, el Ayuntamiento correspondiente debiera compensar a sus propietarios los gastos de conservación asumidos por estos (STS de 21 de mayo de 2001). Más concluyente al respecto había sido el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, quien había reconocido para otro caso que la cesión del uso público de estos

espacios al Ayuntamiento de que se tratase determina la obligación de este de asumir los gastos de conservación que conlleve aquel uso (STSJCyL núm. 177/2008, de 30 de abril). Si a esta doctrina jurisprudencial, se añadía la adecuada consideración en estos supuestos de principios generales del derecho como son el de buena fe (recogido en los arts. 7.1 y 1258 del Código Civil, y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y el de equidad (contemplado en el art. 3.2 del Código Civil), la conclusión final no podía ser otra que la obligación de los ayuntamientos de, cuando menos, contribuir al mantenimiento de los espacios privados de uso público en unas condiciones de conservación adecuadas para servir al citado uso público que los grava.

En consecuencia, considerando el contenido de los informes obtenidos y los fundamentos jurídicos esbozados, se procedió a dirigir una resolución al Ayuntamiento de Palencia en los siguientes términos:

> *"En relación con el edificio de viviendas de protección pública promovidas por Administración de la Comunidad ubicado en (...) de esa localidad de Palencia, llevar a cabo las siguientes actuaciones:*
>
> *Primero.- Requerir al Parque de Bomberos de ese Ayuntamiento para que se realice una inspección del citado edificio con el fin de identificar el estado actual de los elementos de protección contra incendios existentes en el mismo (tales como escaleras sectorizadas, puertas resistentes al fuego, extintores portátiles o hidrantes) y de determinar aquellos que sea necesario reparar o reponer.*
>
> *Segundo.- Asumir la responsabilidad de garantizar que la plaza interior del edificio pueda servir adecuadamente al uso público, contribuyendo a todos los gastos económicos necesarios para ello, incluidos los de limpieza y alumbrado público de la plaza".*

Esta resolución, que fue comunicada al autor de la queja y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento destinatario de la misma. Una vez comunicada la respuesta municipal al ciudadano y a aquella Consejería, se archivó el expediente.

También a unas viviendas promovidas por la Administración autonómica, cuya titularidad mantenía esta, se refería la queja **20110729**. En la misma, un grupo de ciudadanos denunciaba la existencia de una serie de deficiencias en la cubierta de un edificio de viviendas ubicado en la localidad de Benavente (Zamora), adjudicadas, en su día, en régimen de alquiler.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en petición de información a la, entonces, Consejería de Fomento.

La información obtenida revelaba, de un lado, la realidad de las deficiencias denunciadas; y, de otro, el hecho de que la Administración autonómica no estaba asumiendo la responsabilidad que le correspondía en orden a garantizar la adecuada conservación de la cubierta del edificio de viviendas en cuestión, en su doble condición de entidad, cuando menos, copropietaria del mismo, y arrendadora de siete de las ocho viviendas que lo integraban.

En efecto, en su condición de copropietaria del edificio en cuestión (en todo caso mayoritaria, debido a que únicamente una de las ocho viviendas protegidas ubicadas en el mismo había sido adquirida en régimen de propiedad), correspondía a la Administración autonómica cumplir con los deberes de uso y conservación del inmueble que vinculan a todo propietario, entre los que se hayan el de mantenerlo en condiciones de salubridad y habitabilidad adecuadas, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones [art. 8.1 b) de la LUCyL]. A lo anterior se añadía que la misma obligación se derivaba de su posición como arrendadora de siete de las ocho viviendas que integraban el edificio, cuya habitabilidad podía verse afectada por las deficiencias constatadas en su cubierta y por las filtraciones de humedad que estas estaban generando (arts. 21 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, 107 del Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos, y 1.554 2.º del Código Civil). Así mismo, la Jurisprudencia había considerado que son obras de reparación necesarias, entre otras, las que, realizadas en la cubierta, impidan infiltraciones en los edificios (entre otras muchas, STS de 5 de octubre de 1951, citada en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid núm. 926/2007, de 5 de noviembre).

En consecuencia, considerando el contenido de la información suministrada y las obligaciones que correspondían a la Administración autonómica, se dirigió una resolución a esta cuya parte dispositiva transcribimos a continuación:

> *"Que se desarrollen por esa Administración las actuaciones precisas que conduzcan, previa su concreta identificación, a la reparación de las deficiencias existentes en la cubierta del edificio localizado en (...) de Benavente (Zamora), con la finalidad de garantizar que dicho edificio y las viviendas de protección pública adjudicadas en régimen de alquiler integrantes del mismo se mantengan en unas condiciones adecuadas de conservación".*

La Consejería destinataria de esta resolución contestó a la misma señalando que la comunidad de propietarios había realizado labores de reparación, sin que las humedades se

hubieran vuelto a reproducir desde entonces. Considerando que en nuestra resolución señalábamos que correspondía a la Administración autonómica, y no a los arrendatarios de las viviendas, garantizar el adecuado estado de conservación del edificio, no se consideró aceptada aquella resolución. Una vez comunicada la respuesta de la Administración al autor de la queja se procedió al archivo del expediente.

A diferencia de lo ocurrido en los dos supuestos anteriores, en el expediente **20100066**, tras el desarrollo de la investigación correspondiente, no se observó la concurrencia de irregularidades en la actuación administrativa denunciada. En aquella queja el ciudadano manifestaba la existencia de deficiencias constructivas en una vivienda de protección pública localizada en Ponferrada (León). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la, entonces, Consejería de Fomento. De la información obtenida de este centro directivo se desprendía que el grupo de viviendas de protección pública del que formaba parte la que había dado lugar a la queja, había sido objeto de diversas obras de reparación desde su calificación definitiva, algunas de las cuales se habían encontrado relacionadas con la existencia de humedades y condensaciones en varias de aquellas. Sin embargo, en el caso concreto de la vivienda identificada en la queja, no se había constatado la concurrencia de deficiencias constructivas. Por otra parte, no había sido hasta dieciocho años después de la calificación definitiva del grupo de viviendas en cuestión, y trece después de la ejecución en el mismo de obras de reparación de condensaciones, cuando el adjudicatario de la vivienda había puesto de manifiesto ante la Administración la existencia de deficiencias. En consecuencia, se había superado ampliamente el plazo temporal de diez años durante el cual, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, podría ser responsable la Consejería competente, como promotor de las viviendas, de los vicios o defectos existentes en la construcción de las mismas. Comunicada al autor de la queja la información obtenida y la fundamentación jurídica de la decisión adoptada, se procedió al archivo del expediente.

A la actuación de la Administración autonómica ante la presunta existencia de deficiencias constructivas en viviendas de protección pública, pero de promoción privada, se refirió el expediente **20092366**. En esta queja, su autor planteaba la existencia de deficiencias en una vivienda protegida ubicada en la localidad de Ávila. Admitida la queja a trámite, se recabó el correspondiente informe de la Administración autonómica, cuyo contenido reveló que, a pesar de las reclamaciones presentadas, no se había llevado a cabo por el personal técnico del Servicio Territorial de Fomento de Ávila una inspección de la vivienda en cuestión.

Las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública competente en orden a garantizar la reparación de los vicios o defectos de construcción que pudieran manifestarse en las viviendas de protección pública se concretan, de un lado, en la posibilidad de imponer al promotor de las mismas la obligación de ejecutar las obras necesarias de reparación, en el supuesto de que los vicios se manifestasen dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas; y, de otro, en la potencial imposición de la obligación de realizar obras como sanción conjunta a la multa en los casos de comisión de infracciones, graves o muy graves, al régimen propio de las viviendas de protección pública. Al régimen jurídico aplicable al ejercicio de tales potestades y a los medios de ejecución forzosa de las resoluciones adoptadas en materia de viviendas de protección pública ya nos habíamos referido en numerosas resoluciones dirigidas a Administración autonómica, que han sido desarrolladas en anteriores Informes. En relación con el ejercicio de tales facultades en el caso concreto planteado en aquella queja, se debía tener en cuenta que, de conformidad con la disposición transitoria segunda de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, las viviendas de protección pública calificadas provisionalmente con anterioridad a la entrada en vigor de la misma (supuesto en el que encajaban las viviendas que habían motivado la queja), se continuaban rigiendo por la normativa al amparo de la cual se calificaron.

En consecuencia, la pasividad administrativa constatada y el mantenimiento de las facultades de la Administración en orden a garantizar la reparación de las deficiencias constructivas de la vivienda que habían dado lugar a la queja, motivó la formulación de una resolución a la, entonces, Consejería de Fomento en los siguientes términos:

> *"En relación con las deficiencias de habitabilidad denunciadas en la vivienda de protección pública localizada en (...) de Ávila, adoptar las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- Si aún no se hubiera hecho, llevar a cabo su inspección con los objetivos de verificar el alcance actual de las deficiencias denunciadas y si las mismas pueden tener su causa en vicios o defectos de la construcción o son debidas a otros motivos.*
>
> *Segundo.- En su caso, imponer, previa tramitación del procedimiento administrativo correspondiente, a la empresa promotora de las viviendas la obligación de ejecutar las obras necesarias para reparar las deficiencias que se constaten en la inspección a la que se hace referencia en el punto anterior" .*

La Administración autonómica contestó a nuestra resolución aceptando la misma y poniendo de manifiesto que se había realizado una visita de inspección de la vivienda, así como que se habían mantenido conversaciones con los responsables de la empresa promotora,

expresando estos su voluntad de subsanar las deficiencias que se constatasen en aquella. Una vez comunicado al ciudadano el contenido de la respuesta recibida, se archivó el expediente.

Finalmente, en la queja **20100472** su autor también denunciaba la existencia de deficiencias constructivas en una vivienda de protección pública de promoción privada, ubicada en una localidad de la provincia de Zamora. Atendiendo a la queja presentada, nos dirigimos en solicitud de información a la, entonces, Consejería de Fomento, quien nos proporcionó el correspondiente informe relativo a la problemática planteada. A la vista del contenido de este, se llegó a la conclusión de que, presentadas las denuncias correspondientes ante el Servicio Territorial de Fomento de Zamora, se había procedido a inspeccionar la vivienda en cuestión y a ejercer correctamente las facultades que el ordenamiento jurídico le reconoce a la Administración en orden a garantizar la reparación de deficiencias en viviendas de protección pública, allí donde se había considerado que estas eran reales y que se debían a vicios o defectos en su construcción. Cuestión distinta era que pudiera existir un incumplimiento del contrato de compraventa celebrado entre el promotor y el adquirente final de la vivienda, no siendo posible la intervención de esta institución en relación con esta última cuestión. Por tanto, una vez puesta de manifiesto al ciudadano la información obtenida y la argumentación jurídica de la postura adoptada, se procedió al archivo de la queja.

3.1.4. Infracciones y sanciones

El cumplimiento de los fines perseguidos con la promoción y financiación de viviendas de protección pública se puede ver frustrado por ciertas conductas de los adjudicatarios de aquellas, siendo la más frecuente de ellas no destinar aquellas viviendas a residencia habitual y permanente de quienes fueron seleccionados en su día para acceder a las mismas. Finalizábamos el apartado del Informe del año 2010 dedicado a la actuación preventiva y sancionadora de estas conductas infractoras expresando nuestro deseo de que la entrada en vigor de un nuevo régimen sancionador en este ámbito, integrado dentro de la Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad, contribuyera a garantizar el respeto a la normativa aplicable y el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la promoción de viviendas protegidas.

Pues bien, aunque no podemos afirmar con contundencia que el citado deseo se haya visto cumplido, sí es relevante señalar que únicamente se ha presentado en 2011 una queja en la cual el ciudadano haya denunciado una conducta infractora en materia de viviendas de protección pública. No obstante, la conducta denunciada es aquella de la que más frecuentemente nos venimos ocupando en los últimos años (no destinar las viviendas protegidas a domicilio habitual y permanente de sus titulares), y en la misma fue preciso

formular una resolución a cada una de las administraciones implicadas en el supuesto concreto planteado.

En efecto, en el expediente **20110157** su autor denunciaba un presunto incumplimiento de la obligación de destinar cuatro viviendas de protección pública promovidas en una localidad de la provincia de Zamora a residencia habitual y permanente de sus adjudicatarios. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la, entonces, Consejería de Fomento, y al Ayuntamiento del término municipal donde se encontraban radicadas aquellas viviendas.

De la información obtenida, y en concreto de la suministrada por el Ayuntamiento, se desprendía que algunos de los adjudicatarios de las viviendas protegidas en cuestión se desplazaban a otras localidades y, por tanto, no ocupaban las viviendas en determinados días, motivo por el cual se interrumpía la ocupación de las mismas, si bien se desconocía la dimensión temporal de estas interrupciones, su periodicidad y sus causas concretas (aunque, en principio, parecían ser de carácter laboral). Aquel Ayuntamiento manifestaba que, a su juicio, tales ausencias se encontraban justificadas y que, por tanto, no implicaban que las viviendas no cumpliesen con su preceptivo destino.

Era evidente que una de las obligaciones que se imponen a los adquirentes de viviendas de protección pública es la de destinar las mismas a residencia habitual y permanente (arts. 3 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, y 55 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León). El incumplimiento de la precitada obligación constituye una infracción administrativa muy grave tipificada en los arts. 56 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, antes citado, y 102 h) de la citada Ley 9/2010, de 30 de agosto. Aunque ninguno de los preceptos señalados establecía un concepto agotador de lo que debía entenderse, a estos efectos, por domicilio o residencia habitual y permanente, esta omisión normativa se había visto completada, cuando menos parcialmente, por el Tribunal Supremo, quien había señalado que, desde un punto de vista temporal, solo cabe apreciar una justa causa que autorice la desocupación de la vivienda cuando las ausencias sean transitorias, intermitentes o provisionales, pero no cuando sean habituales o continuas (STS de 12 de julio de 1985, 26 de mayo de 1987, 29 de mayo de 1990, y 7 de junio y 13 de noviembre de 1999). Desde un punto de vista material, el Tribunal Supremo había elaborado una doctrina según la cual la obligación de destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente no es absoluta y debe adaptarse a ciertas situaciones excepcionales, admitiendo la existencia de causas justas que eliminan los efectos de la infracción de la obligación de habitar la vivienda (entre otras, STS de 16 de julio de 1992).

En consecuencia, a la vista de la información obtenida y de la interpretación jurisprudencial de la obligación de destinar las viviendas de protección pública a residencia habitual y permanente de sus adjudicatarios, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica en los siguientes términos:

> *"En relación con la ocupación de algunas de las viviendas de protección pública promovidas por esa Administración autonómica en (...), que fueron adjudicadas en su día por el Ayuntamiento, adoptar la siguiente medida:*
>
> *Sin perjuicio del absoluto respeto al principio de presunción de inocencia de los propietarios de las viviendas, acordar, por el órgano administrativo competente, la apertura formal de un trámite de información previa en el marco del cual se lleve a cabo una investigación cuya finalidad sea constatar el cumplimiento, pasado y actual, de la obligación de los titulares de algunas de las viviendas a destinar las mismas a su domicilio habitual y permanente, verificando la dimensión y la periodicidad de sus ausencias de la localidad a las que ha hecho referencia el Ayuntamiento de (...), así como la causa o causas de las mismas".*

Por su parte, con una argumentación jurídica análoga a la contenida en la resolución dirigida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, también se formuló una resolución al Ayuntamiento en cuestión con el siguiente tenor literal:

> *"En relación con la ocupación de algunas de las viviendas de protección pública promovidas por la Administración autonómica en (...), que fueron adjudicadas en su día por ese Ayuntamiento, comunicar al Servicio Territorial de Fomento de Zamora los adjudicatarios de aquellas que se desplazan con frecuencia a otras localidades, con el fin de que el órgano competente de la Administración autonómica valore si tales ausencias pueden implicar un incumplimiento de su obligación de destinar sus viviendas a su domicilio habitual y permanente".*

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, ambas administraciones han aceptado expresamente la resolución dirigida a cada una de ellas, lo cual una vez comunicado al autor de la queja, motivó el archivo de esta última.

En definitiva, esperamos que en el año 2012 se confirme que la reducción del número de supuestos en los que se ha recomendado a la Administración reprimir conductas infractoras en materia de viviendas de protección pública, se encuentra vinculada con la efectividad del régimen sancionador contemplado en la Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad, a pesar

de no haberse incluido en la misma una regulación de la actuación inspectora en este ámbito como había sugerido en su día esta institución.

3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública

La intervención administrativa más intensa en el ámbito del derecho a la vivienda tiene lugar a través de la promoción de las viviendas de protección pública y del ejercicio de las competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico en relación con las mismas. Sin perjuicio de lo anterior, las administraciones públicas también ejercen facultades en relación con viviendas no sometidas a regímenes de protección pública o viviendas libres que, o bien nunca han tenido naturaleza protegida, o bien la han perdido por el transcurso del tiempo. El desarrollo de aquellas funciones ha generado en 2011 dos quejas planteadas por los ciudadanos, siete menos que en el año anterior.

Al igual que ocurrió en 2010, las posturas adoptadas en 2011 en relación con estas quejas se han referido al arrendamiento por la Administración, en concreto por una Entidad local, de estas viviendas y a las deficiencias existentes en las mismas. En este último caso, debemos lamentar un año más que hayamos debido pronunciarnos por cuarta vez acerca de la problemática relativa al estado de conservación de un grupo de viviendas ubicadas en la ciudad de Valladolid que se encuentran cedidas por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente a la Dirección General de la Guardia Civil.

3.2.1. Selección de arrendatarios

En cuanto al arrendamiento de viviendas no sometidas a regímenes de protección pública, las investigaciones llevadas a cabo en 2011 a instancia de los ciudadanos no han dado lugar a la formulación de resoluciones dirigidas a la Administración.

Así, en el expediente **20092470**, el ciudadano hacía alusión a la adjudicación, presuntamente irregular, en régimen de arrendamiento de cuatro viviendas de titularidad municipal ubicadas en una localidad de la provincia de Ávila, las cuales, según se afirmaba por aquel, se encontraban ocupadas por personas que habían sido elegidas directamente por el Ayuntamiento sin tramitar previamente ningún procedimiento de selección. En realidad, la situación jurídica de estas viviendas ya había motivado la formulación en el año 2005 de una resolución, a la que se hizo referencia en el Informe correspondiente, donde se había recomendado al citado Ayuntamiento la adopción de las medidas precisas para regularizar aquella situación y adjudicar nuevos contratos de arrendamiento a través del procedimiento correspondiente. Esta resolución había sido aceptada expresamente por la Entidad local. Sin

embargo, en 2011 y a la vista de la nueva queja presentada, nos dirigimos al Ayuntamiento afectado solicitando información relativa a las viviendas en cuestión.

A la vista de los dos informes municipales remitidos en atención a nuestros requerimientos de información, se constató que, tras la resolución de esta institución antes citada, se había procedido a regular por el Ayuntamiento un procedimiento para arrendar las viviendas de titularidad municipal, a través del cual, previa convocatoria pública, se habían seleccionado las personas con quienes se habían celebrado los correspondientes contratos. No se observó que en la tramitación y resolución de los procedimientos que habían finalizado con la selección de los arrendatarios de las viviendas de titularidad municipal, se hubieran cometido irregularidades. Por estos motivos se procedió al archivo de la queja, tras comunicar a su autor el contenido de la información obtenida y la fundamentación jurídica de la postura adoptada.

3.2.2. Deficiencias

En el Informe correspondiente al año 2010, se hizo referencia a una resolución formulada en el expediente **20100200**, en la cual se recomendaba a un Ayuntamiento de la provincia de León que, en su condición de propietario y arrendador de una vivienda, garantizase que la misma reuniese las condiciones de habitabilidad exigibles. Pues bien, a pesar de la aceptación de esta resolución, en el año 2011 el ciudadano reprodujo nuevamente su queja, puesto que este nos puso de manifiesto que persistían en aquella vivienda deficiencias relativas a la instalación de gas, a la chimenea de la calefacción, así como aquellas causadas por la existencia de numerosas humedades. Admitida la nueva queja a trámite, nos dirigimos en dos ocasiones al Ayuntamiento en cuestión en solicitud de información, quien nos comunicó, finalmente, que se había procedido a subsanar las humedades, reparando las mismas y pintando convenientemente la vivienda, así como que se habían reparado también las deficiencias de la calefacción. Esta información municipal fue confirmada por el ciudadano a través de la remisión de un escrito donde se reconocía la ejecución de las obras de reparación señaladas por el Ayuntamiento. A la vista de estos datos, se consideró solucionada la problemática planteada y se procedió al archivo del expediente.

Para finalizar la parte de este Informe dedicada a las viviendas no sometidas a regímenes de protección pública, procede referirse un año más a la problemática relacionada con las deficiencias existentes en un edificio de viviendas localizado en la ciudad de Valladolid, cuya titularidad corresponde a la Administración autonómica y que se encuentra concedido en usufructo a la Dirección General de la Guardia Civil, siendo utilizadas las viviendas por miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y por sus familias. En el Informe del año 2010 anunciábamos la presentación de una nueva queja sobre esta cuestión (**20101621**), queja que

reproducía las que habían dado lugar a la formulación de tres resoluciones (años 2006, 2008 y 2009), a pesar de la aceptación de todas ellas.

Pues bien, en 2011 ha tenido lugar la cuarta resolución sobre esta misma cuestión controvertida. En efecto, la queja citada había sido admitida a trámite en 2010 y, por tanto, se había procedido a solicitar información a la, entonces, Consejería de Fomento y a la Subdelegación del Gobierno en Valladolid. A lo largo de las investigaciones que se habían desarrollado con motivo de los expedientes citados se había constatado, a través de las contestaciones a las peticiones de información y a las resoluciones formuladas que, si bien tanto la Administración autonómica como la propia Comandancia de la Guardia Civil habían llevado a cabo diversas obras de reparación en el edificio, tales obras habían resultado insuficientes para que se pudiera afirmar que las viviendas en cuestión reunían unas condiciones de habitabilidad adecuadas, todo ello en el marco de una futura construcción de un edificio de nueva planta destinado a Casa Cuartel de la Guardia Civil que haga innecesaria la utilización de aquellas viviendas.

De lo anterior fue una manifestación el contenido de la información obtenida con motivo de la tramitación del último expediente indicado, puesto que, en primer lugar, la Administración autonómica nos puso de manifiesto que las últimas obras de reparación del inmueble en cuestión no habían comenzado, debido a que no se había recibido ninguna comunicación oficial al respecto, habiéndose elaborado no obstante un presupuesto de ejecución de las obras a acometer como resultado de los contactos mantenidos por el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid con la Comandancia de la Guardia Civil. A lo anterior se añadía nuevamente que continuaban las gestiones para la suscripción de un convenio con el Ministerio del Interior para la ejecución de las obras de construcción de un edificio de nueva planta destinado a Casa Cuartel de la Guardia Civil. Por su parte, a través de la Subdelegación del Gobierno en Valladolid, se obtuvo una copia de un informe que había sido enviado por la Comandancia de la Guardia Civil a la, entonces, Consejería de Fomento en el año 2006, acerca de las reparaciones del inmueble en cuestión que habían sido consideradas en aquel momento urgentes.

Por tanto, a la vista de la información obtenida, se podía mantener la conclusión antes enunciada, de conformidad con la cual, aunque no se podía negar que las administraciones autonómica y estatal hubieran ejecutado en los últimos años obras de conservación y reparación de las viviendas en cuestión, estas no habían incluido las necesarias para garantizar su adecuada habitabilidad. De ello era prueba el hecho de que, dentro de las obras ejecutadas,

no se encontrasen incluidas todas las referidas a las viviendas que habían sido consideradas urgentes por la Comandancia de la Guardia Civil en el año 2006.

En consecuencia, por cuarta vez se recordó a la Administración autonómica, como titular del inmueble, la obligación que le incumbía de garantizar que las viviendas en cuestión cumplieran con unas condiciones mínimas de habitabilidad, cuando menos mientras las mismas continuasen estando destinadas a un uso residencial, procediéndose a formular a aquella una resolución en los siguientes términos:

> *"Como titular de las viviendas integrantes del grupo (...) de la localidad de Valladolid y en colaboración con la Comandancia de la Guardia Civil, garantizar la proyección y ejecución de las obras de conservación y reparación que sean precisas y más urgentes para lograr que aquellas reúnan unas adecuadas condiciones de habitabilidad, mientras las mismas continúen estando destinadas a un uso residencial".*

Una vez más como contestación a la resolución formulada, que fue comunicada al autor de la queja y a la Subdelegación del Gobierno en Valladolid, la Administración autonómica aceptó aquella, si bien matizando que la realización de las obras que fuera necesario ejecutar estaban condicionadas a la disponibilidad presupuestaria existente. Siendo la resolución indicada la cuarta que se había formulado en relación con la problemática indicada y habiendo sido todas ellas aceptadas sin que, hasta la fecha, se hubiese solucionado la misma, al tiempo que se comunicó al ciudadano la respuesta de la Administración y el archivo de la queja, le insistimos para que, en el supuesto de que transcurrido un plazo de tiempo prudencial no se adoptaran las medidas anunciadas por la Administración, nos hiciera saber dicha circunstancia con el fin de proceder a reanudar nuestra intervención una vez más si fuera necesario.

Aunque somos conscientes de que la época actual se caracteriza por las dificultades presupuestarias que sufren las administraciones públicas para abordar actuaciones de todo tipo, esperamos que esta sea la última ocasión en la que nos veamos obligados a referirnos a esta problemática concreta, como manifestación de su solución definitiva.

3.3. Ayudas económicas

En un marco de crecimiento general del número de quejas presentadas en 2011 en materia de vivienda, es destacable el incremento de las relacionadas con las diferentes subvenciones existentes dirigidas a fomentar su adquisición, arrendamiento o rehabilitación. En efecto, han sido noventa y cuatro las ocasiones en las que los ciudadanos han acudido poniendo de manifiesto conflictos con la Administración relacionados con la convocatoria, tramitación y resolución de estas ayudas. Aquella cifra implica, de un lado, que en 2011 se han

planteado sesenta y nueve quejas más en relación con este tipo de subvenciones que en 2010; y, de otro, que este tipo de quejas han supuesto un 62 % de la totalidad de las formuladas en el ámbito del derecho a la vivienda.

No obstante, ya adelantábamos en la introducción general a este apartado del Informe que el número de quejas presentadas en relación con las ayudas a la adquisición de viviendas debía ser matizada, considerando que veinticuatro de ellas se refirieron a la supresión de la ayuda estatal directa a la entrada, y en treinta y tres se había planteado la imposibilidad de acceder a unas ayudas a la "vivienda joven", previamente reconocidas, para la adquisición de unas viviendas ubicadas en una localidad de la provincia de Salamanca. En cuanto a las subvenciones dirigidas a fomentar el alquiler, han sido treinta las quejas presentadas en 2011, trece más que en el año anterior, siendo los aspectos relacionados con la tramitación y resolución de las ayudas convocadas por la Administración autonómica los que han merecido mayor reproche jurídico a través de la formulación de las correspondientes resoluciones.

3.3.1. Ayudas a la adquisición de viviendas

Dentro de las subvenciones dirigidas a contribuir a la financiación de la adquisición de viviendas, se encuentran las que se reconocen y abonan en el marco del plan estatal de vivienda vigente en cada momento. En relación con estas ayudas, es destacable la presentación en 2011 de veinticuatro quejas acerca de la supresión de la ayuda estatal directa a la entrada. En efecto, el RD 1713/2010, de 17 de diciembre, modificó el RD 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprobó el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Entre las modificaciones introducidas por aquella norma en las ayudas a adquirentes de viviendas usadas, se encontraba la supresión de la ayuda estatal directa a la entrada (AEDE), así como diversos cambios que afectaban a los préstamos convenidos y a su subsidiación (puntos diecinueve, veinte y veintiuno del artículo único de aquel Real Decreto). No obstante, en el punto 4 de la disposición transitoria primera del citado RD 1713/2010, de 17 de diciembre, se preveía que a pesar de la supresión señalada, podían obtener aquella ayuda estatal los adquirentes de viviendas usadas que hubieran notificado al Ministerio de Fomento la obtención del préstamo convenido con anterioridad al 1 de enero de 2011 (fecha de entrada en vigor de aquel RD), siempre y cuando no se sobrepasasen los objetivos convenidos del período de 2010.

Esta previsión transitoria condicionó la forma en la cual fueron tramitadas las quejas planteadas en relación con esta supresión, dependiendo la actuación llevada a cabo por esta institución de si en el supuesto planteado en cada una de ellas había sido obtenido el correspondiente préstamo convenido con anterioridad a la fecha indicada o no, así como de si

la Administración autonómica había cumplido los plazos previstos para resolver las solicitudes de reconocimiento de la citada ayuda que hubieran sido presentadas.

De esta forma, cinco de los veinticuatro expedientes en cuestión (**20110134**, **20110318**, **20110355**, **20110483** y **20110677**) fueron remitidos al Defensor del Pueblo, puesto que se consideró que, en estos casos concretos, habían sido las modificaciones introducidas por aquella norma en las ayudas a adquirentes de viviendas usadas, las que, en definitiva, habían motivado aquellas quejas, siendo la Administración General del Estado quien había llevado a cabo tales cambios. De la información que hemos recibido del Comisionado estatal acerca de la tramitación de aquellas quejas, se desprende que, tras la obtención de los informes correspondientes, se ha llegado a la conclusión de que la supresión de la AEDE en sí misma no constituyó una irregularidad, sin perjuicio de las deficiencias que hubieran existido en la tramitación de las solicitudes de ayuda presentadas por los ciudadanos con anterioridad a la aprobación del RD 1713/2010, de 17 de diciembre, y en la información proporcionada a los mismos, así como de la posible generación de una responsabilidad patrimonial derivada de tales deficiencias.

Por otra parte, dos de las quejas presentadas (**20110261** y **20110311**), fueron admitidas a trámite y, en consecuencia, dieron lugar a la correspondiente petición de información dirigida a la, entonces, Consejería de Fomento. En ambos casos, la problemática planteada quedó resuelta, puesto que el Ministerio de Fomento había comunicado a la Administración autonómica que los expedientes de concesión de la ayuda habían sido aceptados con las condiciones que tenían en su reconocimiento inicial, en aplicación de la precitada disposición transitoria primera, punto 4, del RD 1713/2010, de 17 de diciembre. Una vez comunicada la solución alcanzada al autor de cada una de las quejas indicadas, se procedió a su archivo. A la misma conclusión se llegó en el expediente **20101079**, donde se había realizado una solicitud de ampliación de información sobre esta cuestión concreta en los últimos días del mes de diciembre de 2010.

Por último, en diecisiete de las quejas formuladas en relación con la supresión de la citada ayuda estatal (**20110499** y dieciséis más), al haber tenido conocimiento de la existencia de un acuerdo celebrado entre el Ministerio de Fomento y las comunidades autónomas que podría afectar a aquellos expedientes, requerimos a los ciudadanos para que procedieran a firmar sus quejas (que habían sido presentadas a través de la página web) y nos comunicaran si sus solicitudes de ayuda se habían visto afectadas por el citado acuerdo. Dieciséis de las diecisiete quejas señaladas habían sido presentadas por miembros de un colectivo de adquirentes de viviendas integrantes de una promoción llevada a cabo en la ciudad de Ávila.

Pues bien, este colectivo nos comunicó, a través de un correo electrónico, el desbloqueo de los expedientes en el Ministerio de Fomento y, en consecuencia, la solución alcanzada a la problemática objeto de las quejas.

Junto a la conflictividad generada por la supresión de la AEDE, ya hemos indicado que se han presentado también treinta y tres quejas (**20111998** y treinta y dos más) relativas a una presunta ausencia de pago de las ayudas económicas reconocidas a los adquirentes de unas viviendas de protección pública ("vivienda joven de Castilla y León") que formaban parte de una promoción ubicada en una localidad de la provincia de Salamanca. Admitidas las quejas a trámite, nos hemos dirigido a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, hemos recibido la información requerida a la Administración autonómica.

También en relación con estas ayudas para la adquisición de viviendas de protección pública integrantes de la tipología "vivienda joven", se habían presentado en 2010 dos quejas (**20101519** y **20101520**). En las mismas, sus autores manifestaban una presunta ausencia de pago de la ayuda para sufragar gastos acreditados de carácter no tributario debidamente justificados, que había sido reconocida en la correspondiente resolución administrativa. Admitidas ambas quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Administración autonómica, quien en 2011 nos ha puesto de manifiesto la solución de la problemática, al haberse procedido en ambos casos al abono de los gastos de carácter no tributario señalados. En consecuencia, una vez comunicada esta circunstancia a los ciudadanos, se procedió al archivo de ambos expedientes.

3.3.2. Ayudas al alquiler

Como se indicaba en la introducción general de este apartado dedicado a la vivienda, una de las características más relevantes del mercado inmobiliario nacional y autonómico es la reducida relevancia cuantitativa del alquiler frente al régimen de tenencia en propiedad de viviendas. Un porcentaje aproximado del 13 % de viviendas en alquiler, contrasta notablemente con la situación de países como Alemania, donde el 53 % de las viviendas se encuentran arrendadas, o de Holanda, donde aquel porcentaje alcanza el 45 %. Destacar esta peculiaridad del sector inmobiliario español es ya un lugar común, pero no por ello deja de ser menos necesaria la adopción de políticas públicas decididamente dirigidas a elevar el número de ciudadanos que encuentren en el alquiler la vía idónea para satisfacer su derecho a una vivienda digna y adecuada.

A esta necesidad respondió el inicio y la resolución de una actuación de oficio (**20101981**) cuyo objetivo era verificar el desarrollo de las actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler, concretadas en la intermediación en el arrendamiento de viviendas 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). En la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio, a la que aquí nos remitimos, hemos desarrollado las sugerencias dirigidas a la Administración autonómica como resultado de la tramitación de aquella, con el fin de que se amplíe el número de contratos que se celebren en el marco del citado programa de fomento del alquiler.

En cuanto a las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con la convocatoria, tramitación y resolución de las ayudas económicas que constituyen una parte importante de las políticas públicas de fomento del alquiler, ya hemos señalado que aquellas han sido en 2011 treinta, trece más que en el año anterior. De ellas, once se encontraban relacionadas con la renta básica de emancipación. Es conocido que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 del RD 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regulaba la renta básica de emancipación, mientras el reconocimiento de esta ayuda económica correspondía a las comunidades autónomas, el abono final de la misma es responsabilidad del Ministerio de Fomento. De acuerdo con esta distribución competencial, nueve de las citadas quejas fueron remitidas al Defensor del Pueblo, debido a que en las mismas se planteaban cuestiones relacionadas con el pago de la ayuda en las que no existía intervención alguna de la Administración autonómica.

Por el contrario, la queja **20110017**, aunque hacía alusión a la cesación del pago de la renta básica de emancipación de los jóvenes reconocida, sí fue admitida a trámite debido a que esta incidencia parecía estar relacionada con una modificación de la resolución inicial de reconocimiento de aquella acordada por la Administración autonómica. Obtenida la información requerida a la, entonces, Consejería de Fomento, se constató que se había reanudado el abono efectivo de la ayuda, motivo por el cual, una vez comunicada esta circunstancia al autor de la queja, se procedió a su archivo.

Este será el último Informe en el que hagamos referencia al reconocimiento de la renta básica de emancipación, puesto que, a través de la disposición derogatoria primera del RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se ha procedido a la derogación del RD 1472/2007, de 2 de noviembre, antes citado.

En cuanto a las ayudas al alquiler convocadas por la Administración autonómica, 2011 no ha sido el primer año en el que se ha puesto de manifiesto la existencia de retrasos temporales relevantes en la tramitación y resolución de las solicitudes presentadas. En concreto, dos han sido las resoluciones formuladas en este sentido, adoptadas en los expedientes **20110035** y **20110675**, en este último caso con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe. En ambos casos, se ponía de manifiesto por los ciudadanos, entre otros extremos, el amplio retraso en el que incurría la Administración autonómica para dar una respuesta expresa a las peticiones de ayuda presentadas. En los dos supuestos también, admitidas las quejas a trámite, se constató a través de la información obtenida, que el tiempo empleado en resolver expresamente las solicitudes de ayuda en cuestión, en un primer momento, y en resolver posteriormente, de forma expresa también, los recursos interpuestos frente a las denegaciones iniciales, había superado ampliamente los plazos establecidos en la normativa aplicable.

Eran evidentes los efectos jurídicos que sobre el patrimonio de los ciudadanos irroga una demora temporal considerable en el cumplimiento de la obligación de resolver que vinculaba a la Administración autonómica. Por este motivo, resultaba exigible la búsqueda de mecanismos dirigidos a tratar de minimizar estos retrasos. Entre ellos, se encontraban los dirigidos a garantizar que las unidades responsables de la tramitación de estas solicitudes dispusieran de los recursos humanos y materiales suficientes para poder llevar a cabo su labor sin que se produzcan demoras temporales como las que habían concurrido en los casos planteados, recurriendo, cuando sea necesario, a la fórmula de la ampliación de plazos prevista en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por otra parte, considerando el contenido económico de las cuestiones aquí dilucidadas, resultaba conveniente actualizar la cantidad que, finalmente y en su caso, fuera preceptivo abonar al ciudadano como consecuencia de la resolución del recurso, con arreglo al indicador que se estimase pertinente, tomando como fecha de referencia aquella en la que, como máximo y a la vista de los plazos normativamente establecidos, la Administración estaba obligada a resolver expresamente aquel. Todo ello, sin perjuicio del abono, cuando procediera, de los intereses por demora en el pago de la subvención finalmente reconocida, de conformidad con lo dispuesto en el art. 69 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. En relación con esta última cuestión, esta procuraduría ya había expresado su opinión en años anteriores acerca de la conveniencia de que las resoluciones administrativas a través de las cuales se reconociera definitivamente una ayuda económica en este ámbito, incluyeran la mención del derecho que asiste al beneficiario de la misma de reclamar por escrito la deuda, a los efectos de que se generasen los correspondientes

intereses de demora a cargo de la Administración, los cuales retrotraerían sus efectos al instante en el que se había producido el incumplimiento.

Por último, realizar la comunicación prevista en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en todos los recursos interpuestos en materia de ayudas al arrendamiento, contribuiría a garantizar el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado, al tiempo que pondría de manifiesto el plazo máximo que la Administración tiene para resolver expresamente los recursos planteados por aquellos y las consecuencias jurídicas de la superación de dicho plazo. De esta forma, el ciudadano tendría mayores facilidades para elegir las vías que considere más oportunas para la defensa de sus derechos.

En atención a los argumentos jurídicos apuntados, en los dos expedientes antes indicados se formuló una resolución, dirigida a la Administración autonómica, con el siguiente tenor literal:

> *"Con el fin de minimizar los retrasos temporales en la resolución expresa de los recursos administrativos interpuestos frente a las resoluciones adoptadas en el marco de la tramitación de las ayudas destinadas a subvencionar el alquiler a arrendatarios de viviendas, adoptar las siguientes medidas:*
>
> *1.- Garantizar que las unidades responsables de la tramitación de aquellos dispongan de recursos humanos y materiales suficientes para poder llevar a cabo su labor sin que se produzcan demoras temporales excesivas.*
>
> *2.- Valorar la introducción de mecanismos de actualización de las cantidades económicas que, finalmente y en su caso, sea preceptivo abonar al ciudadano por la Administración autonómica, tomando como fecha de referencia aquella en la que, como máximo y a la vista de los plazos normativamente establecidos, la Administración estaba obligada a resolver expresamente el recurso.*
>
> *3.- Realizar la comunicación prevista en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, en todos los recursos interpuestos".*

La Consejería destinataria de la resolución adoptada en el expediente **20110035** aceptó las sugerencias contenidas en la misma, excepción hecha de la prevista en el punto 2, argumentando en este último caso que los intereses de demora pueden reclamarse en el plazo de tres meses desde la notificación del reconocimiento de la obligación y este únicamente se produce con la resolución del recurso. Comunicada al ciudadano la contestación obtenida, se procedió al archivo de la queja. Por su parte, en la fecha de elaboración del presente Informe

nos encontramos a la espera de la respuesta a la resolución adoptada en el expediente **20110675**.

También a una cuestión procedimental, aunque relacionada con la exigencia de la devolución de una subvención previamente abonada, se refería la queja **20110471**. En la misma, el ciudadano manifestaba su disconformidad con una Orden de reintegro de una ayuda económica destinada a subvencionar el arrendamiento de una vivienda para el año 2009, que había sido reconocida y pagada en su día por la Administración autonómica. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la, entonces, Consejería de Fomento.

Pues bien, a la vista de información obtenida, si bien no se hallaron datos o documentos acreditativos que nos permitieran cuestionar la efectiva concurrencia de la inobservancia por el solicitante del requisito que había fundamentado el reintegro acordado, sí era posible concluir que el procedimiento al que se había recurrido para dejar sin efecto el reconocimiento de la ayuda en cuestión no había sido el debido.

En efecto, en el expediente administrativo referido en la queja no nos encontrábamos ante ninguno de los casos en los que procede el reintegro de una subvención (artículo 37.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), sino que, por el contrario, nos hallábamos ante una concesión errónea de la ayuda. La inobservancia de uno de los requisitos exigidos para poder ser reconocido como beneficiario de aquella debía haber sido constatada por la Administración en la fase de instrucción del procedimiento, y no facultaba a esta para acordar con posterioridad el reintegro. En consecuencia, no concurría el presupuesto normativo que habilitaba a la Administración para, al margen de los procedimientos de revisión generales de los actos administrativos declarativos de derechos, proceder a dejar sin efecto el reconocimiento de la subvención. Así se había reconocido para casos análogos, donde se había pretendido revocar subvenciones indebidamente concedidas, por el Consejo de Estado (dictamen núm. 55.280, de 18 de octubre de 1990), por el Tribunal Supremo (STS de 7 de octubre de 1998), o por la Audiencia Nacional (SAN, de 11 de diciembre de 2008).

A la vista de la información obtenida y en atención a la argumentación jurídica expuesta de forma resumida, se dirigió una resolución a la Administración autonómica en los siguientes términos:

> *"Estimar el recurso interpuesto frente a la Orden de 26 de enero de 2011 de la Consejería de Fomento, sobre reintegro de la ayuda económica destinada a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2009 concedida a (...), revocar la misma y proceder, en su caso, a la devolución al recurrente de la cuantía de aquella subvención (1.626,40 euros), sin perjuicio de la posibilidad de*

iniciar el procedimiento previsto en el art. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para declarar lesiva su concesión, con el fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo".

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente aceptó esta resolución, poniéndonos de manifiesto que se iba a proceder a elaborar una nueva propuesta de resolución del recurso que había sido interpuesto, en el sentido indicado en nuestra recomendación. Comunicada al ciudadano la postura de la Administración, se procedió al archivo de la queja.

Además de a aspectos formales relacionados con la concesión o denegación de estas ayudas, en la resolución formulada en el expediente **20110063** también nos ocupamos de la vertiente material de la decisión administrativa que había motivado la queja. Aquí, el ciudadano nos había manifestado su disconformidad con la denegación de una ayuda económica destinada a subvencionar el alquiler para el año 2009 de una vivienda ubicada en la ciudad de León. Una vez admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la, entonces, Consejería de Fomento.

Pues bien, a la vista de la información proporcionada por aquel centro directivo, esta procuraduría no compartía con la Administración la forma en la cual se había determinado la superficie útil de la vivienda arrendada, superficie que, según lo expresado por aquella, superaba el límite máximo previsto en la Orden de convocatoria. En este sentido, frente a los datos catastrales aportados por la Administración, el ciudadano había presentado conjuntamente con su recurso, una certificación, emitida por la sociedad titular de la vivienda, donde constaba una superficie de aquella muy inferior a la máxima permitida en la convocatoria.

La aportación al procedimiento de esta certificación, expresiva de una posible discordancia entre los datos catastrales y la realidad, exigía que, con el fin de decidir todas las cuestiones planteadas en el recurso y de asegurar el acierto de la resolución final, se adoptasen actuaciones adicionales de comprobación, como podrían ser, por ejemplo, la inspección de la vivienda o el requerimiento a la sociedad arrendadora de documentación relativa a aquella. En este sentido, resultaba especialmente relevante el hecho de que la vivienda para cuyo alquiler se había solicitado la subvención hubiera sido arrendada, en su día, a través de la bolsa de viviendas en alquiler para jóvenes. Esta circunstancia implicaba que, sin duda, el centro directivo competente para gestionar esta bolsa dentro de la estructura administrativa de la Delegación Territorial de León, dispusiera de los datos relativos a la vivienda en cuestión y, entre ellos, el de su superficie real.

Por tanto, en atención a los fundamentos jurídicos expuestos, se formuló una resolución a la, entonces, Consejería de Fomento cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

> *"Primero.- Llevar a cabo actuaciones adicionales de comprobación de la superficie útil de la vivienda localizada en (...) que, incluyan, cuando menos, la consulta de los datos obrantes acerca de la misma en el servicio gestor de la bolsa de alquiler de vivienda para jóvenes de león, a través de la cual se arrendó, en su día, aquella.*
>
> *Segundo.- En el caso de que las actuaciones recomendadas en el punto anterior revelaran que la vivienda identificada tiene una superficie útil inferior a 90 m2, estimar el recurso potestativo de reposición interpuesto, con fecha 16 de febrero de 2010, por (...) frente a la Orden, de 5 de febrero de 2010, de la Consejería de Fomento, mediante la cual se denegó la ayuda solicitada para el arrendamiento de la citada vivienda al amparo de la Orden FOM/486/2009, de 3 de marzo, y proceder al reconocimiento de la subvención solicitada.*
>
> *Si el recurso señalado hubiera sido desestimado expresamente y con base en la constatación anterior, revocar la Resolución desfavorable al amparo de lo dispuesto en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y proceder igualmente al reconocimiento de la ayuda.*
>
> *Tercero.- También en el caso de que se constate que la superficie útil de la vivienda señalada es inferior a 90 m2, proceder al reconocimiento de la ayuda solicitada al amparo de la Orden FOM/531/2010, de 19 de abril, por la que se realizó la convocatoria de estas ayudas para el año 2010, correspondiente a los meses comprendidos entre octubre de 2009 y febrero de 2010 durante los cuales la solicitante mantuvo el arrendamiento de la vivienda en cuestión".*

La Consejería destinataria de la resolución contestó a la misma poniendo de manifiesto que se había llevado a cabo una consulta de los datos obrantes en el servicio encargado de la gestión de la bolsa de viviendas en alquiler para jóvenes de León, con el fin de determinar la superficie útil de la vivienda en cuestión. Sin embargo, esta consulta parecía haber consistido exclusivamente en constatar que no se había aportado escritura pública o nota simple registral de la vivienda, cuando la ausencia de acceso de esta al Registro de la Propiedad era una circunstancia que ya era conocida. En consecuencia, se consideró no aceptada la resolución formulada, expresando la oposición frontal de las afirmaciones mantenidas por el

arrendatario y por la entidad arrendadora acerca de la superficie de la vivienda que era objeto del contrato de alquiler, y el dato que sirvió de base a la denegación de la ayuda solicitada.

A diferencia de lo ocurrido en el supuesto anterior, en el expediente **20100203**, tras admitir la queja a trámite y solicitar, en dos ocasiones, la información correspondiente a la Administración autonómica, se observó que la denegación de la subvención que había motivado aquella era correcta, puesto que se constató el efectivo incumplimiento por el solicitante de uno de los requisitos previstos en la convocatoria (en concreto, no ser titular de otra vivienda). Una vez puesta de manifiesto al ciudadano el contenido de la información obtenida y la fundamentación de la postura adoptada, se procedió al archivo del expediente.

Por último, en los expedientes **20101847** y **20110872**, una vez admitidas las quejas a trámite y solicitada información a la Administración autonómica, se llegó a la conclusión de que, con posterioridad a nuestra intervención, se había alcanzado una solución a los conflictos planteados en aquellas, debido a que habían sido estimados, total o parcialmente, los recursos que habían sido interpuestos frente a las denegaciones iniciales de las solicitudes de ayuda. Comunicada a los ciudadanos la solución lograda, se procedió al archivo de las quejas.

Para finalizar este apartado dedicado a las ayudas dirigidas a fomentar el arrendamiento de viviendas, cabe mencionar que, si bien no se ha recibido ninguna queja cuyo objeto exclusivo haya sido la ausencia de convocatoria de ayudas al alquiler en 2011, varios ciudadanos han hecho una referencia tangencial en sus escritos a esta cuestión. En 2012, probablemente debamos realizar un análisis de los efectos de esta omisión.

3.3.3 Ayudas a la rehabilitación

Ya hemos hecho referencia aquí al hecho de que las medidas adoptadas por las administraciones estatal y autonómica en este ámbito, han tenido como uno de sus objetivos primordiales el fomento de la rehabilitación. Pues bien, en 2011 también nos hemos ocupado de conflictos surgidos en los procedimientos de tramitación y resolución de las diferentes ayudas dirigidas a promover actuaciones de rehabilitación de viviendas.

Así, en primer lugar, en el expediente **20111204**, su autor hacía alusión a la ausencia de resolución expresa de una solicitud de calificación definitiva para una actuación de rehabilitación, consistente en la instalación de un ascensor en un edificio de viviendas ubicado en Miranda de Ebro (Burgos). Esta actuación, añadía el ciudadano, había sido propuesta por la Administración autonómica para que fuera financiada a cargo del Fondo Especial del Estado para el estímulo de la economía y el empleo. Tras dirigirnos en solicitud de información en dos ocasiones a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se constató que, con posterioridad a

nuestra intervención, se había procedido a acordar la calificación solicitada y a abonar al beneficiario la subvención reconocida. En cuanto al tiempo empleado en la resolución de este tipo de solicitudes, aquella Consejería nos puso de manifiesto que los expedientes afectados por el Fondo Especial del Estado indicado eran de reciente implantación y su tramitación dependía de la disponibilidad presupuestaria. En consecuencia, la demora en la que se había incurrido para hacer efectivo el pago de la ayuda en cuestión tenía su origen, precisamente, en una ausencia de disponibilidad presupuestaria. Transmitida la información obtenida al ciudadano y tras constatar el pago efectivo de la ayuda cuya ausencia de abono había motivado la queja, se procedió al archivo de esta última.

Por su parte, en el expediente **20101952** se planteaba un conflicto relativo a un procedimiento de concesión de una ayuda para la rehabilitación de una vivienda rural localizada en la provincia de Segovia. En concreto, el motivo de la queja fue la denegación de la diligencia final de obras de rehabilitación integral de la vivienda y, en consecuencia, el acuerdo de dejar sin efectividad el reconocimiento inicial del cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario de la subvención. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en dos ocasiones en solicitud de información a la, entonces, Consejería de Fomento.

Considerando el contenido de la información obtenida, se llegó a la conclusión de que no había existido una actuación irregular de la Administración, puesto que, si bien inicialmente se había considerado que las obras proyectadas incluían la conservación de elementos valiosos de la vivienda (presupuesto ineludible para la calificación como protegida de la actuación llevada a cabo y, por tanto, para la concesión de la ayuda), una vez ejecutadas las obras y constatada la finalización de estas por el personal técnico del Servicio Territorial de Fomento de Segovia, se concluyó que no había tenido lugar la conservación señalada. En consecuencia, existía una falta de adecuación entre las obras efectivamente ejecutadas y el proyecto de las mismas con base al cual se había acordado el reconocimiento de la ayuda. Por este motivo, se procedió al archivo de la queja, no sin antes comunicar al ciudadano el contenido de la información obtenida y la argumentación jurídica de la postura adoptada.

A un aspecto concreto de la rehabilitación de viviendas, como es la sustitución de ventanas, se dirigen las ayudas convocadas en el marco del “Plan Renove de Viviendas de Castilla y León”. La tramitación y resolución de las solicitudes de estas ayudas, llevada a cabo de forma telemática por el Ente Regional de la Energía (Consejería de Economía y Empleo), motivó la presentación de las quejas **20110151** y **20110253**. En ambos expedientes, tras obtener la información solicitada a la Administración autonómica, se formuló una resolución a la que se hace referencia en la parte del presente Informe dedicada a la tramitación de

subvenciones en materia de industria, a la cual nos remitimos aquí. En aquellas quejas se planteaban problemáticas similares a las que habían dado lugar a dos expedientes más relacionados con la gestión, también telemática y por el Ente Regional de la Energía, de subvenciones para actuaciones en materia de energía solar térmica y/o fotovoltaica, y para la adquisición de vehículos que utilicen tecnología más eficiente energéticamente.

Para finalizar, procede realizar una breve mención, por la relación que tiene con la rehabilitación de viviendas, a la inspección técnica de construcciones. Como hemos indicado en el apartado de este Informe dedicado a las actuaciones de oficio, una de ellas tiene como objeto verificar el grado de control desarrollado por las administraciones municipales del cumplimiento de la obligación prevista en los arts. 110 de la LUCyL y 315 a 318 de su Reglamento, en orden a la realización de la citada inspección. En cuanto al contenido concreto de esta actuación y al estado de su tramitación nos remitimos a aquella parte del Informe. Únicamente cabe añadir aquí que en 2011 la Administración autonómica aprobó las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la realización de la inspección técnica de edificios de viviendas (Orden FOM/564/2011, de 28 de abril).

4. TRANSPORTES

Tal como hemos hecho en años anteriores, debemos comenzar nuestra exposición, indicando que el ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León en materia de transportes viene condicionado por su extensión geográfica y su dispersión poblacional. Esta situación obliga a la articulación de una red de servicios de transporte público eficiente que sirva para una mejor vertebración del territorio y de las personas que viven en él, pero conlleva a su vez un coste económico elevado. Se trata, en definitiva, de una obligación que debe ser asumida por la Administración pública por exigirlo así el cumplimiento de objetivos estatutarios, como son la prestación de unos servicios públicos de calidad a todos los ciudadanos, y la cohesión social y territorial.

Como ya indicamos en anteriores Informes, debemos resaltar el hecho de que todavía no se ha aprobado la norma general que debe regular el transporte interurbano de viajeros. Esa laguna jurídica impide que se tengan en cuenta las sugerencias realizadas a la Consejería de Fomento –y que fueron recogidas en el Informe Anual del año 2008- en relación con los derechos de los viajeros o el régimen jurídico de las estaciones de transporte de viajeros. No obstante, este año, queremos volver a elogiar –tal como hicimos en otras ocasiones- la implantación del servicio de transporte a la demanda, que ha supuesto una mejora sustancial del transporte interurbano en el medio rural de nuestra Comunidad.

Comenzando con el examen de las quejas presentadas en el año 2011, procede señalar que han sido diecisiete las presentadas en relación con el funcionamiento de los servicios de transporte (una más que en el año 2010), manteniéndose el porcentaje de años anteriores (un 5% del total del área). Por materias, continúa siendo el transporte de viajeros por carretera el que más quejas genera (12), mientras que sólo se presentaron tres en relación con el transporte ferroviario, y dos con el aéreo.

4.1. Transporte de viajeros por carretera

En este apartado, debemos desarrollar el expediente **20101631**, en el que el reclamante se mostraba disconforme con la interpretación restrictiva que hacía la Administración municipal del contenido de la Ordenanza fiscal municipal reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, y que le había impedido acceder a las bonificaciones fijadas para las familias numerosas.

Sobre la cuestión planteada, debemos partir del hecho de que las corporaciones locales son las competentes para la prestación del transporte público urbano, siendo además las titulares de la denominada potestad tarifaria, pudiendo de esta forma fijar tanto las tarifas correspondientes a los servicios prestados directamente por la Corporación, como ocurre en el supuesto planteado en la queja, o indirectamente, por concesión otorgada a particular o empresa mixta, o por consorcio con otros entes públicos. Al respecto, debemos recordar que el art. 150.1 del Reglamento de Servicios establece que “la tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias”, aunque en el punto segundo se permiten establecer “tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles”.

De esta forma, el Ayuntamiento de Salamanca aprobó conceder una serie de bonificaciones para los colectivos más desfavorecidos, entre los que se encontraban los desempleados (art. 5.2): “De igual forma, se computarán como dos, a los efectos señalados, los pensionistas por razón de viudedad o jubilación, perceptores del IMI y los desempleados que tengan personas dependientes económicamente, no pudiendo computarse por más de dos, aunque solamente concurra más de una circunstancia”.

En el caso objeto de queja, nos encontraríamos ante una familia con dos hijos, en la que uno de los cónyuges se encontraba desempleado, por lo que el reclamante consideraba que deberían computarse, de acuerdo con la regla antes citada, cinco miembros, teniendo derecho a disfrutar de la bonificación implantada. Sin embargo, ese Ayuntamiento estimó que

únicamente se aplicaría el art. 5.2 *"en el caso de tener solo la prestación de desempleo como único ingreso y tener personas dependientes económicamente".*

Tras el análisis del expediente remitido, esta procuraduría se mostró favorable a las pretensiones de la familia afectada -siguiendo el criterio que había sido expuesto por la Defensora del Contribuyente del Organismo Autónomo de Gestión Económica y Recaudación-, al considerar que la interpretación restrictiva municipal difería de la literalidad del precepto que permite su aplicación a los desempleados que formen parte de la unidad familiar con independencia de la situación económica del otro cónyuge.

Por todas estas razones, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Salamanca:

> *"Que, de conformidad con la interpretación del art. 5.2 de la Ordenanza Fiscal nº 55 reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca recogida en el informe de 23 de junio de 2010 de la Defensora del Contribuyente del Organismo Autónomo de Gestión Económica y Recaudación, se proceda por parte del Ayuntamiento de Salamanca a la revisión del expediente incoado como consecuencia de la solicitud formulada por (...), concediéndole la tarjeta de bono-bus especial demandada".*

La Administración aceptó la resolución, comunicando además que se había concedido al usuario la tarjeta de bono-bus especial solicitada.

Igualmente, debemos mencionar que, como en años anteriores, continúa la presentación de reclamaciones sobre la situación del transporte metropolitano - realidad que se encuentra a medio camino entre el transporte urbano y el interurbano- , y más concretamente sobre las condiciones de dicho servicio en dos municipios limítrofes a la capital leonesa: San Andrés del Rabanedo (**20110206**) y Villaquilambre (**20111629**). La primera de las quejas presentadas se archivó al considerar que se habían llevado a cabo distintas mejoras, tales como la ampliación de las frecuencias y la renovación de la flota de vehículos, y que se estaba estudiando la implantación de una tarjeta que pueda conllevar una reducción sustancial o, incluso, la supresión de comisiones; en cambio, la segunda queja todavía se encuentra en estudio. No obstante, queremos volver a insistir, como hicimos en el informe anterior, en la necesidad de que se apruebe un plan coordinado de explotación de ámbito supramunicipal que sirva para subsanar las deficiencias del transporte de viajeros en el alfoz de León, garantizando la integración en una única red articulada de los servicios de transporte interurbano y urbano utilizados por los vecinos de los municipios afectados.

En relación con el transporte interurbano de viajeros, debemos indicar que en la mayor parte de las reclamaciones presentadas los usuarios demandan una mejor conexión en las pequeñas localidades del medio rural. Así, cabe citar el expediente **20101082**, en el que se requería una mejor comunicación de la localidad de Santa Cruz del Sil con Ponferrada. En efecto, según el informe remitido por la Administración autonómica, la parada del autobús de la línea de transporte público regular permanente y de uso general de viajeros por carretera atendido por la concesión "Cabrillanes-Ponferrada con hijuelas", se encuentra situada en el "Barrio de La Vega" junto a la carretera CL-631 -por la que discurre íntegramente dicho servicio- pero distante 2 kms. del casco urbano de Santa Cruz del Sil. Este hecho junto con las condiciones de la carretera, con muchas curvas y gran pendiente, imposibilitan el acceso del autobús a esa localidad, puesto que generaría una demora, que repercutiría en el resto de usuarios, y un desequilibrio económico para el concesionario.

Para subsanar ese problema, la Consejería de Fomento nos comunicó que se había implantado el transporte a la demanda, circunstancia esta que permitiría a los vecinos de esa localidad desplazarse a la localidad de Toreno, lugar donde se encuentra el centro de salud. Sin embargo, el reclamante considera que no se da una solución efectiva a las demandas planteadas por los vecinos, al entender que debería permitirse al autobús proseguir hasta Ponferrada, donde se encuentra el centro hospitalario de referencia.

Sin embargo, esta procuraduría consideró que debe tenerse en cuenta que el transporte a la demanda ha creado un sistema en el que el servicio se planifica porque el usuario ha interactuado con la Administración y el operador, con el fin de hacerle llegar sus necesidades de transporte, todo ello a través de métodos telefónicos y telemáticos, por lo que no se establece a no ser que haya una demanda previa del mismo. Este sistema, operaría en zonas, franjas horarias o tipos de explotación en los que no se justifique económicamente su existencia, o en los que no sea posible la creación de un servicio de autobús convencional por razón de sus peculiares características, evitándose así que autocares de 50 plazas recorran vacíos los pueblos de Castilla y León. Por lo tanto, la implantación de este sistema tiene su razón de ser para aquellas localidades, como Santa Cruz del Sil (con una población de 148 habitantes según datos del INE 2010), que no disponían de ningún servicio de transporte colectivo de viajeros por autobús, y que por su población y situación no se encuentra dentro de las rutas de transporte.

Por todas estas razones, se entendió que lógicamente la implantación de este sistema ha mejorado el servicio de transporte para los vecinos de esa localidad; además, la Administración autonómica reconoció que, en una segunda fase se iba a estudiar la posibilidad

de unir las pequeñas localidades del Bierzo con la ciudad de Ponferrada. En consecuencia, se acordó el archivo de la queja presentada al no existir ninguna obligación para la Consejería de establecer el servicio de transporte directo demandado.

Otra cuestión que preocupa a los ciudadanos es la situación de las estaciones de autobuses de nuestra Comunidad, cuestión esta que ya fue objeto de estudio en una actuación de oficio incoada por esta procuraduría (**OF/13/07**). Al respecto, mencionaremos la queja **20101673**, en el que se denunciaba la existencia de un proyecto para trasladar la estación de autobuses de Segovia a una parcela situada junto a la nueva estación del AVE, a más de 6 Km. de la ciudad. Esta pretensión motivó la presentación de diversas reclamaciones por parte de una Asociación, puesto que consideraba que la mejor alternativa sería ampliar las actuales instalaciones, al encontrarse en el mismo centro de la ciudad, y con fácil acceso al transporte municipal.

Como titular de la estación de autobuses, el Ayuntamiento de Segovia, comunicó que *"no se ha iniciado ningún expediente de traslado de la estación de autobuses de Segovia a una parcela situada junto a la actual estación del AVE de ese municipio"*, informando además de la existencia de un anteproyecto para la mejora de esa estación de autobuses -en el que se incluía la construcción de un auditorio-, pero que fue desestimado por la Dirección General de Transportes al considerar ambos equipamientos incompatibles. Además, se relataban por la Corporación municipal las actuaciones adoptadas para aclarar la titularidad de los terrenos en los que se ubica esa infraestructura de transporte.

Por lo tanto, esta institución consideró que no había motivos de preocupación respecto al traslado denunciado por la Asociación. En cambio, resultaba sorprendente que, en el informe remitido, la Consejería de Fomento reconociese que esa infraestructura, con un número de usuarios tan elevado (10.300.000, según los datos que aparecen reflejados en la actuación de oficio mencionada), era un simple apeadero, puesto que no había alcanzado la categoría formal de estación de autobuses al no cumplir las condiciones fijadas en el art. 184.1 del Reglamento de la Ley de ordenación de transportes terrestres.

En consecuencia, resultaba preciso que ambas administraciones públicas, a la mayor brevedad posible y de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes adopten las medidas oportunas para subsanar las deficiencias reflejadas en su momento en un informe del Colegio Oficial de Arquitectos Castilla y León-Este, y modernizar las instalaciones con la finalidad de que puedan alcanzar la categoría de estación de autobuses en los términos fijados por la normativa de transportes. Además, para ello, el Ayuntamiento debería finalizar, si fuese necesario, ante la existencia de posibles intrusiones en los terrenos donde se proyecta la

ampliación, el expediente de investigación incoado para investigar la titularidad de los mismos, dada la imprescriptibilidad de los bienes de dominio público.

Con posterioridad a la fecha de cierre del Informe, se formularon las siguientes resoluciones a las administraciones implicadas:

Ayuntamiento de Segovia:

"1. Que, en colaboración con la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, se adopten, a la mayor brevedad posible y en el marco de las disponibilidades presupuestarias existentes, las medidas procedentes para llevar a cabo la ampliación y modernización de la instalación municipal de transportes de viajeros existente en la capital segoviana, con la finalidad de que pueda alcanzar la categoría de estación de autobuses, garantizándose así el cumplimiento de las condiciones establecidas en el art. 184.1 del RD 1112/1990, de 28 de septiembre, de Ordenación de Transportes Terrestres.

2. Que, en el supuesto de que se considerase imprescindible para llevar a cabo la ampliación y modernización requeridas, se proceda por el órgano competente del Ayuntamiento de Segovia a la incoación de un expediente de investigación con el fin de determinar claramente la titularidad de los terrenos en los que se asienta la actual instalación de transportes, para lo que se deberá tener en cuenta la necesidad de cumplir el plazo general de tres meses establecido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, siguiendo el criterio ya expuesto en la STSJ de Cantabria de 30 de marzo de 2010.

3. Que, tal como se prevé en el art. 55 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las administraciones públicas, se proceda igualmente, si fuera preciso, a la incoación de un expediente de recuperación de oficio con el fin de eliminar la intrusión de una superficie aproximada de 830 m^2 mencionada en el informe de la Sección municipal de urbanismo, eliminando el cerramiento y las vallas publicitarias existentes".

Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

"Que, a la mayor brevedad posible y en el marco de las disponibilidades presupuestarias existentes, se preste la asistencia técnica y financiera precisa al Ayuntamiento de Segovia para llevar a cabo la ampliación y modernización de la instalación municipal de transportes de viajeros existente en la capital segoviana, con la finalidad de que pueda alcanzar la categoría de estación de autobuses,

garantizándose así el cumplimiento de las condiciones establecidas en el art. 184.1 del RD 1112/1990 (...)".

4.2. Transporte ferroviario

En cuanto a las relativas al funcionamiento de los servicios de transporte ferroviario, se han presentado únicamente tres, habiéndose remitido todas ellas al Defensor del Pueblo, como comisionado competente.

Sobre el contenido de las mismas, debemos indicar que la temática ha sido variada. Así, la primera de las quejas (**20110894**) se refería a la falta de respuesta a una reclamación presentada a RENFE por un retraso del tren que cubre el servicio regional exprés Ponferrada-León, circunstancia esta que provocó que el reclamante no pudiera continuar el viaje programado. El segundo expediente, **20112188**, hacía alusión a los daños que estaban causando en la ciudad de León las obras de integración de la línea de alta velocidad. Finalmente, en la tercera queja (**20112397**), se mostraba la disconformidad con el incremento del precio del abono mensual entre Ávila y Madrid, lo que suponía un grave perjuicio para los usuarios, trabajadores y estudiantes mayoritariamente, que se desplazan diariamente a la capital de España.

4.3. Transporte aéreo

En el año 2011 -a diferencia de 2010- se presentaron dos reclamaciones (**20110893** y **20111868**) en relación con problemas originados por el tráfico aéreo. Ambas fueron remitidas al Defensor del Pueblo, como comisionado competente, pues se referían a los daños causados por la huelga de controladores en diciembre de 2010, y a la falta de contestación de una reclamación presentada al Ente Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) por el retraso sufrido en un vuelo internacional.

5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO 2011

Ya se ha indicado en anteriores ocasiones que la evolución tecnológica ha generado una modificación fundamental de los hábitos de vida de los ciudadanos tanto en lo que se refiere a la transmisión de comunicaciones por los diversos medios posibles, en particular los telefónicos y telemáticos, como en lo concerniente a la recepción de los medios de comunicación social, fundamentalmente, en los últimos tiempos, el televisivo.

En este sentido, hay que reiterar que cuando la evolución tecnológica no está al alcance de la totalidad de la ciudadanía, ello supone un importantísimo déficit para los ciudadanos que no pueden acceder a tal tecnología.

Y va a ser en este déficit de acceso de los ciudadanos a las nuevas tecnologías, algo que ocurre en particular en el medio rural en los servicios de Televisión Digital Terrestre (TDT) e Internet de banda ancha (en este segundo caso, la inclusión de Internet de banda ancha como servicio universal en la Ley de Economía Sostenible supone un avance de suma importancia), donde la actuación de las administraciones públicas resulta imprescindible para que los ciudadanos puedan ejercitar su derecho de acceso a tales servicios.

Así pues, teniendo en cuenta que la competencia principal para la búsqueda de soluciones a los problemas detectados corresponde a la Administración del Estado, debe volver a indicarse que la Comunidad de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en el art. 16.21 EA, tiene la obligación de promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena incorporación de la sociedad del conocimiento y la igualdad de oportunidades de todas las personas en el acceso a la información y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

A ello, se reitera nuevamente, habría de añadirse el papel de las diputaciones provinciales, las cuales, a pesar de carecer de competencias materiales sobre la materia, en algunos casos y en su calidad de instituciones uno de cuyos fines básicos es el de colaborar en la tarea de coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad y la del Estado (art. 5.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), han realizado, en algunos casos, actuaciones de carácter mediador con las administraciones competentes y de apoyo a los municipios afectados.

Las quejas presentadas en el ámbito de las comunicaciones y la sociedad del conocimiento en el año 2011 han sido 28, lo que supone un descenso de 11 quejas con relación a las 39 registradas en el año 2010. De ese total de 28, 17 se referían a deficiencias en el ámbito de la telefonía e Internet, 7 al servicio postal, y 4 a medios de comunicación social (3 a televisión y la restante a radio). En una comparativa de subsectores con las quejas presentadas el pasado año se observa un ligero descenso en telefonía e Internet (21 el año 2009), un aumento considerable en las quejas de correos (2 el año 2010) y un relevante descenso en las quejas de televisión (15 el pasado año).

Las resoluciones dictadas han venido referidas a las deficiencias existentes en el servicio de Internet con banda ancha en las localidades integrantes del Ayuntamiento de Villaturiel (León) (**200101857**), a la recepción de la señal de TDT en la localidad de Santa Marina de Torre (León) (**20101282**) y a la tramitación de un expediente sancionador por la explotación presuntamente irregular de la frecuencia de una emisora radiofónica otorgada mediante concesión administrativa (**20101710**).

En cuanto a las actuaciones de oficio del año 2011, cabe reseñar la actuación desarrollada sobre las deficiencias en la recepción de la señal de TDT en diversas localidades de la Comunidad de Castilla y León, dirigida a la Consejería de Fomento y a las nueve diputaciones provinciales, de cuyo contenido se da cumplida referencia en el apartado de este Informe destinado a las actuaciones de oficio.

Finalmente, en cuanto al grado de colaboración de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en su calidad de órgano administrativo competente en la materia de telecomunicaciones en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, hay que indicar que, si bien se ha dado respuesta en todos los casos tanto a las peticiones de información como a nuestras resoluciones, los plazos legalmente establecidos para la remisión de la información solicitada para la tramitación de los expedientes han sido vulnerados con carácter general.

5.1 Servicio postal

Ya se ha expuesto en anteriores informes que el servicio postal, dotado de naturaleza de universalidad, constituye un derecho de los ciudadanos que ha de ser interpretado en términos de complementariedad con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Es evidente que la evolución de los nuevos sistemas de transmisión de comunicaciones, sobre todo el correo electrónico, ha generado una reducción muy importante del volumen de trabajo atribuido al servicio de correos, tal y como tradicionalmente se había entendido, motivo por el cual el objeto de las quejas no radica tanto en las deficiencias genéricas o globales del servicio, sino en cuestiones puntuales surgidas en la concreta prestación del servicio.

En este apartado el número de quejas presentadas en el año 2011 ha sido siete, lo que supone un claro aumento en comparación con las dos del año 2010. Dichas quejas, todas ellas remitidas al Defensor del Pueblo, versaron sobre la disconformidad del ciudadano con el sistema de reparto (**20110606, 20110844** y **20110966**), la falta de entrega de casilleros postales en la localidad de Ituero y Lama (Segovia) (**20110093**), una solicitud de responsabilidad patrimonial (**20110535**), la falta de entrega de un acuse de recibo (**20112402**) y, finalmente, sobre la actuación de una oficina de correos en la entrega de una notificación personal (**20111308**).

5.2 Servicio telefónico e Internet

El número de quejas presentadas en el año 2011 ascendió a 17, en ligero descenso frente a las 21 del año 2010.

Por lo que se refiere a las quejas más destacables, teniendo en cuenta que las quejas en materia de telefonía fueron remitidas al Defensor del Pueblo hay que reseñar las referidas a las dificultades de acceso a Internet de banda ancha (**20110497, 20110655, 20111097**) en las localidades de Ponferrada, Carrascal (Zamora) y Pedrún de Torío (León).

En el expediente **20101857**, en el cual se denunciaba la imposibilidad de acceso a Internet de banda ancha en las localidades que forman parte del Ayuntamiento de Villaturiel (León), se formuló una resolución a la Consejería de Fomento, aceptada expresamente, en la cual se contenía la argumentación jurídica relativa al objeto de la queja.

En atención a nuestra petición de información se remitió por la Consejería de Fomento un informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

Primero. Que las localidades pertenecientes al Ayuntamiento de Villaturiel pueden acceder a internet de banda ancha a través de dos tecnologías: ADSL en las localidades de Alija de la Ribera, Castrillo de la Ribera, Marialba de la Rivera, Marne, Puente Villarente, Santa Olaja de la Ribera y Toldanos y WIMAX en todas las localidades.

Segundo. En el caso de que algunos vecinos no dispusieran de las coberturas ADSL o WIMAX (algo que podría ser debido a la particular situación del domicilio del interesado), cabría la posibilidad de contratación del acceso a Internet de banda ancha a través de tecnología satélite. Su contratación es ofrecida por la mercantil Informática El Corte Inglés, S.A., empresa adjudicataria, por procedimiento abierto, de la contratación convocada por la Junta de Castilla y León para la prestación del servicio de Internet de banda ancha en la Comunidad.

Las características del contrato serían las siguientes:

- Conexión de alta velocidad: 3,6 Mbps hasta 1,8 o 4,5 GB/mes de límite de descarga.

- Cuota de alta: 50€ (IVA no incluido).

- Cuota mensual. 39 o 68€ (IVA no incluido), dependiendo del límite de descarga contratado.

A la vista de lo informado, se dio traslado del contenido del informe al autor de la queja, quien, en respuesta al mismo, manifestó que la localidad de Mancilleros no figuraba en el listado de localidades emitido en el informe y que en los teléfonos de atención al cliente de la

mercantil Informática El Corte Inglés, S.A, al contrario de lo expuesto en el informe, nadie había sabido facilitarle información ni sobre el servicio ofrecido ni sobre qué es la tecnología WIMAX.

Finalmente, el reclamante denunciaba el elevado coste de la contratación del servicio si se pone en relación con otros Estados (Francia) y con las propuestas de otros proveedores de España (Vodafone, Orange).

Examinada la documentación obrante en nuestro poder y valoradas las alegaciones formuladas por el autor de la queja, se destacó, en primer lugar, que el acceso al servicio de internet de banda ancha en la fecha que se tramitó el expediente no estaba incluido en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de Impulso de la Sociedad de la Información en el Servicio Universal de Telecomunicaciones. Ello suponía que los operadores de telecomunicaciones actuaban en régimen de libre competencia y que, en principio, únicamente tenían el deber de proporcionar el servicio en las localidades donde existe la suficiente demanda para hacerlo rentable.

Así pues, el coste económico de la contratación del servicio así como la calidad de la conexión de banda ancha serán los determinados por los operadores en los contratos suscritos con los usuarios, siempre ajustándose a la normativa vigente.

En este sentido, indicamos que la problemática expuesta en la reclamación sería objeto de solución una vez que el acceso a la banda ancha de Internet fuese incorporado al servicio universal, concepto éste armonizado a nivel europeo en el Paquete 2002 de Directivas comunitarias sobre telecomunicaciones. El motivo en virtud del cual el acceso a Internet de banda ancha no formaba parte en ese momento del servicio universal se concretaba en que la Comisión europea, al examinar la conveniencia de proceder a la modificación o redefinición de las obligaciones del citado servicio universal, tuvo en consideración, en ese momento, la escasa disponibilidad y utilización por parte de los consumidores.

El informe del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2009 ha advertido diversas deficiencias en el servicio de Internet de banda ancha en el territorio español, en particular, su elevado precio y la lenta penetración del servicio en España con relación a la media de la Unión Europea. A fin de conseguir el control del precio del servicio de internet ADSL, el Defensor del Pueblo ha estimado que sería conveniente sujetar el servicio a una actuación administrativa de vigilancia que en la actualidad no existe y, por este motivo, y a fin de conseguir una sociedad más igualitaria y participativa, recomendó a la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información la modificación legislativa pertinente para que el servicio de Internet de banda ancha se incorporase al precitado servicio universal. Dicha recomendación (06033012) fue aceptada por la Administración del Estado.

Esta recomendación fue concretada con posterioridad por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la cual, en su art. 52, incluye, como parte integrante del servicio universal, la conexión que permita comunicaciones de banda ancha, provista a través de cualquier tecnología, a una velocidad en sentido descendente de 1 megabit por segundo.

Bajo la premisa antes citada, hemos venido valorando positivamente las actuaciones desarrolladas por la Consejería de Fomento a fin de fomentar la implantación de las infraestructuras de telecomunicaciones en el medio rural de la Comunidad de Castilla y León mediante planes de ayudas a los operadores de comunicaciones para que faciliten el servicio (en este caso, Internet) en las localidades rurales que se encuentran fuera de los planes de negocio.

Vistas las alegaciones del reclamante, se plantearon dos cuestiones relacionadas con el objeto de la queja: La primera, la posibilidad de acceso al servicio en la localidad de Mancilleros y la segunda, el deficiente servicio de la mercantil Informática El Corte Inglés, S.A., en su calidad de empresa adjudicataria de la contratación para la prestación del servicio de Internet de banda ancha en el territorio de la Comunidad.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, del expediente se desprendían dos informaciones absolutamente contradictorias. Por una parte, el reclamante afirmaba que en la localidad de Mancilleros era imposible el acceso a Internet y por otra parte, la Consejería de Fomento manifestaba que todas las localidades del municipio de Villaturiel (se presuponía que, entre ellas, la citada) cuentan con cobertura tecnológica para garantizar a los residentes el acceso a Internet de banda ancha. Ante dicha contradicción, consideramos que sería recomendable que por parte del órgano administrativo que corresponda de la Consejería de Fomento se realizase sobre el terreno una supervisión del acceso a Internet y verificar, en su caso, la imposibilidad de acceso denunciada.

En cuanto a la segunda cuestión, el reclamante denunciaba la deficiente información facilitada por la mercantil antes mencionada sobre el acceso al servicio de Internet . En cuanto a este extremo, el criterio que estamos siguiendo en la tramitación de las quejas es que la intervención del Procurador del Común requiere la previa interposición de la correspondiente denuncia o reclamación por el interesado a fin de que la Administración tenga conocimiento de los hechos, pueda valorar su contenido y se encuentre en disposición de adoptar, en su caso, las medidas oportunas.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, es indudable que las telecomunicaciones son un elemento imprescindible para el desarrollo de los municipios, no solamente porque

evitan el aislamiento del medio rural, sino, sobre todo, por cuanto que, en la actualidad, resultan un instrumento básico e imprescindible para la vida económica, cultural y social.

En definitiva, valorando positivamente las actuaciones desarrolladas por la Consejería de Fomento a fin de garantizar el acceso a Internet de los ciudadanos residentes en el medio rural, se estimó que sería conveniente, ante los datos contradictorios facilitados por el autor de la queja y por la Consejería, una supervisión del acceso a Internet de banda ancha en la localidad de Mancilleros, perteneciente al Ayuntamiento de Villaturiel (León).

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

> *"Que se adopten las medidas oportunas a fin de supervisar si la localidad de Mancilleros, perteneciente al Ayuntamiento de Villaturiel (León), dispone de acceso a internet de banda ancha. En el caso de que, en el desarrollo de dichas medidas, se constatasen deficiencias de calidad en el servicio, se requiere que se articulen las actuaciones que se estimen pertinentes a fin de garantizar el derecho de los ciudadanos de acceso al servicio, incluidas, si se estimase oportuno, las tendentes a dotar de conectividad con tecnología ADSL".*

La Consejería de Fomento puso de manifiesto *"la aceptación de la Resolución dictada, reiterando que, de acuerdo con los datos facilitados por los operadores, todas las localidades del municipio de Villaturiel cuentan con cobertura de alguna tecnología para garantizar el acceso a internet de banda ancha. Y si alguno de los vecinos de este municipio, por la particular situación de su domicilio, no dispusiera de cobertura ADSL o WIMAX, puede contratar el acceso a internet de banda ancha a través de tecnología satélite, ofrecida por IECISA (Informática El Corte Inglés, S.A.) adjudicataria del concurso convocado por la Junta de Castilla y León para el desarrollo del Plan de Banda Ancha 2010 – 2013".*

5.3. Televisión y medios de comunicación social

Reiterando la argumentación expuesta en el pasado Informe anual, la implantación de la TDT continúa ocasionando múltiples problemas en diversas localidades dispersas por la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma y así se han seguido presentando quejas sobre diversos extremos de la TDT, todos ellos poniendo de manifiesto deficiencias en el acceso, que afectaban a diversas localidades de las provincias de León (**20110479** y **20111556**) y Palencia (**20110555**).

Con independencia del estudio realizado acerca de esta problemática en la actuación de oficio dirigida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y a las diputaciones

provinciales, cuya resolución viene desarrollada con exhaustividad en la parte de este Informe relativa a las actuaciones de oficio, cabe hacer una breve referencia a la resolución adoptada en el expediente **20121282**, cuyo promotor denunciaba el deficiente servicio de la TDT en la localidad de Santa Marina de Torre (León) con cortes reiterados en la señal de emisión, lo cual, desde que tuvo lugar el denominado apagón analógico, impedía a los ciudadanos residentes en dicha localidad la correcta sintonización de los canales que facilita la TDT.

Según manifestaciones del reclamante, las Administraciones públicas no habían tomado las medidas adecuadas para la subsanación de las incidencias denunciadas, lo que, a su juicio, vulneraba los derechos fundamentales de los ciudadanos de la localidad.

En atención a nuestro requerimiento de información, la Consejería de Fomento nos facilitó copia del escrito remitido al denunciante por la oficina de atención y dinamización de la transición a la TDT, en el cual se informaba al ciudadano que, tras los ajustes realizados en el centro emisor de TDT de Santa Marina de Torre, se comprobó que la señal de televisión llegaba adecuadamente y que no se tenía constancia de incidencia de tipo alguno e, igualmente, que el centro emisor de Torre del Bierzo funcionaba con total normalidad.

A la vista de lo informado, se dio traslado del contenido de dicho informe al autor de la queja, quien alegó que seguían existiendo distintas deficiencias en el servicio de TDT, siendo las más determinantes los cortes esporádicos de la señal y la imposibilidad de acceso a los canales autonómicos. Estas deficiencias habían sido puestas de manifiesto mediante un escrito del presidente de la Junta Vecinal de Santa Marina de Torre acompañado de un anexo de firmas que fue remitido a la Delegación Territorial de León.

En primer lugar, debe subrayarse 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.

Sentado lo anterior, resulta de gran relevancia volver a destacar que 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 TDT, añadida por la Ley 7/2009, de 3 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Telecomunicaciones, habilita 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. Y, por lo tanto, puesto que la normativa permite el empleo de la vía satélite y de la vía terrestre para garantizar el acceso de los ciudadanos a la TDT, 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 es susceptible de reproche.

Expuestas las premisas fundamentales que delimitaban el contenido de la queja, el objeto de nuestra resolución fue el de valorar la procedencia de nuevas actuaciones por parte de la Administración autonómica que vengan a completar las realizadas hasta la fecha, las cuales, si bien habían supuesto una mejora palpable de la situación existente en la fecha de presentación de la queja, aún no habían logrado una solución plenamente satisfactoria para los ciudadanos residentes en la localidad de Santa Marina de Torre.

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 (TIC´s).

En este sentido, es claro que estas nuevas tecnologías, en general, y la TDT, en particular, deben ser desarrolladas con escrupuloso respeto a los derechos de los ciudadanos, de tal modo que los avances técnicos deben servir para facilitar el ejercicio de los derechos por los ciudadanos y, en ningún caso, para menguarlos o limitarlos.

En el ámbito de nuestra Comunidad, consideramos que la Administración de la Comunidad de Castilla y León disponía de instrumentos adecuados tanto a nivel orgánico (comisión de evaluación y seguimiento de la TDT) como funcional (actuaciones materiales de apoyo a través de la oficina de atención y dinamización de la transición a la TDT) que permitirían seguir realizando actuaciones a fin de garantizar a los ciudadanos la mejor recepción posible de la señal de televisión.

Reconociendo que por parte de la Administración de la Comunidad de Castilla y León las actuaciones realizadas hasta la fecha no eran susceptibles de reproche y que la problemática denunciada había sido debidamente atendida, lo cierto es que, en la fecha de nuestra resolución y según manifestaba el autor de la queja, aún seguían subsistiendo problemas de acceso a la señal de TDT en la localidad de Santa Marina de Torre, lo cual exigía que la Consejería de Fomento, en el ámbito de sus competencias y en coordinación con la Administración del Estado, siguiera adoptando medidas de supervisión de la correcta recepción de la señal televisiva en la citada localidad con el último fin de lograr la plena satisfacción del principio constitucional de igualdad material.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

> *"Que en atención a la solicitud formulada el pasado 31 de enero por (...) se sigan 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".

La Consejería de Fomento aceptó la resolución, indicando lo siguiente: *"Se acepta el contenido de la Resolución, indicando que, a instancia de la Administración Regional, la empresa Abertis Telecom, encargada de la operación y mantenimiento del centro emisor TDT de Santa Marina de Torre del Bierzo, ha realizado un exhaustivo control de la señal emitida por este centro no habiendo detectado ninguna posible anomalía en la señal TDT que se corresponda con las deficiencias indicadas por los vecinos de la mencionada localidad en sus escritos.*

No obstante, teniendo en cuenta la complejidad del problema planteado y la aleatoriedad de los cortes de señal, se instalará un equipo de registro de señal de TDT de máxima resolución que registrará la señal con intervalos de tiempo aún más cortos, con el objetivo de detectar los posibles fallos apuntados".

Por otra parte, en el expediente **20101710**, su promotor denunciaba, en un principio, la existencia de supuestas irregularidades en la explotación de diversas frecuencias de emisoras.

Dichas irregularidades se podían resumir fundamentalmente en el incumplimiento del deber de explotación directa de la concesión, y en la vulneración de las características técnicas de la concesión (el autor de la queja mencionaba la potencia y la frecuencia asignada).

Según manifestaciones del autor de la queja, el día 7 de abril de 2010 se había remitido una denuncia al efecto a la Dirección General de Telecomunicaciones de la Consejería de Fomento solicitando, asimismo, copia de la documentación contenida en el expediente. Dicha denuncia fue reiterada en fecha 28 de septiembre de 2010, sin que constase en la fecha de presentación de la queja la oportuna respuesta de la Consejería de Fomento.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información. Sin embargo, vistas las alegaciones formuladas por el autor de la queja sobre el contenido del informe facilitado inicialmente por la citada Consejería, se consideró que era preciso ampliar algunos aspectos de la misma para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente.

A la vista de lo informado, se indicó que la normativa reguladora de la problemática objeto de la queja venía constituida fundamentalmente por el Decreto 71/2008, de 9 de octubre, por el que se regula el régimen jurídico de las emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

Dicho Decreto, en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora se refiere, se remite a lo establecido en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Desde el punto de vista de la figura jurídica del denunciante, se recordó, que, de conformidad con lo establecido en este Decreto, si bien la presentación de una denuncia no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, éste deberá comunicar a los autores de las denuncias los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento (art. 6.4), que la iniciación del expediente sancionador debe ser comunicada al denunciante (art.7.2) y, finalmente, que las resoluciones se notificarán al órgano o persona que hubiera cursado la denuncia previa a la iniciación del expediente (art. 13.2).

Se consideró oportuno formular a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la siguiente resolución:

"1. En cuanto a las denuncias presentadas sobre la supuesta vulneración del deber de explotación directa de la emisora cuya gestión constituye el objeto de la concesión (art. 6, b) del Decreto 71/2008, de 9 de octubre, por el que se regula el régimen jurídico de las Emisoras de Radiodifusión Sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León), por las emisoras de (...), se proceda, en cumplimiento de lo establecido en el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a comunicar al autor de la denuncia los motivos con base en los cuales se ha acordado no iniciar procedimiento sancionador contra los responsables de las citadas emisoras.

2. Por lo que se refiere a los extremos denunciados sobre la presunta carencia de autorización o concesión administrativa por la emisora de (...) y por la supuesta explotación y gestión ilegal por la empresa (...) de un canal (...) de Televisión Digital Terrestre, interfiriendo las legítimas señales en la recepción del resto de emisoras de radiodifusión sonora, así como la recepción de los demás canales de la TDT de la zona, se proceda a ejercitar por esa Consejería las facultades de inspección previstas en el art. 45 del Decreto 71/2008, de 9 de octubre, a fin de constatar la veracidad de los hechos denunciados e iniciar, si así procediera, los expedientes sancionadores oportunos, dando traslado de las actuaciones al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para que éste, en el ámbito de sus competencias, ejerza las acciones y medidas recogidas en la legislación vigente".

Dicha resolución fue aceptada por la Consejería.