

## **ÁREA G**

**ÁREA G****INDUSTRIA, COMERCIO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Expedientes Área .....</b>                         | <b>147</b> |
| <b>Expedientes admitidos.....</b>                     | <b>45</b>  |
| <b>Expedientes rechazados .....</b>                   | <b>33</b>  |
| <b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b> | <b>41</b>  |
| <b>Expedientes acumulados .....</b>                   | <b>15</b>  |
| <b>Expedientes en otras situaciones .....</b>         | <b>13</b>  |

En el área que engloba los apartados de industria, comercio, empleo y seguridad social, las quejas más numerosas han estado relacionadas con las instalaciones y servicios de energía eléctrica, y con las relativas a las prestaciones que constituyen las últimas redes de protección social, dando lugar todos estos aspectos a algún tipo de resolución.

En concreto, podemos hacer alusión a la construcción de algunas instalaciones, alguna de ellas de energía eléctrica de alta tensión, a la incidencia de dichas instalaciones en la propiedad privada, a la repercusión indebida de los costes de las infraestructuras necesarias para el suministro solicitado para inmuebles situados en suelo urbano que tienen la consideración de solar, y a las reclamaciones relativas a la facturación de los suministros, aunque éstas, en la mayoría de los casos, deben ser archivadas en cuanto las quejas, derivadas de relaciones contractuales, no han generado la actuación de ninguna Administración, sino de empresas que están al margen de las facultades de supervisión de la procuraduría. Asimismo, por lo que respecta a las prestaciones para la protección social, la entrada en vigor de la normativa reguladora de la renta garantizada de ciudadanía ha dado lugar a múltiples quejas sobre la demora en la resolución de las solicitudes, sobre las dificultades de aportar la documentación exigida a los extranjeros con vecindad civil en nuestra Comunidad, y sobre la exigencia estricta del cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa reguladora al margen de la finalidad de la misma, todo lo cual ha dado lugar a diversas resoluciones dirigidas a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Junto con las quejas relativas a las temáticas referidas, los ciudadanos también se han expresado en contra de la gestión de algunas líneas de subvenciones como las previstas para

llevar a cabo actuaciones en materia de energía solar térmica y/o fotovoltaica, para la adquisición de automóviles y otro material móvil que utilice tecnologías más eficientes energéticamente, así como para la renovación de ventanas en los edificios. El rápido agotamiento de los fondos destinados a dichas subvenciones, así como algunos inconvenientes surgidos por la tramitación telemática de las solicitudes, se pusieron de manifiesto mediante una serie de quejas que dieron lugar a varias resoluciones que se dirigieron a la Consejería de Economía y Empleo.

Asimismo, las condiciones económicas más restrictivas impuestas en el nuevo marco regulador de la producción fotovoltaica, para las inversiones que ya se habían realizado con anterioridad al mismo, también dio lugar a diversas quejas que, no obstante, fueron dirigidas a la Defensora del Pueblo, por cuanto el objeto de dichas quejas afecta a normativa de naturaleza estatal.

En lo que se refiere al comercio, el protagonismo lo han tenido las quejas dirigidas contra la venta ambulante irregular, y sobre los requisitos para el ejercicio de la venta en los mercados municipales, produciéndose diversos pronunciamientos a través de las correspondientes resoluciones dirigidas a los ayuntamientos afectados. Asimismo, sobre la ordenación de la venta ambulante, se llevó a cabo de oficio una actuación que concluyó con una resolución dirigida a cada una de las diputaciones provinciales de nuestra Comunidad, para que presten a los ayuntamientos más pequeños la colaboración necesaria que facilite a éstos la debida ordenación y control de la venta ambulante en sus municipios.

En materia de empleo, las quejas presentadas han sido de diversa naturaleza, pudiendo destacarse, por haber dado lugar a algún tipo de resolución, aquellas relativas a acciones de formación para el empleo a través de centros colaboradores, y a las subvenciones para el autoempleo.

Respecto al año 2010, ha existido un significativo aumento de las quejas en el área de industria, comercio, empleo y seguridad social, pasándose de las 97 que se produjeron en dicho año a las 151 del año al que se refiere este Informe, igualándose prácticamente a las 149 quejas del año 2009. Este incremento, a su vez, viene dado por el aumento de las quejas en materia de industria, y, en particular en lo que respecta a instalaciones y servicios de energía eléctrica; así como a las 23 quejas registradas sobre cuestiones relativas a la renta garantizada de ciudadanía, lo que ha contribuido a doblar prácticamente las quejas incluidas en el apartado de Seguridad Social.

La colaboración de las administraciones para atender nuestras peticiones de información ha sido aceptable, aunque el grado de aceptación de nuestras resoluciones no es

todo lo favorable que sería deseable. Así, por ejemplo, se han rechazado resoluciones en las que se ha detectado algún defecto de procedimiento que perjudica a los interesados en expedientes relativos a una infraestructura de producción de energía eléctrica, y en expedientes de expropiación forzosa para llevar a cabo instalaciones de energía eléctrica, como también podríamos considerar rechazadas, con independencia de los términos en los que se ha respondido a las resoluciones, algunas de éstas relativas a flexibilizar los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho a la renta garantizada de ciudadanía, en particular para los extranjeros con vecindad civil en nuestra Comunidad. Por el contrario, se han acogido en parte ciertas propuestas para mejorar la tramitación de algunas líneas de subvenciones, sobre la necesidad de regular la venta ambulante en alguno de los municipios en los que no existe ordenanza alguna, sobre la limitación de la actividad de venta de objetos en museos y a través de una red "on-line" por la Administración que puede entrar en colisión con los intereses de los profesionales afectados, y sobre el indebido cómputo de pensiones de alimentos que de hecho no se perciben, a los efectos de considerar los ingresos máximos para obtener la renta garantizada de ciudadanía.

A los efectos de valorar este apartado de resumen de actuaciones, hay que considerar que, a fecha de cierre del Informe, en varios casos, la Administración a la que se ha dirigido la correspondiente resolución se mantenía dentro del plazo para mostrar su aceptación o rechazo, permaneciendo el expediente abierto a la espera de dicha contestación. Este es el motivo por el que, en dichos casos, no se hace ninguna indicación sobre la postura de la Administración, sin que ello quiera decir que ésta haya omitido dar la correspondiente respuesta en el plazo establecido o en el que razonablemente se hubiera dejado transcurrir.

## **1. INDUSTRIA**

### **1.1. Instalaciones de energía eléctrica**

El expediente **20101902** tuvo por objeto una instalación de producción de energía eléctrica mediante paneles fotovoltaicos autorizada en virtud de la resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León de 7 de mayo de 2008, con la que se "aclaró" otra resolución de 21 de febrero de 2008, en el sentido de que la instalación incluía, además de la planta de paneles solares, la correspondiente línea de evacuación.

Los términos de la queja se concretaron en el hecho de que posibles afectados por la instalación se vieron obligados a interesarse por la ubicación de los módulos fotovoltaicos en los que consiste la instalación, así como por el trayecto de la línea de evacuación de la potencia

generada por dichos módulos; y por la relación de interesados que podrían haber realizado, en su momento, las alegaciones oportunas si hubieran conocido la existencia del proyecto.

La instalación objeto del proyecto estaba sometida al Decreto 127/2003, de 30 de octubre, por el que se regulan los procedimientos de autorizaciones administrativas de instalaciones de energía eléctrica en Castilla y León.

A la vista de la información obtenida de la Consejería de Economía y Empleo, de la Consejería de Medio Ambiente, del Ayuntamiento de Valverde de la Virgen, y de las Juntas Vecinales de Villadangos del Páramo (término municipal de Villadangos del Páramo) y de San Miguel del Camino (término municipal de Valverde de la Virgen); así como de la documentación aportada por el autor de la queja, pudimos advertir:

El acuerdo de los titulares de los terrenos afectados constituyó la servidumbre de paso que, en otro caso, habría de obtenerse previa solicitud de la declaración en concreto de la utilidad pública de la instalación, con el correspondiente trámite de información pública.

Tras el oportuno trámite de información pública al que se sometió la solicitud, se podían hacer las alegaciones que se estimaran oportunas a la vista del concreto proyecto que se presentó, de modo que, existiendo una modificación sustancial de ese proyecto, no debía ser autorizado sin que se diera la posibilidad de hacer alegaciones al mismo mediante el oportuno trámite de información pública.

Con todo, cumplido el trámite de información pública, aunque en los términos expuestos, debíamos preguntarnos si existía un vicio invalidante a tenor de lo dispuesto en el art. 63 de la Ley 30/1996, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y a la vista de los datos existentes, lo que en principio podría ser una irregularidad no invalidante, por la falta de concreción del proyecto presentado a los efectos del trámite de información pública, se añadían unas carencias procedimentales que evidenciaban una mala práctica administrativa e indefensión.

Por otro lado, resultó ignorada la aplicación de la Orden FOM/1079/2006, de 9 de junio, por la que se aprueba la instrucción técnica urbanística relativa a las condiciones generales de instalaciones y autorización de las infraestructuras de producción de energía eléctrica de origen fotovoltaico, en cuanto a las exigencias de autorización de uso excepcional en suelo rústico, y de licencia ambiental y de apertura.

De este modo, se evidenció una simplificación de trámites para la empresa propietaria de la instalación, la alteración y elusión de plazos en beneficio de la misma, y la eliminación de

las garantías que van implícitas en los procedimientos de intervención administrativa y en los procedimientos de participación pública.

Además, consideramos que los motivos de utilidad pública tienen un carácter especialmente relevante en los supuestos como los indicados para permitir la obtención de la copia del proyecto solicitada, máxime cuando dichas copias, por sí mismas, no supondrían una limitación de los efectos de la protección intelectual de la que gozaba el proyecto.

Asimismo, el posible ilícito penal invocado por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en una de sus resoluciones, en respuesta a la solicitud de la copia del proyecto por parte de una asociación a la que se atribuyó la condición de interesada en el expediente, no era un argumento válido, puesto que la sección 1 del capítulo XI, del título XIII, del Código Penal, bajo la rúbrica “De los delitos relativos a la propiedad intelectual”, tipifica conductas en las que concurre un ánimo de lucro.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular las siguientes resoluciones:

A la Consejería de Economía y Empleo:

*“- Que el trámite de información pública de los procedimientos de autorización administrativa de las instalaciones de energía eléctrica es un trámite esencial, que permite formular alegaciones sobre la base del conocimiento de los proyectos para los que se solicita autorización. De este modo, el trámite debe versar sobre la concepción global del Proyecto, y, en particular, sobre la correcta y completa ubicación de la instalación sometida a autorización. En otro caso, el trámite de información pública no cumple con la finalidad que le es propia, causando indefensión, por lo que procede anular la autorización otorgada, en tanto no se subsane la omisión de un trámite de información pública acorde con las características del Proyecto autorizado.*

*- La debida aplicación de la normativa sectorial obliga a considerar las líneas de evacuación de las plantas fotovoltaicas como la que es objeto de este expediente, como instalaciones de producción de energía eléctrica de origen fotovoltaico, por lo que resulta exigible la correspondiente licencia urbanística y autorización de uso excepcional en suelo rústico, y licencia ambiental y de apertura.*

*- Únicamente la aprobación del proyecto de ejecución de la instalación permite a su titular la construcción o el establecimiento de la misma, por lo que la ejecución de obras a tal fin, antes de obtenerse dicha aprobación, debería dar lugar a la*

*paralización de las mismas a través de los instrumentos de control con los que cuentan las Administraciones implicadas, como las de seguridad industrial.*

*- El interés general al que se debe toda actuación administrativa debe impedir la omisión de trámites, plazos, u otros condicionantes que impliquen un perjuicio para aquel frente a intereses particulares.*

*- El principio de transparencia debe presidir las actuaciones de las Administración públicas, debiendo interpretarse con carácter excepcional las limitaciones previstas en la Ley para el acceso de los interesados a la documentación obrante en los expedientes administrativos, y, en particular, para obtener copias de los Proyectos acompañados a las solicitudes de autorización administrativa de instalaciones de energía eléctrica”.*

A los Ayuntamientos de Valverde de la Virgen y de Villadangos del Páramo:

*- La omisión de la licencia ambiental para la línea de evacuación del Proyecto que es objeto de este expediente, tanto a su paso por terreno del municipio de Valverde de la Virgen como del municipio de Villadangos del Páramo; así como la omisión de la autorización del uso excepcional en suelo rústico respecto a la línea de evacuación a su paso por el municipio de Valverde de la Virgen, debe dar lugar a la nulidad de las licencias urbanísticas en la que se ha amparado la ejecución de la instalación.*

*- Únicamente la aprobación del proyecto de ejecución de la instalación permite a su titular la construcción o el establecimiento de la misma, por lo que la ejecución de obras a tal fin, antes de obtenerse dicha aprobación, debería dar lugar a la paralización de las mismas a través de los instrumentos de control con los que cuentan las Administraciones implicadas, entre ellas las de carácter urbanístico”.*

El Ayuntamiento de Villadangos del Páramo respondió a nuestra resolución incidiendo en la correcta actuación llevada a cabo por dicha Corporación, en contra de los criterios mantenidos en la misma.

Por su parte, el Ayuntamiento de Valverde de la Virgen también rechazó la resolución, considerando que la Orden FOM/1079/2006, de 9 de junio, traslada el cumplimiento de la licencia urbanística con autorización de uso excepcional en suelo rústico a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; y según ésta, en suelo rústico común, están permitidas las obras públicas e infraestructuras en general cuando estén previstas en el planeamiento urbanístico, como era el caso, por lo que la instalación a la que se refiere la queja no precisaba autorización de uso excepcional del suelo.

Asimismo, el Ayuntamiento de Valverde de la Virgen también consideró que la instalación de los paneles fotovoltaicos respondía a un único proyecto, que se dividía en dos al afectar su ubicación a dos municipios, pero que debía dar lugar a una única licencia ambiental, que debía ser tramitada por el Ayuntamiento de Villadangos en el que se centra la producción de energía, y no por el Ayuntamiento de Valverde de la Virgen, que únicamente debía otorgar licencia urbanística.

La Consejería de Economía y Empleo tampoco aceptó nuestra resolución, por los siguientes motivos:

Frente a los razonamientos expuestos con relación a la autorización administrativa de la instalación y la aprobación del proyecto de instalación de producción de energía eléctrica mediante paneles fotovoltaicos, se nos indicó que, conforme al art. 11 del Decreto 127/2003, de 30 de octubre, no era necesario el envío de una separata del anteproyecto al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen, ya que este Ayuntamiento y la empresa del proyecto habían suscrito un contrato de servidumbre de paso en fecha 4 de marzo de 2008; y la finalidad del precepto indicado, al exigir la remisión de separatas a las administraciones titulares de los bienes afectados, es que éstas presten su conformidad o den su permiso para la imposición de las correspondientes servidumbres de paso.

Respecto a las autorizaciones de cambios de proyecto, la Consejería de Economía y Empleo sostuvo que el proyecto inicial no tuvo modificaciones de carácter sustancial para la planta fotovoltaica y la línea de evacuación, por lo que no resultó necesario efectuar un nuevo trámite de información pública.

También se señaló que la complejidad de la obra y la necesidad de introducir modificaciones en la ejecución de la misma explicaba que la empresa incumpliera el plazo de ejecución de nueve meses que se estableció en la resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de 7 de mayo de 2008; y que, en cualquier caso, dado que dicho Servicio no declaró la caducidad de la autorización, la misma no había perdido vigencia. De este modo, se trataba de simples irregularidades no invalidantes, tanto el incumplimiento del plazo de ejecución por la empresa, como el que en la resolución de 16 de diciembre de 2010, de aprobación de modificación del proyecto, no se especificara ningún plazo para la ejecución.

Finalmente, en cuanto a las autorizaciones de cambios de proyecto, la Consejería incidió en que no resultaba necesario un trámite de información pública, ni la remisión de las separatas del proyecto a los ayuntamientos. También se rechazó la afirmación de esta procuraduría, en el sentido de que la obra se ejecutó sin contar con la resolución de aprobación del proyecto, de acuerdo con la información facilitada por los autores de la queja, y en

consideración a una denuncia formulada ante el Ayuntamiento de Valverde de la Virgen; señalándose, en contra, que los certificados finales de la planta y de la línea de evacuación estaban visados el 21 de enero de 2011, en aplicación del art. 16 del Decreto 127/2003, siendo por tanto posteriores a la resolución de aprobación del proyecto, por lo que tampoco es cierto que la obra se hubiera ejecutado sin contar con la pertinente autorización administrativa.

Sobre el principio de transparencia en la actuación administrativa, la Consejería consideró que el contenido de la propiedad intelectual, conforme a la Ley de Propiedad Intelectual, impedía a la administración facilitar copias del proyecto de la instalación.

Por último, también en contra del criterio de esta procuraduría, la Consejería de Economía y Empleo consideró que no existía vicio invalidante, por el hecho de que se omitiera al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen en la publicación referida a la línea de evacuación, si no que se trataba de un defecto formal que carecía de entidad jurídica suficiente para amparar una pretensión anulatoria, dado que no existieron carencias procedimentales ni indefensión para los interesados.

El expediente **20110164** se inició con una queja que hacía alusión a un proyecto de línea eléctrica aérea que dio lugar a la expropiación de una finca, remitiéndose el expediente de justiprecio a la Comisión Territorial de Valoración, una vez que el propietario había presentado su valoración y fue rechazada por la empresa beneficiaria, sin notificar a aquel la valoración que ésta hubiera realizado.

Con todo, tal como nos confirmó la Consejería de Economía y Empleo atendiendo a nuestra petición de información, desde la fecha en la que se remitió a la Comisión Territorial de Valoración el expediente por falta de acuerdo en la valoración de la finca expropiada, hasta que se notificó al interesado dicha remisión, transcurrieron más de dos meses, y ello a pesar de varios escritos presentados por el interesado en el tiempo intermedio, para hacer efectivo su derecho a conocer el estado del procedimiento seguido conforme al apartado a) del art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como el derecho a que se le notificara un acto administrativo que afectaba a sus derechos en los términos del art. 58 de la misma Ley.

Pero, además, una vez que el interesado formuló su valoración, en el mismo plazo de 20 días, se le debía haber comunicado la aceptación o rechazo de la misma por estar previsto en el art. 30.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, incluido en el capítulo III del título II de la misma, al que se remite el art. 156.2 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, de actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Por otro lado, el art. 30.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, para los supuestos en los que es rechazada la valoración de los propietarios, prevé que debe notificarse a éstos hoja de aprecio fundada, que, en los diez días siguientes, “podrá aceptar lisa y llanamente o bien rechazarla, y en este segundo caso tendrá derecho a hacer las alegaciones que estime pertinentes, empleando los medios valorativos que juzgue más adecuados para justificar su propia valoración a los efectos del art. 43, y asimismo a aportar las pruebas que considere oportunas en justificación de dichas alegaciones”. Sin embargo, dado que la empresa beneficiaria rechazó la valoración del propietario, se ha omitido este trámite previo a la remisión del expediente del justiprecio a la Comisión Territorial de Valoración.

De este modo, sin que se le hubiera facilitado al propietario de la finca una hoja de aprecio fundada que pudiera desvirtuar la suya, y, por tanto, sin que hubiera podido hacer contra la misma las alegaciones que hubiera tenido por conveniente, aportando las pruebas que al efecto pudiera considerar pertinentes, podríamos estar ante un vicio de nulidad o anulabilidad de los arts. 62.1 e) y 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respectivamente.

No obstante, la STSJ de Castilla y León de Burgos, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 21 de octubre de 2005, analiza el criterio jurisprudencial sobre si el incumplimiento del plazo de 20 días que tiene la administración expropiante, para aceptar o rechazar la hoja de aprecio del propietario, tiene un carácter esencial, y da lugar a que, transcurrido el mismo, debe entenderse que ha habido una aceptación de la valoración del propietario por silencio positivo, o si el incumplimiento del plazo implica algún vicio de nulidad o anulabilidad; así como las consecuencias que deben derivarse de la falta de notificación al propietario de la valoración realizada por la Administración, y, por tanto, la remisión del expediente al Jurado Provincial de Expropiación nada más que el propietario presenta su hoja de aprecio, sin comunicarse a éste la aceptación o rechazo de la misma.

Y, conforme a esta Jurisprudencia, se estima que dicho plazo no tiene una naturaleza esencial, y que, en todo caso, la solución de la retroacción de actuaciones no conllevaría otra cosa que la mayor dilación del procedimiento, además de que la demora en los plazos, tratándose de la determinación del justiprecio, se compensa con la existencia de intereses de demora correspondientes a aplicar sobre el justiprecio. En definitiva, en la Sentencia, remitiéndose a otra de 11 de marzo de 2004 de la misma Sala, se estima que no se vulnera el procedimiento hasta el extremo de apreciar la concurrencia de una causa de nulidad o de anulabilidad cuando, tras elaborarse las hojas de aprecio por ambas partes y ser las mismas totalmente discordantes, el expediente se pasa al Jurado para fijar el justiprecio sin que

previamente se notifique al propietario la hoja de aprecio de la Administración, y sin dar la posibilidad de formular más alegaciones sobre esa hoja de aprecio.

No obstante, en el caso que nos ocupa, incluso, no constaba que en el expediente remitido a la Comisión Territorial de Valoración se hubiera incluido una valoración llevada a cabo por la empresa beneficiaria después de rechazar la del propietario de la finca, por lo que tampoco podíamos saber si existiría una total discordancia entre las valoraciones de las dos partes antes de la remisión del expediente a la Comisión Territorial de Valoración.

En cualquier caso, con independencia de que no llegaran a apreciarse vicios de nulidad o anulabilidad en atención a la tendencia flexibilizadora de la Jurisprudencia, lo cierto es que la Administración, sometida al ordenamiento jurídico, está llamada a cumplir los plazos y seguir los procedimientos establecidos al efecto.

A todo ello había que añadir que, de cuanto se desprendía en el escrito de queja y del informe que nos ha remitido el Servicio Territorial, parecía que en los primeros trámites del procedimiento expropiatorio no se había tenido por interesado al propietario de la finca, por no conocerse la referencia catastral de ésta, lo que obligó al propietario a pedir que se le tuviera por interesado, tras lo cual, se le dio traslado de las actuaciones mediante comunicación notificada el 8 de septiembre de 2010. Sin embargo, el art. 25 d) del Decreto 127/2003, de 30 de octubre, por el que se regulan los procedimientos de autorizaciones administrativas de instalaciones de energía eléctrica en Castilla y León, sin perjuicio de remitirse al procedimiento expropiatorio de la sección 2ª del capítulo V del título VII del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, establece que “en el trámite de información pública, deberá notificarse individualmente a todos los interesados titulares de bienes y derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación/imposición de servidumbre”.

Si los aspectos procedimentales constituyen una importante garantía para los ciudadanos frente a las actuaciones de las administraciones públicas, ello cobra más relevancia en el caso de afectar al derecho a la propiedad reconocido en el art. 33 de la Constitución Española, en tanto que la expropiación forzosa constituye una forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos.

En virtud de todo lo expuesto, formulamos la siguiente resolución a la Consejería de Economía y Empleo:

*“- Que las Administraciones están obligadas a cumplir los plazos y seguir los trámites de los procedimientos establecidos en la Ley; así como a responder a los interesados*

*que, sin corresponderles, tienen que asumir la carga de exigir, precisamente, que se cumplan dichos plazos y trámites.*

*- En particular por lo que respecta al procedimiento para fijar el justiprecio en las piezas de expropiación, tras el rechazo de la valoración que hace el propietario de sus bienes o derechos, debe notificársele la valoración contraria, en los términos previstos en el artículo 30-2 de la Ley de Expropiación Forzosa, con carácter previo a la remisión del expediente a la Comisión Territorial de Valoración”.*

La Consejería de Economía y Empleo aceptó parcialmente nuestra resolución, en particular en lo relativo a la demora en la respuesta a la petición de información que el interesado realizó sobre la aceptación o rechazo de la hoja de aprecio que presentó en el expediente de expropiación de su finca, y sobre la demora en la remisión del expediente a la Comisión Territorial de Valoración.

No obstante, la Consejería consideró que en ningún caso se causó indefensión, ya que el interesado conocía la valoración de la empresa beneficiaria de la expropiación de su finca; así como que “el rechazo por la empresa beneficiaria de la hoja de aprecio formulada por el interesado no implica necesariamente, aunque pueda resultar adecuado, que deba ponerse en conocimiento de la otra parte, quien ya conoce la valoración de la empresa”.

Asimismo, la Consejería incidió en el hecho de que los interesados en cualquier expediente administrativo pueden conocer el estado de tramitación del procedimiento en todo momento, obteniendo las copias oportunas, sin que todas las actuaciones de trámite dentro del procedimiento deban ser puestas en conocimiento del interesado de forma escrita.

El expediente **20110751**, también estuvo relacionado con la expropiación de una finca tras ser declarada en concreto la utilidad pública de una instalación eléctrica.

En este caso, se pudo comprobar que un recurso de alzada contra la resolución en la que se había hecho dicha declaración, para cuya resolución está previsto el plazo de tres meses, conforme a lo dispuesto en el art. 15.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se había resuelto tras haber transcurrido casi dos años y medio. Por otro lado, desde la ocupación de la finca, hasta que se remitió el expediente de expropiación a la Comisión Territorial de Valoración, transcurrió prácticamente un año. Y, asimismo, habiendo entrado el expediente de expropiación forzosa en la Comisión que habría de resolver sobre el justo precio del objeto expropiado, después de más de un año y medio, el expropiado no había visto

satisfecho su derecho a ser indemnizado por la expropiación de una finca que había sido ocupada hace unos dos años y medio.

Con todo, a la vista del régimen de indemnización por demora en la fijación del justo precio previsto en los arts. 71 y ss del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, con relación al art. 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, consideramos oportuno formular la siguiente resolución tanto a la Consejería de Economía y Empleo, como a la Consejería de Hacienda:

*"- El deber de la Administración de resolver los recursos que se formulen en el plazo previsto en la Ley.*

*- El deber de indemnizar a los expropiados los intereses de demora en la fijación del justo precio, y, por lo tanto, el deber de indemnizar dichos intereses al interesado en la expropiación de la finca a la que se refiere este expediente.*

*- La necesidad de agilizar la resolución de los expedientes de expropiación, y, en particular, la fijación del justo precio tras la entrada de los mismos en la Comisión Territorial de Valoración, a la vista del retraso que se pone de manifiesto en la tramitación de los mismos, con evidente perjuicio para los expropiados y para los administrados en general'.*

Con relación a ello, aunque se nos comunicó que se compartía la necesidad de cumplir los plazos establecidos en la ley para resolver, también se nos indicó que el estudio de todos los expedientes que tienen entrada en la Comisión Territorial de Valoración de León se llevaba a cabo por riguroso orden de entrada.

## **1.2. Reclamaciones contra compañías suministradoras de energía eléctrica**

En el expediente **20111784** se puso de manifiesto que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León había denegado una reclamación basada en el hecho de que una empresa distribuidora de energía eléctrica había condicionado el acceso a su red de distribución, para el suministro de energía eléctrica solicitado para un inmueble sito en el municipio de Cubillas de Rueda (León), al abono de la cantidad presupuestada para la línea de extensión desde el punto de acceso a la red.

Según la resolución de dicho Servicio, la desestimación de la reclamación formulada contra la empresa distribuidora de electricidad estaba fundada en que, de la certificación municipal aportada por el reclamante no se deducía, ni se certificaba, que el terreno tuviera la

condición de solar, de acuerdo con los arts. 23 y 24 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Sin embargo, a la vista de la documentación aportada junto con el escrito de queja, el Ayuntamiento de Cubillas de Rueda había emitido un certificado fechado el 14 de julio de 2011, según el cual, el inmueble en cuestión: "se encuentra ubicado en Suelo Urbano Consolidado. Edificación Consolidada (SUC/EC), en virtud de las Normas Urbanísticas Municipales de Cubillas de Rueda, aprobadas definitivamente por la Comisión de Urbanismo de Castilla y León el 30 de junio de 2005, siendo publicadas en el *BOP* nº 247 de 25 de noviembre de 2005, teniendo la condición de solar, toda vez que cuenta con los servicios correspondientes".

El art. 45 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, sobre actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, dispone que las empresas distribuidoras están obligadas a la realización de las infraestructuras necesarias cuando el suministro se ubica "en suelo urbano que tenga la condición de solar", si, tratándose de suministros en baja tensión, la instalación cubre una potencia máxima de 50 kW.

El Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en su art. 20, distingue tres clases de suelo: el suelo urbano, el suelo rústico, y el suelo urbanizable. Y, a su vez, conforme al precepto, el suelo urbano puede tener dos categorías, la de suelo urbano consolidado, y la de suelo urbano no consolidado.

Por otro lado, la clasificación del suelo puede establecerse, entre otros instrumentos posibles, mediante las Normas Urbanísticas Municipales, según lo dispuesto en el art. 21 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, como es el caso de las Normas Urbanísticas Municipales de Cubillas de Rueda.

Asimismo, la condición de solar, según la definición establecida en el art. 24 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, la pueden tener los terrenos incluidos en la categoría de suelo urbano consolidado, a tenor del art. 25.1 a).

Con todo ello, el art. 45 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, prevé que las infraestructuras necesarias del suministro deben llevarse a cabo por las empresas distribuidoras cuando el mismo se ubique en suelo urbano que tenga la condición de solar; y ambas cosas constan en la certificación emitida por el Ayuntamiento de Cubillas de Rueda.

En definitiva, en contra del motivo de la denegación de la reclamación formulada expuesta en la resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, la certificación emitida por el Ayuntamiento de Cubillas de Rueda acreditaba los presupuestos

establecidos en el art. 45 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, por lo que, en definitiva, debería correr a cargo de la empresa reclamada la realización de las obras necesarias para atender el suministro solicitado.

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

*“- Que existe una certificación del Ayuntamiento de Cubillas de Rueda, sobre la condición de suelo urbano consolidado y la condición de solar del terreno en el que se ubica el inmueble, para el que se ha solicitado el suministro eléctrico objeto de la reclamación resuelta en virtud de la Resolución de 10 de noviembre de 2011, del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León.*

*- Que, en atención a lo expuesto en el punto anterior, la reclamación debería haber sido estimada, por lo que habría de procederse a la oportuna revisión de la Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, y declararse la obligación de la empresa distribuidora de realizar las obras necesarias para atender el suministro solicitado”.*

### **1.3. Tramitación de subvenciones**

Varios expedientes de queja tuvieron por objeto la gestión telemática de determinadas subvenciones. Así, el expediente **20110245** se refirió a los problemas de acceso a la aplicación informática prevista para la tramitación de las solicitudes de subvenciones cofinanciadas con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional para actuaciones en materia de energía solar térmica y/o fotovoltaica en Castilla y León, convocadas por la Orden EYE/1761/2010, de 21 de diciembre, que habían de resolverse por orden de presentación, y hasta que se agotaran los fondos económicos habilitados al efecto (apartado 2 de la disposición novena). Por su parte, el expediente **20110259** tuvo por objeto la tramitación de una solicitud de subvención realizada por un ciudadano, a través de un concesionario de una marca de automóviles, conforme a la convocatoria de subvenciones cofinanciadas con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional para la adquisición de automóviles, motocicletas, autobuses, camiones y otro material móvil que utilicen tecnología más eficiente energéticamente (Orden EYE/1770/2010, de 22 de diciembre). Asimismo, los expedientes tramitados de forma acumulada con los números de referencia **20110151** y **20110253**, estuvieron relacionados con la convocatoria de subvenciones cofinanciables con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional del Plan Renove de Ventanas de Castilla y León, llevada a cabo a través de la Orden EYE/1758/2010, de 21 de diciembre, planteándose también la adecuación del sistema de tramitación telemática.

La tramitación telemática de las subvenciones tiene numerosas ventajas, no obstante lo cual, en el caso de las subvenciones en materia de energía solar térmica y/o fotovoltaica, la Consejería de Economía y Empleo nos confirmó que se había producido una interrupción del sistema temporal que fue oportunamente solucionado.

En cualquier caso, debimos considerar que la simplificación que aporta la tramitación telemática no puede ignorar el derecho de los beneficiarios a que, con carácter general, puedan elegir el canal de comunicación con las administraciones, y, en su caso, intervenir por sí mismos en los procesos telemáticos, a tenor de lo dispuesto en el art. 27 de Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y el art. 9 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 virtud de todo lo expuesto, en el expediente **20110245** consideramos oportuno formular la siguiente resolución, de cara a sucesivas convocatorias de subvenciones en materia de energía térmica y/o fotovoltaica:

- "- Permitir a los beneficiarios de las subvenciones optar por presentar sus propias solicitudes.*
- Que los beneficiarios tengan igualmente la posibilidad de optar por la presentación de sus solicitudes a través de la aplicación electrónica establecida al efecto, o de forma presencial, desde el mismo instante en el que se inicia el plazo de presentación de solicitudes.*
- En todo caso, abordar, desde el punto de vista técnico, la posibilidad de eliminar o reducir el bloqueo de la aplicación informática prevista para la tramitación de las subvenciones, a causa de las masivas solicitudes producidas al inicio del plazo de presentación de las mismas.*
- Que, en la línea de las medidas adoptadas, se mantenga la debida información, tanto con carácter previo al plazo para presentar las solicitudes de subvención, como durante el proceso de tramitación de las mismas, dirigida, tanto a los sectores implicados en el campo de las actuaciones subvencionadas, como a los beneficiarios de las subvenciones".*

Con relación a estas recomendaciones, en las que se insistió con ocasión de la resolución emitida en los expedientes **20110151** y **20110253**, la Consejería de Economía y Empleo, haciendo suyo el informe emitido por el Ente Regional de la Energía, consideró que no se podían aceptar las tres primeras recomendaciones, dadas las ventajas que presenta el

sistema de gestión telemática utilizado, estimando, sin embargo, que sí era necesario llevar a cabo una mayor divulgación sobre las ayudas.

En el expediente **20110259**, en el que, además, se plantearon diversas dificultades para acceder a las subvenciones a tenor de las bases de convocatoria, se emitió una resolución en los siguientes términos:

*“Que, también con relación a la línea de subvenciones para la adquisición de automóviles, motocicletas, autobuses, camiones y otro material móvil que utilicen tecnología más eficiente energéticamente, se mantenga la debida información, tanto con carácter previo al plazo para presentar las solicitudes de subvención, como durante el proceso de tramitación de las mismas, dirigida, tanto a los sectores implicados en el campo de las actuaciones subvencionadas, como a los beneficiarios de las subvenciones. Esta información debe facilitar la adecuada interpretación de los mensajes de los sistemas de seguridad de los navegadores de los equipos informáticos, a la vista de las incidencias cuya repetición se ha constatado, a través de la experiencia surgida en la tramitación telemática de las subvenciones solicitadas hasta el momento”.*

La Consejería de Economía y Empleo aceptó esta resolución, indicándonos que se habían adoptado medidas de información permanente a través de la página web, y que, en un futuro, se realizarían acciones de información dirigidas tanto a los solicitantes como a los agentes implicados. Asimismo, se nos hizo saber que se estaba preparando un módulo para habilitar a los propios beneficiarios, para que pudieran acceder a su expediente electrónico y así consultar y conocer todos los datos, informaciones, requerimientos y resoluciones que se produjeran, manteniéndoles informados a la misma vez que los instaladores a través de correo-e. Finalmente, respecto a los mensajes de seguridad de los navegadores, se había reprogramado el sistema de control de registro de firmas, para que no "saltaran" mensajes no entendibles o que pudieran provocar confusión en cuanto al acceso a las aplicaciones.

## **2. COMERCIO**

### **2.1. Venta ambulante**

El expediente **20101771** fue iniciado con una queja en la que se hacía alusión a varios escritos presentados por un vecino en el Ayuntamiento de Hontanares de Eresma, por los que se solicitaba la regulación de la venta ambulante en dicha localidad, sin que los mismos tuvieran respuesta tras varios meses transcurridos.

Según el informe que nos dirigió el Ayuntamiento de Hontanares de Eresma, el Pleno del Ayuntamiento, en consideración a dicha solicitud, adoptó el acuerdo de “adaptar la Ordenanza existente a la situación actual o bien elaborar una nueva Ordenanza reguladora de Venta Ambulante para el municipio”, dando traslado a la solicitante del acuerdo.

En el acta de la sesión del Pleno se reflejó que, en la deliberación previa al acuerdo adoptado, se hizo referencia a la existencia de una “Ordenanza creada muy antigua” que habría que buscar en los archivos municipales, por lo que se deducía que, en el mejor de los casos, dicha Ordenanza estaba siendo ignorada, aunque, conforme al apartado g) del art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, el municipio debe ejercer, en todo caso, competencias en materia de “abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores”.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que, si bien cabe regular, y, en definitiva, permitir la venta ambulante en los términos establecidos en la legislación vigente; por otro lado, debe perseguirse la práctica de venta ambulante irregular, y, en concreto, la venta de determinados productos, como el pan y sus derivados, sin que se cumplan las medidas higiénico-sanitarias, e, incluso, cuando dicha venta pueda estar concurriendo con la existencia de un despacho de pan abierto al público.

A estos efectos, el art. 21.1 del RD 1137/1984, de 28 de marzo, prohíbe totalmente la venta ambulante y la venta domiciliaria de pan y panes especiales, así como en instalaciones callejeras, puestos de mercadillo, tenderetes y cobertizos o directamente del vehículo transportador de estos productos, permitiendo excepcionalmente la venta de pan desde el vehículo transportador en aquellos núcleos urbanos donde no exista despacho alguno de venta.

Además, la realización de ventas especiales, entre las que se encuentra la venta ambulante, incumpliendo las condiciones y limitaciones que para las mismas se establezcan legal o reglamentariamente, está tipificada como infracción grave en el art. 53 de la Ley de Comercio de Castilla y León.

Por otro lado, el art. 46 de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León (redactado por el número 15 del art. 4 del DL 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios de Castilla y León), y el art. 18 b) del Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Comercio de Castilla y León, atribuyen competencia a los ayuntamientos para “otorgar las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante en sus respectivos términos municipales de acuerdo con sus normas específicas y las contenidas en la legislación vigente, así como establecer los Reglamentos u Ordenanzas reguladoras de esta actividad comercial”.

Con todo, se recomendó al Ayuntamiento de Hontanares de Eresma, a través de la correspondiente resolución:

*“Que, de acuerdo con la determinación del Ayuntamiento de Hontanares de Eresma, expresada en el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento celebrado el 14 de diciembre de 2010, se actúe conforme a la Ordenanza que regule la venta ambulante para hacer cumplir la misma, de tal modo que en el Municipio no se lleven a cabo prácticas de venta ambulante irregular”.*

El Ayuntamiento nos respondió señalando que obra en todo momento conforme a las ordenanzas impuestas y aprobadas por él, aunque, si, en algún momento no lo ha hecho, ha sido por desconocimiento de la existencia de las mismas. En cualquier caso, aunque resulta llamativo que el Ayuntamiento pueda desconocer la existencia de sus propias ordenanzas, parecía manifestar una voluntad acorde con el contenido de nuestra resolución.

La ausencia de normativa que regulara la venta ambulante también se puso de manifiesto en el expediente **20110025**, referido en este caso al municipio de San Bartolomé de Pinares.

El Ayuntamiento de este municipio nos aportó, junto con su informe, una copia de la Ordenanza reguladora del precio público por puestos, casetas de venta, espectáculos o atracciones situados en terreno de uso público e industrias callejeras y ambulantes y rodaje cinematográfico (*BOP de Ávila* de 11 de diciembre de 1989).

Sin embargo, esta Ordenanza respondía simplemente al establecimiento de precios públicos por las utilidades privativas o aprovechamientos especiales derivados de la ocupación de la vía pública o terrenos de uso público, conforme a lo dispuesto en la legislación sobre haciendas locales; y no a la competencia que se atribuye a los ayuntamientos por el art. 46 de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, y el art. 18 b) del Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la anterior Ley, para “otorgar las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante en sus respectivos términos municipales y establecer los Reglamentos u Ordenanzas reguladoras de esta actividad comercial, para lo cual deberán tener en cuenta el nivel de equipamiento comercial existente”.

El art. 47.1 de la Ley de Comercio de Castilla y León establece un contenido mínimo que han de tener estas disposiciones, que ha de incluir los lugares y periodos en los que puedan desarrollarse las diferentes modalidades de venta ambulante, el número de puestos y licencias, los productos que podrán ser ofrecidos a la venta, la tasa a pagar por la concesión de la licencia, el régimen interno del funcionamiento del mercadillo, y la previsión del régimen

sancionador aplicable. Este tipo de ordenanza, de la que carecía el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares es la que permitiría definir la venta regular, y actuar contra las prácticas irregulares que se produzcan en el municipio.

En cualquier caso, al margen de que los ayuntamientos no pueden autorizar ventas de productos cuya normativa reguladora lo prohíba (art. 47.2 de la Ley de Comercio de Castilla y León), la realización de ventas especiales, entre las que se encuentra la venta ambulante, incumpliendo las condiciones y limitaciones que para las mismas se establezcan legal o reglamentariamente, está tipificada como infracción grave en el art. 53 de la Ley de Comercio de Castilla y León. Asimismo, el Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, también atribuye a los órganos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León con competencia en materia de comercio interior el ejercicio de funciones de vigilancia, control e inspección sobre las actividades comerciales realizadas en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León por comerciantes o por quienes actúen por cuenta de ellos, así como sobre las instalaciones y establecimientos comerciales, productos y servicios que se comercialicen (art. 24).

Además, la intervención de los órganos con competencia en materia de sanidad podría ser requerida para el ejercicio de las facultades de inspección y control de productos alimenticios, cuya venta puede estar afectada por normativa sectorial, como, por ejemplo, es el caso del pan y sus derivados, respecto a los cuales, el art. 21.1 del RD 1137/1984, de 28 de marzo, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, circulación y comercio del pan y panes especiales, prohíbe totalmente la venta ambulante y la venta domiciliaria de pan y panes especiales, así como en instalaciones callejeras, puestos de mercadillo, tenderetes y cobertizos o directamente del vehículo transportador de estos productos, permitiendo excepcionalmente la venta de pan desde el vehículo transportador en aquellos núcleos urbanos donde no exista despacho alguno de venta.

Por ello, se dirigió al Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares la siguiente resolución:

*“- Establecer una regulación de los requisitos y condiciones que deben cumplirse para el ejercicio de la venta en el término municipal de San Bartolomé de Pinares, por comerciantes, fuera de un establecimiento permanente, de forma habitual, ocasional, periódica o continuada, en lugares debidamente autorizados o en instalaciones comerciales previstas al efecto, y que se haga cumplir dicha regulación a través del régimen sancionador previsto al efecto.*

*- Subsidiariamente, y en tanto dicha regulación no se elabore, se dé traslado a los órganos competentes de la Junta de Castilla y León en materia de Comercio y Sanidad*

*de los hechos que pudieran constituir algún tipo de venta irregular en el Municipio de San Bartolomé de Pinares”.*

Con relación a ello, el Ayuntamiento no consideró conveniente establecer en la modificación de la Ordenanza de venta ambulante un régimen sancionador, por tratarse de un municipio de escasa población, considerando que eran aisladas las ventas ambulantes que se realizan fuera de los días permitidos, avisándose en su caso, a la Guardia Civil.

No obstante, se nos puso de manifiesto el compromiso de trasladar a los órganos competentes de la Junta de Castilla y León en materia de comercio y sanidad, los hechos que pudieran constituir algún tipo de venta irregular en el municipio.

## **2.2. Mercados**

El expediente **20101498** se inició con motivo de una queja en la que se ponía de manifiesto que el Ayuntamiento de Ávila permitía que determinadas personas llevaran a cabo la actividad de venta en los mercados al aire libre situados en el término municipal de Ávila, sin cumplir los requisitos para el ejercicio de dicha actividad, y, en particular, el de estar en situación de alta en el correspondiente epígrafe fiscal del impuesto de actividades económicas, y hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social.

Según manifestaciones del autor de la queja, esa actuación del Ayuntamiento ponía en inferioridad de condiciones a quienes cumplieran todos los requisitos exigidos para obtener la correspondiente autorización municipal, estando al corriente del pago de las cuotas de la Seguridad Social, de la cuota de la Cámara de Comercio, de la póliza de seguro de responsabilidad civil igualmente exigida a los comerciantes, etc., de modo que los márgenes generados de la actividad comercial de quienes cumplieran con todas las exigencias establecidas en el Reglamento regulador vigente, se reducían, hasta tal punto, que podrían llegar a tener que abandonar la actividad que constituía su medio de vida.

Con relación a ello, y según la información que nos había remitido el Ayuntamiento de Ávila, permanecía en vigor el Reglamento Regulador de la Venta en los Mercados Municipales al Aire Libre en el término municipal de Ávila, de fecha 12 de septiembre de 2005 (*BOP de Ávila* de 15 de septiembre) sin que hubiera sido objeto de modificación alguna. Este Reglamento establece, en su art. 4.1, las condiciones para el ejercicio de la venta regulada en el mismo, a algunas de las cuales ya se ha hecho referencia al identificar el objeto de la queja; y, asimismo, cuenta con un régimen de infracciones y sanciones, obligando a los servicios municipales competentes en cualquiera de las materias objeto de regulación de la Ordenanza a “vigilar y garantizar el debido cumplimiento por los titulares de las autorizaciones de lo preceptuado en el

mismo y especialmente, de las exigencias y condiciones higiénico-sanitarias" (art. 12.1), atribuyéndose al Ayuntamiento de Ávila competencias sancionadoras, sin perjuicio de las que correspondan a otras Administraciones (art. 12.2).

Con todo, el Reglamento constituye un instrumento válido para garantizar el mantenimiento de la actividad comercial de aquellos que cumplen con las obligaciones impuestas por el Ayuntamiento de Ávila para desarrollar dicha actividad, correspondiendo al mismo Ayuntamiento exigir el cumplimiento de los requisitos impuestos, no solo frente a quienes realizan la actividad comercial de forma regular, sino, también, frente a los consumidores.

Llamó la atención, sin embargo, que, con relación al objeto de la queja, aunque el Ayuntamiento de Ávila nos señaló que la labor de vigilancia y de garantía del debido cumplimiento de lo preceptuado en el Reglamento regulador se llevaba a cabo por el encargado del mercado y por los agentes de la policía municipal, igualmente se nos indicó que, en los dos últimos años, no se había incoado ningún expediente sancionador por infracción del Reglamento, aunque sí había habido varios apercibimientos.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Ávila:

*"Que ponga un especial celo en el cumplimiento del Reglamento Regulador de la Venta en los Mercados Municipales al Aire Libre en el Término Municipal de Ávila, en particular en cuanto a la vigilancia y control de las exigencias establecidas para quienes realizan la actividad comercial a través de sus Agentes, y, en definitiva, en la eliminación de las prácticas irregulares que puedan estar teniendo lugar en contra o al margen de las correspondientes licencias municipales".*

### **2.3. Otros**

El expediente **20101017** se inició con motivo de la creación de una red de establecimientos en espacios dependientes de la Diputación de León, como el Museo Etnográfico Provincial de Mansilla, junto con una red *on line*, para la venta de diversa clase de productos, entre ellos, de artesanía de la provincia. La queja que inició el expediente señalaba que dicha actividad comercializadora suponía una competencia desleal para los negocios cuyo objeto era la venta de artesanía y productos propios de la provincia de León en establecimientos que debían de estar al corriente del pago de impuestos y otras cargas a las que estaba sometida la actividad.

A la vista de la información proporcionada por la Diputación, la actividad era desarrollada por el Instituto Leonés de Cultura, cuyo Consejo Rector había creado el Museo Etnográfico Provincial de Mansilla de las Mulas, en el que existe un punto de exhibición y venta de productos de artesanía y reproducción de piezas propias del Museo.

La actividad de venta se realizaba en régimen de gestión directa por personal dependiente de la Diputación de León, y los productos que integraban la oferta estaban recogidos en el Acuerdo del Consejo Rector de fecha 2 de febrero de 2011, en el que además se aprobaron los precios públicos para su venta (*BOP de León*, de 25 de marzo de 2011).

Respecto a la procedencia de los productos, el material relacionado con publicaciones y otro material diverso era de la propia Diputación de León y de otros centros dependientes de la misma; en tanto que los productos de *merchandising* y de artesanía eran adquiridos a distintos proveedores, a través de contratos menores de suministro.

Respecto a los criterios seguidos para la selección de los proveedores a los que se les había adjudicado los contratos, y para la selección de los productos adquiridos, se nos señaló que los criterios que se aplicaban en la selección eran estrictamente los etnográficos y museográficos y, cuando existían artesanos con una misma clase de productos, los promotores y el artesano llegaban a un acuerdo para que solo se comercializara un producto de cada uno de ellos.

Asimismo, se nos comunicó que la actividad de *merchandising* y de venta de productos en el Museo Etnográfico estaba amparada por las licencias otorgadas por el Ayuntamiento de Mansilla, en concreto, la licencia de primera ocupación para el Museo de 15 de diciembre de 2010, y el trámite de la comunicación de inicio de actividad de la oficina de exposición, venta e información turística en el Museo aprobado con fecha de 6 de abril de 2011.

Con todo, la Diputación invocaba las competencias atribuidas en las letras c) y d) del art. 36 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), al amparo de las cuales se creó el Instituto Leonés de Cultura, cuyos Estatutos, en su art. 4 i), contemplan como fines el “velar por la salvaguarda del patrimonio histórico-artístico, arqueológico y natural de la provincia leonesa, así como conservar el de la Diputación provincial”.

Entendimos, sin embargo, que dicho título competencial, y los fines del Instituto creado al amparo del mismo, de forma muy indirecta podían justificar la actividad desarrollada a través de la Diputación de León que, en definitiva, consistía en la comercialización de productos adquiridos a terceros, tal como lo pudiera hacer cualquier tipo de establecimiento abierto al público, si bien a través de contratos administrativos de suministro.

En efecto, las competencias de la LRBRL invocadas se concretan en “la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso supracomarcal”, así como en “la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”. Y, por otro lado, la finalidad del Instituto Leonés de Cultura, de salvaguardar el patrimonio de la provincia leonesa, y de conservar el de la Diputación de León, tampoco parecía que pudiera lograrse con la venta de una serie de productos de *merchandising* y de artesanía representativos de la provincia, que previamente eran adquiridos a proveedores, aunque fuera en el marco de una actividad museística relacionada con la cultura leonesa.

Por otro lado, la comercialización de productos realizada por el Instituto Leonés de Cultura podía interferir en la actividad económica de diversos sectores, en particular el de los establecimientos particulares dedicados precisamente a la comercialización de productos de artesanía, alguno de ellos de forma especializada, y en el sector de los propios artesanos.

En momentos en los que la crisis económica agudiza las dificultades por las que pasan los autónomos o las pequeñas empresas, la existencia de una vía alternativa para la adquisición de productos muy concretos promovida desde la Administración, sin que con ello se contribuya verdaderamente a la satisfacción de los intereses generales a los que se debe, puede considerarse, si no irregular, al menos inadecuada; incluso en cuanto a la forma de articular dicha actividad, ya que el contrato de suministro está pensado para que las administraciones adquieran o arrienden productos o bienes muebles cuyo último destinatario es la propia administración y sus servicios, y no para la reventa de los objetos adquiridos a precio de mercado.

Con todo, la actividad de venta desarrollada por el Instituto Leonés de Cultura en museos dependientes de la Diputación de León, y mediante la creación de un portal en internet, e incluso impulsando el desarrollo de productos de diseño para su venta al público en exclusiva, no respondía al papel típico de las administraciones provinciales, y, en esa medida, no debía llevarse a cabo ignorando los intereses de los diversos sectores implicados en el comercio de los productos suministrados.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución a la Diputación de León:

*“- Que, para mantener la actividad desarrollada a través del Instituto Leonés de Cultura, relativa a la venta de productos de “merchandising” y sobre todo de artesanía, se valore, con un estudio realizado al efecto, la incidencia de esa actividad en los sectores que están presentes en el mercado, previa convocatoria de quienes puedan*

*representar sus intereses, y, en particular, de las asociaciones de empresarios, comerciantes, artesanos, etc.*

*- Que, en todo caso, y en la medida que dicha actividad comercial es un servicio atípico en consideración a las competencias que tienen encomendadas las Diputaciones Provinciales, su dimensión sea acorde con los puntos de venta que habitualmente existen en los museos”.*

La Diputación provincial de León nos puso de manifiesto la aceptación del contenido de la resolución, señalándonos que se tendrían en cuenta nuestras recomendaciones en cuanto a la realización de un estudio de la incidencia de la actividad comercial desarrollada por dicha Administración en los sectores presentes en el mercado y en la venta de productos, así como que se intentaría que la dimensión de dicha actividad fuera acorde con las funciones del Museo Etnográfico Provincial de Mansilla y con las competencias propias de las diputaciones provinciales.

### **3. EMPLEO**

#### **3.1. Formación para el empleo**

El expediente **20101886** se relacionó con la valoración de los cuatro proyectos de formación presentados por un centro colaborador de Formación Ocupacional de Castilla y León, conforme a la resolución de 23 de diciembre de 2009, del ECYL, por la que se convocaron subvenciones para el año 2010, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en los programas autonómicos de formación para el empleo y de orientación, formación e inserción profesional incluidos en el Plan Regional de Empleo y en el programa operativo FSE de Castilla y León (*BOCYL*, de 14 de enero de 2010).

Dicho centro colaborador había mostrado su discrepancia con las valoraciones que habían obtenido sus proyectos, en especial por algunos de los criterios contenidos en la base 6ª de la Orden EYE/1171/2009, de 22 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del programa de orientación, formación e inserción profesional (FPO/TA, Expediente OFI/09/2010/1), y, que, a la vista de la documentación de la que se nos había dado traslado, dicha discrepancia podría tener ciertos fundamentos.

La información que nos remitió el ECYL, por mediación de la Consejería de Economía de Empleo, no aclaró suficientemente la adecuación de la valoración de los proyectos a las bases reguladoras. Así, por ejemplo, uno de los criterios que fue valorado con cero puntos, fue el correspondiente a la “Presentación de acuerdos con empresas en que se desarrollarán las

prácticas no laborales de las acciones formativas. (De 0 a 4 puntos)" [apartado f) de la base 6ª-1 de la Orden] y, sin embargo, junto con la documentación acompañada al escrito de queja, se habían incluido las copias de nueve convenios de colaboración suscritos por el centro colaborador con distintas empresas de seguridad, en cuyas cláusulas se hacía referencia a la integración de los alumnos de aquella en éstas empresas.

A pesar de éstas y otras circunstancias, la Consejería de Economía y Empleo no nos había aportado el informe vinculante que debió emitir la comisión de valoración conforme a las bases 15ª y 16ª de la Orden EYE/1171/2009, de 22 de mayo, a pesar de que así se solicitó expresamente en nuestra petición de información; ni tampoco la propuesta de resolución realizada por el Servicio de Programas Autonómicos de Formación Profesional Ocupacional. Asimismo, tampoco se habían desvirtuado las circunstancias que habrían justificado una mayor puntuación de los proyectos presentados por el centro colaborador, a la vista de los datos con los que contábamos; y todo ello sin cuestionar el margen de discrecionalidad con el que cuentan los órganos que intervienen en la valoración de las solicitudes de las subvenciones, que, sin embargo, no alcanza a eludir el cumplimiento de las bases establecidas.

A ello hay que unir que, a nuestra solicitud de información sobre la tramitación dada a las alegaciones realizadas por el centro colaborador, con relación a los criterios de valoración de los proyectos que presentó, se nos había respondido que, desde el ECYL, *"no se han realizado con el Centro de Formación (...) otras actuaciones posteriores a la notificación de las valoraciones otorgadas a sus proyectos por parte de la Comisión de Valoración"*. Es decir, se habían ignorado dichas alegaciones, y se había eludido dar respuesta alguna.

Pues bien, con todo, en el supuesto que contemplamos podía advertirse, al menos, una incertidumbre sobre la efectividad del derecho de los interesados en el proyecto a un tratamiento imparcial y objetivo de sus asuntos por parte de la Administración autonómica, en los términos previstos en el art. 16 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; y, asimismo, dado el tiempo transcurrido desde que, en representación del centro colaborador, se habían solicitado las aclaraciones que se habían estimado pertinentes, también cabría advertir una vulneración del derecho a recibir información sobre un asunto relacionado con los intereses legítimos, ante la falta de respuesta de la Administración autonómica a la que obliga el art. 24.2 de la misma Ley, en relación con el art. 12.

A ello hay que unir que, según la información obtenida, fue propuesta la concesión de subvenciones a aquellas entidades cuyas solicitudes tuvieran una puntuación media sobre todos los proyectos igual o superior a 37,5 puntos, quedando la puntuación media de los proyectos

presentados por el centro colaborador al que se refiere la queja en 35,5 puntos, por lo que, una leve modificación de la puntuación a su favor, podría haber supuesto la obtención de las subvenciones solicitadas. Incluso, los proyectos presentados por dicho centro colaborador obtuvieron la valoración de 35, 37, 36 y 34 puntos, llamando la atención el contenido de la propuesta referida, sobre la consideración de la valoración media de todos los proyectos presentados por las entidades, en lugar de la valoración de cada proyecto, de tal modo que, dentro de los propuestos por cada entidad solicitante, unos pudieran ser subvencionados y otros no.

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

*“- Una revisión de la valoración de los Proyectos presentados por (...) a los efectos de comprobar la correcta aplicación de las Bases a las que están sometidas las subvenciones solicitadas por la misma, con las consecuencias que de ello pudieran derivarse en el caso de que hubiera correspondido subvencionar dichos Proyectos.*

*- En todo caso, que se dé expresa respuesta a las alegaciones realizadas por (...), con relación a la valoración realizada de sus Proyectos, dando explicación de los motivos concretos por los que las puntuaciones que se ponen en duda serían las correctas a tenor de las Bases reguladoras”.*

Ambas recomendaciones fueron aceptadas por la Consejería de Economía y Empleo, si bien, el resultado de la revisión no modificó la valoración inicial de los proyectos, fundamentada en criterios objetivos adoptados por la comisión de valoración en el ejercicio de sus funciones.

Con relación a la concesión de las "Becas Etheria III", gestionadas por el Ayuntamiento de León, y dirigidas a titulados recientes de formación profesional y de universidad, para realizar prácticas profesionales en Europa, se tramitó el expediente **20101836**. A tenor de la queja, el proceso de selección careció de transparencia alguna, no existiendo unos criterios previos a los que atenerse para valorar las solicitudes, ni ningún tipo de publicidad sobre el resultado de las entrevistas llevadas a cabo con los candidatos en atención a la distinta valoración que pudieran merecer los aspectos considerados para su selección.

A la vista del informe que nos había remitido el Ayuntamiento de León, dichas becas, incluidas en el Programa "Leonardo da Vinci" creado por la Unión Europea, habían sido adjudicadas a una entidad de consultoría externa, y el proceso de selección consta de unas pruebas escritas de idiomas, realizadas por los candidatos a través de un programa informático

específico, cuyos resultados son obtenidos de forma inmediata, comunicándose los mismos a los candidatos de forma inmediata; así como de una entrevista personal individualizada.

Asimismo, aunque el Ayuntamiento de León, a través de su informe, invocaba la doctrina jurisprudencial, en virtud de la cual las puntuaciones de los tribunales de selección respondían a criterios de discrecionalidad técnica no revisables jurisdiccionalmente, sí procedía velar por la regularidad del proceso de selección, y por la aplicación de los elementos reglados llamados a evitar cualquier tipo de arbitrariedad, que en ningún caso estaba acreditado que se hubiera producido en el supuesto que nos ocupaba, puesto que ningún dato lo constataba.

Dentro de los elementos reglados, además de los considerados en sentido estricto desde el punto de vista jurídico, cabría añadir aquellos que contribuyen a que el ciudadano pueda advertir el debido reflejo de los principios de buena fe y de confianza legítima a los que hace referencia el art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en toda actuación llevada a cabo desde cualquier Administración, destinada a servir a los intereses generales. Por ello, la pretensión de un candidato que se somete a unas pruebas, de conocer anticipadamente las reglas a las que se somete, y conocer conforme a dichas reglas la decisión adoptada respecto a su solicitud, y, en definitiva, a obtener un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que le conciernen, forma parte del derecho a la buena administración que esta procuraduría estaba llamada a garantizar.

Por otro lado, el Ayuntamiento de León nos confirmó que los listados de seleccionados y suplentes no eran expuestos al público, a pesar de que, un mayor grado de transparencia se obtendría de unos listados en los que a cada solicitante se atribuyera la puntuación correspondiente a cada uno de los criterios de selección que habían de ser valorados.

Por todo ello, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que, en todo proceso de selección en régimen de concurrencia competitiva, respetando la discrecionalidad técnica de quienes han de valorar las circunstancias de cada candidato, debe haber constancia documental, de conocimiento público, sobre cuáles de esas circunstancias han sido consideradas en cada candidato, y en qué medida han influido en el resultado del proceso”.*

### **3.2. Fomento del empleo**

El expediente **20111971** se inició con motivo de una queja contra la resolución del ECYL, por la que no se admitió una solicitud de la subvención presentada al amparo de la resolución de 21 de marzo de 2011, del ECYL, por la que se convocaron las subvenciones,

cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, destinadas a fomentar el autoempleo en la Comunidad de Castilla y León para el año 2011 (*BOCYL*, de 23 de marzo de 2011). El motivo de la inadmisión de la solicitud de la subvención había sido que, según el criterio del órgano resolutor, la misma se presentó fuera del plazo establecido en la convocatoria, esto es, fuera de los dos meses contados desde la fecha de efectos del alta en el régimen especial de autónomos.

Según los datos extraídos de la documentación que nos había sido aportada junto con el escrito de queja, y que no resultaban controvertidos a tenor del contenido del informe que nos fue enviado el ECYL, aunque la solicitud se presentó pasados los dos meses desde la fecha de efectos del alta en el régimen especial de autónomos, sí fue presentada dentro del plazo de los dos meses a partir de que fuera solicitado el alta en dicho régimen.

La resolución que inadmitió la solicitud de la subvención se fundamentó en la aplicación del apartado séptimo, punto 2. b) de la resolución de convocatoria, y de la base 3ª de la Orden EYE/219/2011, de 3 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la subvención solicitada, en la que se señala que se entenderá por fecha de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos la que conste como fecha real de alta en el fichero de afiliación de la TGSS. Con todo, la resolución de inadmisión de la solicitud atribuía al apartado séptimo, punto 2. b) de la resolución de convocatoria un texto entrecomillado que no se correspondía con dicho apartado según la publicación de la resolución hecha en el *BOCYL* del 23 de marzo de 2011 (pag. 20332), sin que constara que hubiera existido una corrección de posibles errores que hubiera modificado el texto original.

En concreto, el texto del apartado publicado en el *BOCYL* es del siguiente tenor literal: "Si el alta del solicitante en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o en la Mutualidad del Colegio Profesional correspondiente hubiera tenido lugar en fecha posterior a la producción de efectos de esta Resolución de convocatoria, el plazo de presentación de las solicitudes de subvención es de dos meses contados desde del alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o en la Mutualidad del Colegio Profesional correspondiente".

Sin embargo, en la resolución que inadmitió la solicitud de subvención se entrecomilla, como si fuera el texto de la resolución de convocatoria, el siguiente: "El plazo para la presentación de la solicitud es de dos meses contados desde la fecha de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o en la Mutualidad del Colegio Profesional Correspondiente".

A nuestro juicio, esa alteración de la regulación establecida en la resolución de convocatoria tenía su trascendencia, por cuanto, como se había comprobado en el caso que nos

ocupa, la fecha en la que se produjo la inclusión en el Régimen de Trabajadores Autónomos podía ser una, mientras que la fecha en la que tenía efectos dicha inclusión se retrotraía al día primero del mes natural en el que concurrían en la persona de que se trate las condiciones determinantes de su inclusión en el campo de aplicación del Régimen de Trabajadores Autónomos, tras la correspondiente solicitud, tal como establece el art. 46 del RD 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores de la Seguridad Social. En definitiva, cabe distinguir la fecha en la que se solicita la inclusión en el Régimen de la Seguridad Social, y la fecha, normalmente anterior, en la que tiene efectos la inclusión.

La resolución de convocatoria ciertamente podía inducir a interpretar que se había producido un error de redacción, y que podría haber existido la intención de expresar, en lugar de "desde del alta", "desde la fecha del alta", "desde el alta", "desde la fecha de solicitud de alta", "desde la fecha de efectos del alta". Al respecto, según el informe que nos ha remitido el ECYL, existía un mero *"error tipográfico en su redacción"*, y no cabía interpretar la redacción errónea *«más allá de la sustitución del término "del" por "el", pues si fuera otra la intención del legislador, a estas alturas ya habría sido objeto de la modificación o corrección pertinente»*.

Sin embargo, no podíamos compartir que no existiera un verdadero problema de interpretación a partir de la redacción del precepto aplicado, y que la duda se resolvía a través del sentido propio de las palabras utilizadas, puesto que, incluso aunque consideremos que el texto debería decir "desde el alta", permanecería la duda de estimar si ello hace referencia a la fecha de la solicitud del alta o a la fecha de efectos del alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. De hecho, aunque ello no tiene importancia, la resolución que no admite a trámite la solicitud de subvención presentada por el interesado integra el texto de la convocatoria, no sustituyendo "desde del alta" por "desde el alta", sino que sustituye el texto original por "desde la fecha de alta". Con todo, el criterio hermenéutico literal del art. 3.1 del Código Civil, por sí solo, no descarta que pudiera interpretarse que el plazo establecido se podría computar desde la fecha de la solicitud del alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Por otro lado, el hecho de que el legislador no hubiera corregido el error tipográfico tampoco ayudaba a interpretar en un sentido u otro la resolución de convocatoria, ni servía de apoyo a la interpretación llevada a cabo por el órgano resolutor, dado que, entre otras cosas, el legislador podía no haber advertido la problemática generada a partir de la redacción dada a dicha resolución.

En cualquier caso, consideramos que las dudas interpretativas a las que daba lugar la redacción de la resolución de convocatoria no deberían redundar en perjuicio de los solicitantes de las subvenciones, ni la resolución que inadmitió la solicitud de subvención debería fundarse en un texto entrecomillado que no se correspondía con la literalidad de la resolución de convocatoria. Esto resulta especialmente significativo cuando, además, en las convocatorias para los años 2009 y 2010, el criterio claramente establecido en las correspondientes resoluciones era el de iniciar el cómputo del plazo de dos meses para solicitar la subvención "...desde la solicitud de alta en el Régimen de la Seguridad Social...". De este modo, considerando los antecedentes normativos, a los efectos de llevar a cabo la labor interpretativa de la convocatoria que nos interesaba, se podría considerar que el error estuvo en la omisión del término "la solicitud", entre las palabras "desde" y "del".

Por otro lado, también hay que tener en cuenta que la base 3ª de la Orden EYE/219/2011, de 3 de marzo, cuando define la fecha de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, no lo hace a los efectos de fijar el plazo para solicitar las subvenciones, pues éste debe expresarse en la convocatoria, tal como establece el art. 33.2 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras. De hecho, en la resolución que no se admite la solicitud de la subvención se omiten los párrafos primero y tercero del apartado a) del número 1 de la base 3ª, acogiéndose únicamente el párrafo segundo. Sin embargo, los párrafos omitidos son los que explican a qué efectos debe tenerse como fecha de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos la que conste como fecha real de alta en el fichero de afiliación de la Tesorería General de la Seguridad Social. En efecto, el párrafo primero establece un requisito de los beneficiarios de las subvenciones, cual es la existencia de una coincidencia temporal entre la situación de desempleo e inscripción como demandante de empleo y el alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Y, por lo que respecta al párrafo tercero, es del siguiente tenor literal "No obstante, si debido a la retroacción de los efectos del alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos al primer día de cada mes, el interesado no pudiera acceder a la subvención por no cumplir el requisito exigido en este apartado, se entenderá por fecha de alta la que figure como fecha de registro de la solicitud de alta en dicho régimen".

En el informe que nos fue remitido, también se justificaba la interpretación dada por el órgano resolutor en el hecho de que había existido una modificación respecto a convocatorias anteriores, por razones de seguridad jurídica. En concreto, se señalaba que los solicitantes encontraban muchas dificultades para aportar el documento que acreditara la fecha de presentación de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (modelo TA/521), puesto que en la mayoría de los casos la solicitud se hacía de forma telemática y los duplicados

de dicho documento únicamente hacían referencia al dato de la fecha en que se solicita el mismo; o bien, si se formaliza la solicitud en ventanilla, algunas delegaciones de la TGSS no facilitan dicho documento, a pesar de ser el mismo un modelo oficial. También se nos indicó que la modificación se había debido a que existe la posibilidad para los diferentes órganos gestores de acceder por medios telemáticos al fichero de afiliación de la TGSS de solicitantes de las subvenciones. Sin embargo, aunque es legítimo el cambio indicado, y más por las razones expresadas, el ciudadano que solicita la subvención no tiene por qué conocer dichos extremos y, en todo caso, en tanto que la normativa aplicable no acoja dicha modificación en los términos que resulten oportunos, también por razones de seguridad jurídica.

Uno de los principios de actuación de la Administración autonómica recogidos en el art. 5 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, es el “principio de comprensión”, en virtud del cual “las normas y los procedimientos administrativos han de ser claros y comprensibles para los ciudadanos”; y también el “principio de responsabilidad”, por el que la Administración de la Comunidad, en su forma de gestionar, ha de asumir de forma expresa sus obligaciones ante los ciudadanos. Asimismo, el art. 42 de la misma Ley, referido a la “calidad normativa y evaluación del impacto normativo”, en su apartado 2, establece el “principio de accesibilidad”, que implica que “la norma sea clara, comprensible y conocida por los destinatarios”.

Como conclusión, debemos considerar que había existido un error de transcripción en la resolución de convocatoria, pero que ese error planteaba un verdadero problema de interpretación de la norma, optando el órgano resolutor por la interpretación más perjudicial a los interesados, incluso en contra de la interpretación que podría derivarse de los antecedentes normativos de las convocatorias inmediatas.

En virtud de todo lo expuesto, dirigimos a la Consejería de Economía y Empleo la siguiente resolución:

*“- Una redacción clara y comprensible de las normas por las que se rigen las convocatorias de las subvenciones a las que se refiere este expediente de queja.*

*- Una interpretación de la Resolución de convocatoria de subvenciones del año 2011, en cuanto al plazo para presentar las solicitudes, acorde con los antecedentes normativos de anteriores convocatorias, a los efectos de revisar las inadmisiones de solicitudes presentadas dentro del plazo de dos meses desde la solicitud de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.*

*- Por lo que respecta al caso particular de (...), la estimación del recurso de reposición que ha formulado contra la Resolución de 12 de agosto de 2011 de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de Valladolid, conforme a lo expuesto en los apartados anteriores”.*

### **3.3. Otros**

La oferta de cursos de carretilleros hechos por algunas academias, haciendo referencia en su publicidad a un supuesto “carnet oficial de carretillero” que se obtendría con la realización de dichos cursos, relacionando dicho carné con las exigencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, fue objeto del expediente **20111577**.

Frente a ello, debemos considerar que no existe el carné oficial de carretillero expedido por la Administración laboral como tal, sino que el anexo II del RD 1215/1997, de 18 de julio, en el punto 2 relativo a las “Condiciones de utilización de equipos móviles, automotores o no”, señala que “la conducción de equipos de trabajo automotores estará reservada a los trabajadores que hayan recibido una formación específica para la conducción segura de esos equipos de trabajo”.

En todo caso, la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo es un derecho de los trabajadores, y los empresarios deben garantizar que los trabajadores reciban una formación e información adecuada sobre los riesgos derivados de la utilización de equipos de trabajo, así como sobre las medidas de prevención y protección que hayan de adoptarse, todo ello conforme a lo dispuesto en los arts. 4.2 d) y 19.1 del ET, en relación con los arts. 14, 15 y 16 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y los arts. 3 y 5 del RD 115/1997 anteriormente aludido.

Así, la formación específica que sí exige la normativa laboral para los trabajadores que utilicen equipos de trabajo automotores, y que puede lograrse a través de cursos impartidos por distintos centros o academias, debe proporcionarla el empresario, y dicha formación debe ser adecuada a cada tipo de máquina, sin que exista un carné que habilite con carácter genérico para la utilización de carretillas.

Con todo, en tanto que la normativa en materia de defensa de los consumidores y usuarios estima que no se consideran como tales quienes utilicen o disfruten bienes o servicios dentro del ámbito de una actividad empresarial o profesional (art. 2 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León), nos centramos en la publicidad dirigida a los propios trabajadores, que pueden contratar la realización de un curso de carretillero, con la expectativa errónea de que van a obtener un “carné oficial” que les

facilitará la obtención de un empleo, con motivo de una publicidad que podría considerarse engañosa.

Con relación a este último punto discrepaba la Consejería de Economía y Empleo, conforme al informe que nos remitió, entendiéndose que *“los posibles problemas de publicidad en los cursos para los trabajadores no es materia de consumo, puesto que no son consumidores finales y por lo tanto no entran dentro del concepto de consumidor establecido en la Ley 11/1998”*, cuyo art. 2 dispone: “A los efectos de esta Ley, se entiende por consumidor o usuario toda persona física o jurídica a la que se ofertan bienes y servicios, o los adquiere, utiliza o disfruta, como destinatario final, para uso o consumo personal, familiar o colectivo, siempre que quien los ofrezca o ponga a su disposición ostente la condición de empresario o profesional, con independencia de su naturaleza pública o privada. No tendrán la consideración de consumidores y usuarios quienes adquieran, utilicen o disfruten de bienes o servicios dentro del ámbito de una actividad empresarial o profesional”.

Sin embargo, consideramos que la exclusión del concepto de consumidores y usuarios que hace la Ley no afecta a personas particulares que realizan un curso desligado de su actual o efectiva actividad profesional. Una persona desempleada que realiza un curso, con el fin de aumentar sus posibilidades de obtener un eventual trabajo, o de obtener un trabajo distinto al que realiza, al fin y al cabo, tiene una posición final en la relación contractual surgida con la academia o centro que le imparte el curso, puesto que ese curso no está relacionado con ninguna actividad empresarial o profesional concreta de quien hace el curso. Desde otro punto de vista, podría decirse que, para la persona desempleada o que quiere obtener otro trabajo distinto al que realiza, el curso está destinado a satisfacer una necesidad personal, la de conseguir unas habilidades y credenciales que aumenten las posibilidades de una anhelada contratación laboral.

Cierto es que el concepto de consumidor y usuario no ha sido pacífico a tenor de la redacción tanto, de los textos estatales, como autonómicos que regulan la defensa de los mismos; no obstante, se ha tendido a acoger un criterio amplio de consumidor tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, para dotar de un mayor efecto protector a la normativa que regula la materia.

En este sentido, podemos hacer referencia al supuesto de la SAP de Castellón, Sección 3ª, de 9 de marzo de 2007, que, con relación a la aplicación de la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de Crédito al Consumo, conforme a la cual la ineficacia del contrato cuyo objeto sea la satisfacción de una necesidad de consumo lleva consigo la ineficacia del contrato destinado a su financiación, contempla el supuesto del error sufrido por una persona al contratar un curso con

un centro de enseñanza a distancia, para la preparación de la oposición de policía nacional en virtud de la información inexacta ofrecida por el comercial de dicho centro, sin que, en este caso, se pusiera en cuestión el carácter de consumidor del contratante, así como la ineficacia de la contratación por dicho motivo.

Asimismo, la SAP de A Coruña, Sección 6ª, de 26 de mayo de 2006, también con relación a la aplicación de la Ley de Crédito al Consumo, atribuyó expresamente la condición de consumidores a los padres de los alumnos de una academia que ofrecía cursos de idiomas, incluso siendo estos alumnos mayores de edad, rechazando el argumento de la contraposición de las “necesidades personales” y las “necesidades empresariales o profesionales”, concluyendo que “un padre obtiene una satisfacción de un interés personal propio al permitir a un hijo que complete su formación mediante el dominio de un idioma extranjero, que le puede servir para abrir sus posibilidades laborales (al amparo del art. 154.1 del Código Civil, que impone a los padres la obligación de procurar a los hijos una formación integral)”.

Ese propósito de los padres de los alumnos, de abrir las posibilidades laborales de sus hijos, se puede asimilar perfectamente al propósito de las personas desempleadas, de obtener un trabajo mediante la preparación de unas materias o la obtención de unas habilidades que podrían ser consideradas por un eventual empleador. En esta medida, estas personas, a la hora de contratar los cursos destinados a tal fin, deben estar protegidos frente a los engaños que puedan hacerse sobre las características y eficacia que van a tener los mismos, debiendo la administración dispensar la protección preventiva oportuna.

En definitiva, las autoridades en materia de consumo en nuestra Comunidad no deberían sustraerse a la supervisión de la publicidad engañosa a la que se refería la queja, argumentando que el organismo competente en la materia se encontraba dentro del ámbito laboral. De hecho, estábamos hablando de consumidores desempleados, y ajenos a cualquier tipo de relación laboral que hubiera de ser tutelada por la autoridad laboral.

El derecho a la información en materia de consumo en los términos establecidos en los arts. 10 y ss de la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, obliga a que la información y publicidad dirigida a los consumidores y usuarios no contenga elementos falsos o engañosos -art. 11 a)-, constituyendo una infracción perseguible por la Administración la “oferta, promoción, publicidad o información falsa de bienes y servicios” (art. 24.5).

Con todo, la Consejería de Economía y Empleo, a través de la Dirección General de Comercio y Consumo, nos indicó, a través de su informe, que a lo largo del año 2010 se habían inspeccionado más de treinta academias, comprobando que la oferta, promoción, y publicidad realizada por los centros se ajustaba a los principios de veracidad, objetividad y suficiencia,

cumpliéndose el protocolo de inspección de centros privados que imparten enseñanzas sin validez académica. Igualmente, se nos anunció que se reforzarían las actuaciones en relación con el contenido de la queja.

Debíamos acoger positivamente este anuncio, a pesar de la postura mantenida sobre la falta de la condición de consumidores de los contratantes de dichos cursos al margen de su actividad laboral, puesto que, como hemos argumentado, la protección en materia de defensa de los consumidores y usuarios sí debía incluir a dichos contratantes; y, por otro lado, debía perseguirse con especial interés la utilización de publicidad engañosa para promover la contratación de servicios aprovechando la situación especialmente desfavorecida de personas que necesitan encontrar un puesto de trabajo.

En virtud de todo lo expuesto, mediante la oportuna resolución, recomendamos a la Consejería de Economía y Empleo:

*«Que las autoridades de consumo de la Administración autonómica inicien una investigación de la publicidad engañosa sobre los “carnet oficiales de carretillero” a la que se refiere esta queja, y de otras de similares características, adoptándose las medidas oportunas para eliminar dicho tipo de publicidad, y ejercer las atribuciones sancionadoras que en su caso correspondan».*

La Consejería, una vez analizada la publicidad de los cursos ofertados por las academias para obtener el “carnet de carretillero”, consideró que dichos cursos están dirigidos a trabajadores y profesionales en activo, y no a personas particulares desligadas de su actividad profesional o a desempleados, ni a usuarios de academias de enseñanza. De este modo, a juicio de la Consejería, no se podía integrar a dichos destinatarios en el concepto de consumidores a los efectos de aplicar la Ley de Protección al Consumidor de Castilla y León ante una publicidad engañosa, descartando igualmente la Consejería cualquier tipo de competencia para intervenir sobre esa publicidad engañosa.

## **4. INCLUSIÓN SOCIAL**

### **4.1. Renta garantizada de ciudadanía**

La necesaria celeridad en la resolución de las solicitudes de renta garantizada de ciudadanía (RGC), tras la entrada en vigor del Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, motivó la tramitación de varios expedientes (**20110218** y **20111413**).

En el caso de ambos expedientes, así como en el de otros con quejas similares, había que tener en cuenta que se excedía en exceso el plazo de tres meses previsto en el art. 23.2 de la Ley reguladora para la resolución de las solicitudes de RGC.

De este modo, tras obtener la oportuna información de la Consejería de Familia e Igualdad e Oportunidades sobre el estado de tramitación de cada caso en particular, en el primero de los expedientes de queja citados se dirigió la siguiente resolución:

*“- Dado que la renta garantizada de ciudadanía tienen por objeto cubrir necesidades básicas de los ciudadanos, resulta imprescindible la mayor agilidad posible en la resolución de los expedientes, y, en particular, la resolución del expediente iniciado con la solicitud de (...).*

*- Que los ciudadanos tienen derecho a recibir información suficiente, comprensible y correcta sobre sus derechos”.*

Con relación a ello, se nos indicó que el expediente de solicitud de RGC presentado por el interesado se encontraba en fase de valoración social, a la que seguirá la oportuna propuesta de resolución, así como que la Gerencia de Servicios Sociales tenía, entre sus prioridades, la de ofrecer información suficiente, comprensible y correcta sobre los derechos de sus ciudadanos.

El contenido de la resolución anterior se reprodujo en el expediente tramitado con el número **20111413**, con relación al caso particular objeto de la correspondiente queja, respondiendo en este caso la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que el objetivo de la Administración era “cumplir escrupulosamente los plazos de resolución de los expedientes de tal manera que la presentación llegue a tiempo a las unidades familiares que se encuentren en una situación de carencia de medios para dar cobertura a las necesidades básicas”.

El expediente **20110919** estuvo referido a una resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales por la que se denegó la RGC al interesado, por no haber mantenido una situación continuada como demandante de empleo.

Entre los requisitos exigidos en el art. 11.1 de la Ley reguladora de la prestación, para ser destinatarios de la RGC como miembros de la unidad familiar o de convivencia, cuando se trate de personas que se encuentren en edad de trabajar, éstos deben de estar “inscritos como demandantes de empleo o mejora de empleo en la provincia de residencia en la fecha de presentación de la solicitud”. No obstante, el mismo precepto establece que este requisito no se exigirá, “para aquellos miembros de la unidad familiar o unidad de convivencia que estén

cursando una actividad formativa reglada o que sean cuidadores familiares de las personas dependientes beneficiarias de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar prevista en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia. Tampoco se exigirá en el supuesto de que el informe social, en atención a las circunstancias personales o sociales, determine la imposibilidad o improcedencia de dicha inscripción”.

Por lo que respecta al caso que nos ocupa, según la información que nos había aportado el autor de la queja, y así se constataba con la copia del informe de los periodos de inscripción en el ECYL, el interesado estuvo inscrito desde el día 15 de septiembre de 2010, hasta el 2 de febrero de 2011, en el que se causó baja por no renovación de la demanda. Seguidamente, el 3 de febrero de 2011 se produjo una nueva inscripción.

En los escritos presentados por el autor de la queja se mantiene que la no renovación de la demanda que debía haber realizado el 2 de febrero de 2011 se debió a un descuido, inscribiéndose al día siguiente. Con todo, desde el día 16 de noviembre de 2010 en que se presentó la solicitud de RGC, hasta el día 15 de junio de 2011 en que se resolvió la misma, el interesado únicamente no había estado inscrito como demandante de empleo un día. De este modo, había resultado especialmente gravoso para el interesado el descuido señalado, por lo que respecta a la renovación de su demanda de empleo, que estaba vigente en el momento de la solicitud de la RGA en los términos exigidos por el art. 11.1 c) de la Ley.

Incluso, cabía hacer notar que, una vez valorada la documentación y recabadas las consultas de las bases de datos oportunas, la propuesta que hicieron los órganos gestores el 25 de mayo de 2011 con carácter previo a la resolución, incluso después de que se produjera la baja y la inmediata alta de demanda de empleo en el ECYL, era favorable a conceder la RGC.

Con todo, se consideró, en la misma línea que la propuesta previa a la resolución por la que se había denegado al interesado la RGC, que ésta debía haber sido concedida, y que, por contra, se había realizado una interpretación estricta de las causas de denegación de la prestación injustificada y al margen del espíritu y finalidad que debía prevalecer.

Con carácter general, debemos tener en cuenta que, precisamente en estos momentos de crisis económica, es necesario poner especial hincapié en la defensa del estado social y lo que ello conlleva en orden a impulsar políticas sanitarias, educativas, sociales, fiscales que garanticen una serie de prestaciones mínimas, en particular para aquellos que se encuentran en mayor riesgo de exclusión social.

Y en el marco de esas políticas, se ha apostado por las denominadas rentas garantizadas de ciudadanía, que responden a los mandatos del art. 14 de la Constitución, que

prohíbe cualquier tipo de discriminación, y del art. 9.2, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad e igualdad de individuos y grupos sean reales y efectivas, e impone el deber de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, facilitando la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social.

En este marco, las reformas de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, que se han llevado a cabo a partir del año 2006, han sido aprovechadas para reconocer a los ciudadanos el derecho a algún tipo de renta, como ha sido el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con relación a los “ciudadanos de Castilla y León que se encuentren en situación de exclusión social” (art. 9), dando lugar a la Ley y el Reglamento que regulan la RGC en Castilla y León.

En definitiva, estos instrumentos normativos están en la línea de las peticiones dirigidas a los Estados por distintos foros internacionales, como la Comisión y el Parlamento Europeo, y el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, desde hace varias décadas, para que se “elaboren sistemas de protección social de tipo universal y establezcan prestaciones de base mínimas que permitan a los ciudadanos más desfavorecidos y a sus familias no solamente sobrevivir, sino vivir dignamente”, tal como se señalaba en el proyecto de Recomendación del Consejo de Europa sobre unos ingresos mínimos garantizados, del mes de julio de 1989, cuando ya se percibía que los sistemas de cobertura social serían insuficientes para una buena parte de los ciudadanos.

Con ello, nos encontramos también ante un nuevo derecho de prestación, cuyo contenido se concreta en las necesidades básicas de los ciudadanos para su subsistencia en condiciones dignas, que implican la correspondiente exigencia a los poderes públicos. Desde otro punto de vista, estamos ante una prestación social que debe responder a situaciones de exclusión social interpretadas en sentido amplio, para dar cabida a condiciones objetivas como la simple carencia de recursos para desarrollar un proyecto de vida normalizado y acorde con la dignidad de la persona.

Con todo, la existencia de necesidades básicas no cubiertas para un ciudadano no dependen de que, durante los siete meses que en el caso concreto había durado la tramitación de la solicitud de la Renta Garantiza de Ciudadanía, el ciudadano, por un descuido, hubiera dejado de estar un único día no inscrito como demandante de empleo, cuando los órganos gestores habían conocido, tanto el dato de la baja como demandante de empleo por no renovación, como el dato del alta al día siguiente y hasta la fecha de la resolución denegatoria de la RGC.

En definitiva, comprobamos que se estaba haciendo una interpretación amplia y muy estricta de las posibles causas de incumplimiento de las condiciones establecidas para los titulares del derecho y para el resto de beneficiarios, contraria a la efectividad de un derecho al que se le ha dado un carácter subjetivo, ligado a una atención individualizada.

Incluso, si nos atenemos al texto literal de la Ley, lo que se exige a los destinatarios de la RGC en edad de trabajar es que estén inscritos como demandantes de empleo o mejora de empleo "en la fecha de la presentación de la solicitud"; aunque es lógico que dicho requisito se siga cumpliendo con posterioridad a la fecha de presentación de la solicitud. Por otro lado, el art. 10.1 del Reglamento hace referencia al proyecto individualizado de inserción, en el que, entre otros compromisos que debe asumir el interesado, está el de "renovar, en los casos que proceda, la demanda de empleo en la forma y fechas establecidas" (apartado d). Con ello, ni la Ley, ni el Reglamento, exigen de forma expresa que durante la tramitación de la solicitud de la RGC los destinatarios hayan de figurar como demandantes de empleo, y, aunque dicha obligación se puede deducir de la naturaleza de la solicitud, lo que no amparaba la interpretación literal de la normativa aplicada eran las consecuencias que había supuesto en el caso concreto el no figurar el interesado como demandante de empleo por un día, pudiendo, si se hubiera estimado oportuno por parte de los órganos gestores, recabar la documentación o alegaciones que hubiera estimado convenientes antes de resolver, para comprobar que dicho dato no podía tener las consecuencias que había producido.

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

*"- Que, con carácter general, y en consideración al espíritu y finalidad de la renta garantizada de ciudadanía, no se haga una interpretación amplia de las causas para su denegación o extinción, sino que la situación objetiva de necesidad sea la tenida en cuenta a tal efecto.*

*- Que, en el supuesto concreto al que hace referencia este expediente de queja, si no se ha formulado recurso contra la Resolución por la que se denegó la renta garantizada de ciudadanía al solicitante, se proceda a revocar la misma, para reconocer al interesado la prestación con efectos desde el día 17 de febrero de 2011".*

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, con relación a dichas indicaciones, nos puso de manifiesto que el requisito de permanecer como demandante de empleo o de mejora de empleo debía cumplirse durante la instrucción del expediente de solicitud de la prestación. De este modo, el hecho de que se permanezca un único día sin

cumplirse dicho requisito, no justificaba saltarse el principio de objetividad y de igualdad de trato en la tramitación de los expedientes.

El expediente **20111144** tuvo por objeto la documentación exigida a los extranjeros con vecindad administrativa en nuestra Comunidad que presentan las solicitudes de RGC. En concreto, en dicho expediente, como también en los expedientes **20111434**, **20111327** y **20111893**, entre otros, se puso de manifiesto que a dichas personas se les exige acreditar documentalmente, de una forma absolutamente rigurosa, los requisitos exigidos en la normativa reguladora, en particular el estado civil, la existencia de propiedades y/o rentas en el país de origen, etc. Sin embargo, la presentación de dicha documentación tras la presentación de la solicitud, en el plazo de 10 días previsto en el art. 14 del Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, puede ser un obstáculo insalvable para los interesados, dado que en algunos países no existen las estructuras administrativas y registros equivalentes a los nuestros; es preciso obtener la legalización y traducción de los documentos extranjeros, lo que también supone un importante desembolso económico y unos espacios de tiempo prolongados; en algunos casos los interesados no disponen de personas de contacto en el extranjero para llevar a cabo las gestiones; y, todo ello, a pesar de que, en ocasiones, la documentación exigida ya está a disposición de otras instancias de la Administración del Estado. Con todo, la cuestión es que, por medio de la correspondiente resolución, la administración declaraba desistidos en la solicitud de la RGC a aquellos que no podían presentar en el plazo de 10 días la documentación requerida al efecto.

Con relación a todo ello, hay que partir de que el art. 21 de la Ley que regula la renta garantizada de ciudadanía establece que el procedimiento se inicia a solicitud del interesado, acompañándose la documentación que reglamentariamente se determine. No obstante, dicho precepto también dispone que “cuando las administraciones públicas con competencia en materia de servicios sociales tuvieran conocimiento de una situación de exclusión social que pudiera generar el derecho de acceso a la RGC, deberán proporcionar la información, orientación y asesoramiento necesarios a quien se encuentre en dicha situación”.

Si acudimos a las disposiciones reglamentarias a las que la Ley se remite, el art. 13.1 del Decreto concreta la documentación, original o compulsada, que, con carácter general, debe ser acompañada a la solicitud de RGC. Asimismo, el art. 7.1 del Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, establece que “para la determinación tanto de los ingresos como del patrimonio de la unidad familiar o de convivencia, se tendrán en cuenta los datos contenidos en la solicitud y

los obtenidos por el órgano gestor a través de la consulta a las distintas bases de datos públicas o cualquier otro medio disponible que proporcione información sobre la situación económica y el patrimonio del solicitante y de los miembros de la unidad familiar o de convivencia". Por último, el art. 14 del Decreto establece el plazo de subsanación de 10 días, para acompañar a la solicitud los documentos preceptivos, en cuyo caso se indicará al interesado que, si no se presentaran dichos documentos, se le tendrá por desistido de la petición previa resolución dictada al efecto.

Partiendo de esta regulación, la mayor dificultad para los extranjeros que hayan presentado la solicitud de RGC puede estar en aportar la documentación relativa a su estado civil y la relacionada con los ingresos o patrimonio que pudieran tener en el extranjero, para lo cual, se requerirá cursar petición a órganos administrativos extranjeros, con las correspondientes legalizaciones y traducciones. Y, aunque, según el informe del que nos dio traslado la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, no se exigía legalización de los documentos aportados por los extranjeros, y el solicitante extranjero podía obtener dicha información a través de las representaciones diplomáticas o consulares de su país de origen en España, lo cierto es que la realidad mostraba las dificultades existentes para obtener, en el corto plazo de diez días, la oportuna documentación.

También se nos señaló en el informe que nos había remitido la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que los solicitantes podrían aportar el justificante de haber solicitado ante los órganos administrativos que corresponda la solicitud de la documentación exigida, con lo cual evitarían que fueran tenidos por desistidos en su solicitud, suspendiéndose el plazo para resolver. No obstante, también la realidad demostraba que la información ofrecida a los interesados, fundamentalmente a través de los Centros de Acción Social (CEAS), pudiera no ser la adecuada para orientar a los solicitantes sobre la forma de asegurar sus intereses.

Con todo, es obvio que a los interesados les corresponde aportar la documentación que acredita las circunstancias relativas a los presupuestos del derecho a la RGC conforme a lo previsto en la normativa reguladora, y así debe ser exigido por la Administración competente. No obstante, dicha normativa ha de interpretarse y aplicarse conforme a la realidad social existente, y ésta exige tener en cuenta las dificultades con la que cuentan algunas personas extranjeras para aportar una documentación en un corto espacio de tiempo, cuando, en algunos casos, es fácilmente comprobable por parte de las administraciones la situación de exclusión social que da derecho a una RGC, según el art. 13.9 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

A estos efectos, cabe invocar el principio de igualdad, como principio informador del régimen jurídico de la RGC -art. 3 a) de la Ley-, para evitar cualquier discriminación en el acceso a la prestación. Asimismo, la inserción de la prestación en el sistema de servicios sociales bajo el principio de responsabilidad pública -art. 3 h) de la Ley- obliga a las administraciones públicas a implicarse de forma activa en la calificación de las personas que se encuentran en una situación de verdadera exclusión social, y en la eventual garantía de su derecho a la RGC en los términos establecidos en la legislación vigente. De hecho, como ya hemos señalado, el art. 21 de la Ley que regula la prestación, establece que “cuando las administraciones públicas con competencia en materia de servicios sociales tuvieran conocimiento de una situación de exclusión social que pudiera generar el derecho de acceso a la RGC, deberán proporcionar la información, orientación y asesoramiento necesarios a quien se encuentre en dicha situación”.

Esto nos pone en relación con la actividad desarrollada por los CEAS, y que tienen un especial papel en el caso de los supuestos de situaciones de exclusión social estructural, por cuanto les corresponde elaborar un informe social específico (art. 16 del Reglamento), y diseñar un proyecto individualizado de inserción también específico (art. 10.2 del Reglamento); pero que, con carácter general, y en consideración a las circunstancias de cada caso, ha de colaborar activamente en la garantía de la prestación para quienes tiene derecho a la misma, en virtud de su situación de exclusión social, sea ésta estructural o coyuntural.

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

*“- Un análisis de las dificultades que se presentan a los extranjeros con vecindad administrativa en nuestra Comunidad, y con un eventual derecho a la renta garantizada de ciudadanía, a la hora de aportar documentación de origen extranjero en los términos prescritos, flexibilizando aquellas exigencias que no son imprescindibles para determinar la situación de exclusión social del interesado, cuando existen una serie de antecedentes que evidencian dicha situación.*

*- Que se agoten las posibilidades de colaboración entre órganos y entidades públicas, para contar con la información precisa destinada a determinar las situaciones de exclusión social, de cara a la percepción de la renta garantizada de ciudadanía.*

*- Que se traslade a los CEAS y demás entidades privadas que tengan por objeto la atención de personas con riesgos de exclusión social, la información suficiente para orientar a los extranjeros que soliciten la renta garantizada de ciudadanía sobre los pasos a seguir para obtener la documentación requerida, y sobre el modo de evitar*

*que se les tenga por desistidos en su solicitud mediante la presentación de los justificantes de la petición de la misma en el plazo concedido para subsanar la falta.*

*- Que, en tanto no se haya dictado Resolución por la que se declare el desistimiento del interesado en su solicitud de renta garantizada de ciudadanía, se siga el procedimiento para el reconocimiento o denegación de la misma si se ha aportado la documentación requerida al efecto, aunque sea presentada con posterioridad al plazo de diez días que sirve para advertir de las consecuencias que puede implicar la no subsanación de la falta de documentación”.*

La Consejería de Familia de Igualdad de Oportunidades estimó que las recomendaciones contenidas en la resolución ya se encontraban integradas en el procedimiento previsto en la norma que regula la prestación de RGC, por lo que debimos entender que no se estimaba necesario establecer medidas como las propuestas en nuestra resolución.

Como particularidad del expediente **20111327**, en el mismo se puso de manifiesto que no se había contestado expresamente a la solicitud del interesado para que se le concediera un nuevo plazo para atender el requerimiento de documentación.

A este respecto, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades nos señaló que, de acuerdo con el art. 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la concesión de la “ampliación de plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros” era una facultad de la Administración, y que el acuerdo adoptado por la misma no es recurrible. Sin embargo, el informe omitía que el apartado 2 del art. 49 referido establece que “la ampliación de los plazos por el tiempo máximo permitido se aplicará en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, tramitándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España”.

El expediente **20110972**, también relacionado con una solicitud de RGC, ponía de manifiesto el dato, contrastado con el informe que nos fue remitido por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de que se habían atribuido a la unidad familiar del interesado unos ingresos procedentes de unas pensiones alimenticias que deberían ser abonadas a los hijos del solicitante por su ex cónyuge conforme a un convenio regulador de los efectos del divorcio. Sin embargo, se había acreditado que, desde el año 2006, no se estaba recibiendo el importe que dichos hijos deberían obtener en concepto de pensión de alimentos, aportándose al efecto la copia de varias denuncias al respecto ante los Juzgados, así como un Auto judicial,

en virtud del cual, ignorándose el paradero del ex cónyuge del solicitante, se le declaraba a éste en rebeldía.

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en el informe que nos remitió, señaló que, efectivamente, habían sido computados como ingresos de la unidad familiar la cantidad correspondiente a las pensiones de alimentos que debía estar percibiendo el solicitante de su ex cónyuge; si bien, igualmente se nos señaló que, *“a la vista de las denuncias por impago de pensión de alimentos que ... presentó contra ... ante el Juzgado de Instrucción Número Dos de Benavente (Zamora), dichas pensiones no deberían haberse computado como ingresos de la unidad familiar”*.

No obstante, también se nos indicó que el solicitante era titular de una prestación de la Administración pública, y, en efecto, conforme a la letra d) del art. 10 de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, uno de los requisitos exigidos al titular de la RGC es el de no estar percibiendo prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas.

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

*“- Que, en el plazo más breve posible se resuelva de forma expresa el recurso de reposición formulado contra la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales, de 29 de abril de 2011.*

*- Que, en la línea que se nos ha informado, no se computen como ingresos de la unidad familiar pensiones alimenticias acordadas judicialmente, cuando está perfectamente acreditado documentalmente que dichas pensiones no son percibidas de hecho, y que es factible que la situación de impago se mantenga en el tiempo.*

*- Que en la Resolución que deba dictarse se especifiquen los ingresos, bienes o derechos que son tenidos en cuenta para considerar si se cumplen o no los requisitos establecidos para tener acceso a la prestación”*.

Con relación a dichas recomendaciones, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades nos señaló que, en la línea de las mismas, y con ocasión del recurso que la solicitante había interpuesto contra la resolución denegatoria de la prestación, se había elaborado la propuesta de resolución del mismo por parte de la Gerencia de Servicios Sociales. Asimismo, se nos indicó, con carácter general, que el órgano gestor había fijado el criterio de no computar los ingresos de pensiones alimenticias o compensatorias en los casos de

separación, divorcio, o cuando se hayan establecido medidas paterno-filiales, siempre y cuando esté debidamente acreditado que se produce el impago de las mismas.

Finalmente, también se nos señaló que, desde el órgano gestor se habían dado instrucciones de detallar en las resoluciones relativas a las solicitudes de la RGC los bienes o derechos y los ingresos, especificando su origen cuando estos hechos supusieran causa de denegación.

#### **4.2. Renta activa de inserción**

El expediente **20110201** tuvo su origen en una queja sobre las actuaciones exigidas a un beneficiario de la renta activa de inserción (RAI), por parte del ECYL, para considerar vigente el compromiso de actividad del trabajador, y, por tanto, para poder seguir estando incluido en el programa de inserción, conforme a lo dispuesto en el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo. El motivo específico de la queja se refería a la obligación impuesta al trabajador de acudir a empresas para demandar trabajo, aportando una ficha que debe ser sellada y firmada por los representantes de esas empresas.

Teniendo en consideración la información que nos proporcionó el ECYL, no concurría circunstancia que pueda suponer la suspensión o extinción de la prestación por la que se consideraba amenazado el trabajador, aunque éste había sido emplazado a visitar empresas de la zona para obtener empleo, lo que ya había hecho en quince ocasiones.

Según lo dispuesto en el art. 3 del RD 1369/2006, de 24 de noviembre, para ser beneficiarios del programa de RAI, los trabajadores han de suscribir el compromiso de actividad al que se refiere el art. 231.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el RDLeg 1/1994, de 20 de junio, conforme al cual, "se entenderá por compromiso de actividad el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad".

Con todo, el plan personal de inserción personal, que debe elaborarse de acuerdo con las características personales, profesionales y formativas del trabajador, debe contener instrucciones coherentes con las circunstancias concurrentes, y debe tener también en cuenta que el ECYL, como órgano que gestiona las políticas activas de empleo, tiene entre sus fines, de acuerdo con lo previsto en el art. 2 de la Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación de dicho

servicio, poner en conexión la oferta y la demanda de trabajo, y, en general, realizar todas aquellas gestiones orientadas a posibilitar la colocación de las personas que demandan un puesto de trabajo digno.

De este modo, la visita de empresas elegidas por el trabajador, para demandar empleo de forma indiscriminada, al margen de la gestión de las ofertas y demandas de empleo por parte del ECYL, puede ser una actuación que integre el plan personal de inserción laboral de los trabajadores; no obstante, en algunos casos, dada la precariedad de la situación laboral que vivimos, dicha medida podría resultar poco efectiva y contener un importante componente desmoralizador para el trabajador.

Con ello, se debía incidir en la inclusión del trabajador en los procesos de selección para cubrir las ofertas de colocación que se hagan en firme, y en la incorporación a planes de empleo y formación; sin condicionar el mantenimiento de la RAI a que se lleve a cabo un constante deambular del trabajador por empresas que no están demandando empleados.

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

*“- Que, con carácter general, los planes personales de inserción laboral deben ajustarse a las características del preceptor de la RAI y a las circunstancias concurrentes en el mercado de trabajo.*

*- Que, sin excluir la posibilidad de que los planes de inserción puedan contemplar medidas como el contacto del trabajador con empresas, sin la existencia de oferta previa de puesto de trabajo, se flexibilice el nivel de exigencia de dicha medida, en función de la disposición demostrada por el trabajador, las circunstancias personales, sociales, profesionales y formativas del trabajador, y las posibilidades reales de encontrar trabajo por esa vía en atención a la actual situación del mercado de trabajo”.*

La Consejería de Economía y Empleo aceptó dichas recomendaciones, indicando que la RAI es un programa en el que el trabajador debe participar buscando activamente empleo, así como que los itinerarios de inserción laboral pueden incluir el contacto con empresas en la labor de búsqueda de empleo por parte del trabajador. No obstante, también se nos señaló, en la línea que se recomendó por esta procuraduría, que las acciones a desarrollar en dicho itinerario han de tener en cuenta todas las circunstancias que rodean al trabajador, tanto personales, profesionales y formativas, como económicas y sociales.