ÁREA C

ÁREA C

FOMENTO

Expedientes Área 299

Expedientes admitidos..... 128

Expedientes rechazados 35

Expedientes remitidos a otros organismos..... 23

Expedientes acumulados 63

Expedientes en otras situaciones 50

1. URBANISMO

El proceso urbanizador y edificatorio se desarrolla a través de tres fases sucesivas: planificatoria o de planeamiento; de gestión o ejecución del planeamiento previamente diseñado y aprobado; y, en fin, de intervención administrativa en el uso del suelo y en la edificación. La actuación pública en cada una de estas fases debe ir dirigida a la consecución de objetivos tales como el desarrollo de entornos urbanos sostenibles, la preservación del patrimonio común de todos (natural y cultural) o la contribución a una mejor satisfacción del derecho a la vivienda de todos los ciudadanos. En este último sentido es relevante señalar que el acceso en condiciones de igualdad a una vivienda digna y adecuada debe inspirar la regulación del régimen del suelo y su utilización, garantizando que el interés general presida siempre este ámbito de la acción administrativa y prohibiendo el tratamiento especulativo de aquel, tal y como se establece en el artículo 47 CE. La vinculación existente entre la actividad urbanística y el derecho a la vivienda no solo se recoge en este precepto constitucional, sino que también lo hace el artículo 16.14 EA, donde la generación de suelo se contempla expresamente como un instrumento dirigido a garantizar la efectividad de aquel derecho.

No han sido pocos los que han identificado disfunciones ocurridas en años pretéritos en torno a la actividad urbanística en general, en parte por su alejamiento de los fines antes señalados, como una de las causas que han contribuido a la creación de la denominada

"burbuja inmobiliaria". De lo que no cabe ninguna duda es de que el estallido de esta ha dado lugar a un desplome del sector inmobiliario que, como es obvio, está afectando notablemente a la actuación que las administraciones públicas desarrollan en este ámbito material.

Una manifestación de la drástica reducción de la actividad en el sector la encontramos en la intensa disminución de las transacciones de suelo. En efecto, según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento, mientras en los tres primeros trimestres del año 2007 (año inmediatamente anterior al comienzo de la crisis financiera internacional) se habían producido 36.027 transacciones de suelo urbano en España y 2.659 en Castilla y León, en el mismo período de tiempo del año 2012 tuvieron lugar 11.065 transacciones en el territorio nacional, y 1.298 en el de la Comunidad (es decir, el porcentaje de reducción había sido del 69,2 % en el ámbito estatal, y del 48,8 % en el autonómico).

Otro dato que refrenda la profunda depresión del sector lo encontramos en el número de visados de obra nueva, como elemento estadístico revelador del volumen cuantitativo de la edificación. Pues bien, según los datos también proporcionados por el Ministerio de Fomento, mientras en el año 2007 el número de visados en España había ascendido a 145.840, hasta el mes de noviembre los visados emitidos en 2012 habían sido 19.444. En Castilla y León, por su parte, fueron 14.772 los visados firmados en 2007, por 2.431 en los once primeros meses de 2012.

Esta congelación del mercado inmobiliario en general y del proceso edificatorio en particular se ha visto acompañada de una bajada del precio del metro cuadrado de suelo urbano, descenso que se ha seguido manteniendo hasta el tercer trimestre de 2012, con una variación interanual del 0,7 % en el ámbito nacional, y del 28,8% en el autonómico.

Evidentemente, las circunstancias señaladas tienen su necesario traslado a las actuaciones públicas de naturaleza urbanística, las cuales han sufrido ineludiblemente una reducción cuantitativa notable.

Desde un punto de vista normativo, la reformas legislativas más destacables llevadas a cabo por las Cortes Generales en relación con el sector inmobiliario han sido las relativas a la reforma del sistema financiero y, en concreto, las referidas a los activos de carácter inmobiliario. Destaca en este sentido, la creación, en cumplimiento de la hoja de ruta establecida por el denominado "Memorándum de Entendimiento" de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), sociedad prevista inicialmente en el RDL 24/2012, de 31 de agosto, de Reestructuración y Resolución de entidades de crédito, norma que fue derogada posteriormente por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre. Esta sociedad tiene como objeto permitir la segregación de los activos de los balances de las entidades que

requieren ayuda pública y facilitar la gestión de estos activos problemáticos, fundamentalmente vinculados al sector inmobiliario. Estas normas de reforma del sistema financiero si bien no son de carácter urbanístico, van a afectar notablemente al mercado inmobiliario y a los procesos urbanísticos relacionados con el mismo.

En nuestra Comunidad lo más destacable en el ámbito normativo no ha sido una reforma legislativa aprobada sino una que se encuentra aún en su proceso de elaboración. Se trata del anteproyecto de Ley de Regeneración Urbana, que fue sometido a un primer trámite de información pública en el mes de mayo y en relación con el cual, en atención a las numerosas alegaciones recibidas y a la intensa modificación de la que ha sido objeto el texto inicial, se ha abierto un nuevo periodo de información pública con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe. En este anteproyecto se incluyen un gran número de modificaciones de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, LUCyL), cuyo objetivo común, según se declara en la propia exposición de motivos, es lograr que las políticas públicas que actúan sobre las ciudades de la Comunidad se orienten hacia una regeneración urbana dirigida tanto a revitalizar el patrimonio ya construido como a facilitar la innovación y el desarrollo local. Probablemente será en 2013 cuando culmine el proceso legislativo mediante la aprobación de aquella Ley y cuando tengan lugar sus primeras consecuencias, tanto en el plano de su desarrollo reglamentario como en el de su primer traslado a la realidad de sus previsiones.

Iniciando el análisis de las quejas presentadas por los ciudadanos, procede indicar que la relevancia del número de las mismas se encuentra directamente relacionada con una distribución competencial de acuerdo con la cual son las Administraciones autonómica y local, ambas incluidas dentro de nuestro ámbito de supervisión, las titulares de las competencias más amplias en este sector de la actividad administrativa. Evidentemente, la situación general del sector inmobiliario a la que nos hemos referido con anterioridad tiene sus consecuencias, de carácter tanto cuantitativo como cualitativo, sobre los conflictos que los ciudadanos nos hacen llegar en relación con el ejercicio de funciones públicas en materia urbanística.

Al igual que ocurría en Informes anteriores, para la sistematización de la actuación desarrollada en este ámbito material nos guiaremos por los aspectos que definen la actividad urbanística y que, además, configuran la estructura de la LUCyL y de su Reglamento de desarrollo (Decreto 22/2004, de 29 de enero, en adelante, RUCyL), normas ambas adoptadas por nuestra Comunidad en el ejercicio de la competencia exclusiva que en esta materia es asumida en virtud de lo dispuesto en los arts. 148.1 3.º CE y 70.1 6.º EA. En concreto, la

exposición de las principales actuaciones realizadas a instancia de los ciudadanos se articulará en torno a los siguientes cuatro grandes apartados:

- planeamiento urbanístico (título II de la LUCyL);

- gestión urbanística (título III de la LUCyL);

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

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

En el año 2012, al igual que en 2011, no se ha planteado ninguna queja en relación con la intervención en el mercado del suelo (materia esta a la que se dedica el título V de la LUCyL). Por último, las cuestiones relativas a la organización y coordinación administrativa (título VI de la LUCyL) han sido abordadas en el marco de expedientes donde se planteaban problemáticas relativas, fundamentalmente, al planeamiento urbanístico y a la intervención en el uso del suelo.

En cuanto al número total de quejas presentadas en 2012 en materia de urbanismo, ha continuado el proceso ligeramente descendente al que se hacía referencia en Informes anteriores. Si en 2010 habían sido 141 las quejas presentadas, y en 2011 fueron 129 los expedientes tramitados a instancia de los ciudadanos, en 2012 han sido 108 las ocasiones en las que los ciudadanos se dirigieron a esta institución solicitando nuestra intervención en conflictos originados por el ejercicio, o ausencia del mismo, de competencias urbanísticas por las administraciones públicas. Como hemos expuesto en Informes anteriores, la causa de este descenso se puede encontrar, con toda probabilidad, en el desplome de la actividad inmobiliaria y en la drástica reducción del número de expedientes administrativos tramitados en todos los ámbitos urbanísticos. Comenzando con el número de quejas planteadas respecto a la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, se ha pasado de las 21 quejas del año 2011 a las 12 presentadas en 2012. Por el contrario, han ascendido las quejas referidas a los procesos de gestión urbanística (25 quejas en 2012 por 17 en 2011), si bien este ascenso se debe a la formulación de 14 quejas cuyo objeto se refería, parcialmente, a la gestión de un sector del PGOU de Palencia. Respecto a las quejas relacionadas con las actuaciones administrativas de intervención en el uso del suelo, aunque se ha reducido su número (de 82 en 2011, hemos pasado a 60 en 2012), continúan siendo las más numerosas en este ámbito, destacando dentro de las mismas, por su número, las 36 presentadas en relación con la protección de la legalidad urbanística. Finalmente, es destacable un ligero incremento del número de quejas presentadas acerca de la información urbanística proporcionada por

ayuntamientos de la comunidad, o de la ausencia de aquella (10 quejas en 2012, dos más que en el año anterior).

En cuanto a las resoluciones dirigidas, fundamentalmente, a ayuntamientos, en las cuales se han puesto de manifiesto irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones urbanísticas, así como las actuaciones procedentes para restaurar el orden jurídico y los derechos reconocidos a los ciudadanos, por orden de mayor a menor número de resoluciones formuladas dentro de cado uno de los aspectos de la actividad urbanística, se han formulado las siguientes: procedimientos de protección y restauración de la legalidad urbanística (21 resoluciones); expedientes de concesión de licencias (6 resoluciones); información urbanística o administrativa general relacionada con procedimientos urbanísticos (7 resoluciones); procedimientos de gestión urbanística de actuaciones aisladas e integradas (5 resoluciones); actuaciones de fomento de la conservación y rehabilitación de inmuebles (4 resoluciones a instancia de los ciudadanos y una más de oficio); y, en fin, instrumentos de planeamiento urbanístico (4 resoluciones). En una comparativa con el año anterior, destaca el incremento de las resoluciones relacionadas con la información urbanística ofrecida o denegada a los ciudadanos (de 4 resoluciones en 2011 se ha pasado a las 7 adoptadas en 2012), así como el mantenimiento del volumen cuantitativo de las resoluciones referidas a los mecanismos de protección de la legalidad urbanística (20 en 2012, una más que en el año anterior).

Por otra parte, para analizar el grado de colaboración de las administraciones en la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos acerca de la actividad urbanística, debemos comenzar recordando que, en virtud de la atribución del grueso de competencias en este ámbito a las entidades locales, en la gran mayoría de aquellas quejas la Administración autora de la actuación que motiva su presentación era la local (generalmente, un ayuntamiento). No en vano, en la actuación administrativa controvertida denunciada en las 108 quejas recibidas en materia urbanística intervenía de forma esencial una entidad local.

Considerando el dato anterior, conviene señalar que de todos los supuestos en los que nos dirigimos a una entidad integrante de la Administración local en solicitud de información relacionada con una problemática urbanística, fue necesario reiterar nuestra solicitud por dos veces en 19 ocasiones, y en 4 de ellas fue preciso repetir nuestro requerimiento en tres ocasiones, antes de recibir la información solicitada.

Con todo, el grado máximo de falta de colaboración se produce cuando, a pesar de las reiteraciones y de nuestra insistencia, no es posible obtener de la Administración afectada la información requerida, privando al ciudadano, por tanto, de su derecho a obtener una respuesta fundada por parte de esta institución acerca de la cuestión que nos haya planteado.

Pues bien, en 2012, en diez ocasiones fue necesario archivar las quejas correspondientes por este motivo, todas ellas presentadas con anterioridad al comienzo de aquel año. En todos estos supuestos las entidades locales que no han contestado a nuestras peticiones de información han sido incluidas en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras. A lo anterior cabe añadir que en 4 quejas más (3 de ellas presentadas en 2012) se han agotado todos los requerimientos de información pertinentes, estando pendiente, en la fecha de cierre del presente Informe, la adopción de una decisión acerca de la continuación de la tramitación de estos expedientes.

Por su parte, 7 quejas, ninguna de ellas presentada en el año 2012, fueron archivadas por no ser posible obtener una respuesta a nuestras resoluciones por parte de las administraciones destinatarias de aquellas. Igualmente, en estos supuestos los ayuntamientos obstaculizadores de nuestra labor fueron incluidos en aquel Registro por este motivo.

Tal y como hicimos en nuestro anterior Informe, merece destacar negativamente aquí por su reiteración en años sucesivos en su desatención a nuestros requerimientos de información o de contestación a nuestras resoluciones, el caso del Ayuntamiento de Chozas de Abajo (León), Entidad local cuya ausencia de colaboración motivó el archivo en 2012 de dos expedientes por esta razón (**20110231** y **20110473**).

Como se ha señalado en anteriores Informes, esta procuraduría es consciente de que muchos de los ayuntamientos a los que dirigimos nuestras solicitudes de información y nuestras resoluciones son de reducido tamaño y cuentan, en un contexto de crisis como el actual más que nunca, con un nivel de recursos personales y materiales escasos. Sin embargo, es preciso poner de manifiesto que en cada uno de estos supuestos se frustra el derecho de los ciudadanos a que el Procurador del Común investigue la vulneración de derechos planteada en su queja y a obtener una respuesta fundamentada de esta institución en el ejercicio de su función de garantizar aquellos derechos. Esta circunstancia genera una situación de desprotección de los ciudadanos evidente, siendo responsables de la misma las administraciones que mantienen una actitud deliberadamente entorpecedora y obstaculizadora de la actuación de esta procuraduría. Un año más manifestamos aquí nuestra firme voluntad de, en el marco de los instrumentos con los que se dota al Procurador del Común en el Estatuto de Autonomía y en la Ley reguladora de la institución, poner fin en todos los ámbitos de nuestra actividad, incluido obviamente el urbanístico, a estas situaciones de postergación de los derechos de los ciudadanos y de, por qué no decirlo, falta de respeto a la misión atribuida a esta institución.

Para finalizar esta introducción, cabe indicar que el art. 429 RUCyL, introducido por el Decreto 45/2009, de 9 de julio, estableció la obligación de la Junta de Castilla y León, de los ayuntamientos con población igual o superior a 5.000 habitantes y de los de menor población que cuenten con PGOU, de elaborar el informe anual de seguimiento de la actividad urbanística de su competencia al que se hace referencia en el art. 148 LUCyL. El apartado tercero de aquel precepto establece que una copia de este informe debe ser remitida al Consejo Económico y Social, al Centro de Información Territorial de Castilla y Léon, y al Procurador del Común. Pues bien, en 2011 hemos recibido los informes correspondientes a la actividad urbanística de los siguientes ayuntamientos: San Andrés del Rabanedo y Valencia de Don Juan (León); Palencia; Santa Marta de Tormes y Guijuelo (Salamanca); Almazán (Soria); Viana de Cega, Mojados, Aldeamayor de San Martín, La Cistérniga y Medina del Campo (Valladolid); y, en fin, Benavente (Zamora).

1.1. Planeamiento urbanístico

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

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

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

Ya hemos indicado que han sido 12 las quejas presentadas en materia de planeamiento. No obstante, cabe matizar que también nos vamos a referir en este apartado a la postura adoptada en relación con 14 quejas presentadas acerca de la gestión de un sector del PGOU de Palencia, puesto que en las mismas también se planteaba una problemática que incidía en la configuración de aquel sector por el planeamiento general y de desarrollo y que, además, se ha planteado en otras quejas y se encuentra directamente relacionada con los efectos que las crisis económica en general, y la del sector inmobiliario en particular, tiene sobre el ámbito urbanístico.

Las posturas adoptadas acerca de los instrumentos de planeamiento se han referido tanto a sus aspectos formales, circunscritos a la regularidad del procedimiento tramitado para

su elaboración y aprobación, así como a su publicación, como a los materiales, comprensivos de la legalidad de las previsiones contempladas en el instrumento correspondiente con las cuales han mostrado su disconformidad los ciudadanos.

Formalmente, en primer lugar y al igual que ocurrió en 2011, nos hemos referido a la necesaria agilización del procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento. Así ocurrió en el expediente **20110573**, donde su autor hacía alusión a su disconformidad con la denegación de una solicitud de modificación puntual del PGOU de Astorga (León). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Astorga.

A la vista de la información proporcionada por este, cabía comenzar señalando que en el supuesto planteado en la queja parecían concurrir "razones de índole estrictamente legal", en el sentido que se había señalado en las STSJCyL de 24 de noviembre de 2006 y de 24 de abril de 2009, que amparaban a aquella Entidad local para denegar la aprobación inicial de la modificación del instrumento de planeamiento solicitada, considerando que se encontraba en vigor el PGOU aprobado en 1985, así como lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo (que había modificado la LUCyL). En aquella disposición se señalaba que en los municipios con más de 5.000 habitantes donde, al entrar en vigor aquella Ley, no se hubiera adaptado su planeamiento general a la LUCyL, no podían aprobarse definitivamente modificaciones del planeamiento general. Se señalaba también, no obstante, que la Consejería competente podía aprobar o autorizar la aprobación de las modificaciones cuando concurrieran circunstancias de relevante interés social. Precisamente y, al amparo de la citada disposición transitoria, se habían aprobado dos modificaciones del PGOU en Astorga, al considerarse, en ambas ocasiones, que concurrían circunstancias de relevante interés social. Sin embargo, en el caso que se había planteado en la queja, no se había entendido que existiera ninguna circunstancia de relevante interés social. Esta decisión no podía calificarse de irregular puesto que, de un lado, en los supuestos antes señalados concurrían circunstancias especiales que no concurrían en el caso de la queja, y, de otro, la jurisprudencia referida al "relevante interés social" (entre otras, STSJCyL de 30 enero de 2004, y STS de 18 de julio de 1997) avalaba la decisión municipal denegatoria.

Ahora bien, aunque mediante una resolución adoptada en 2011 por la Alcaldía se había adjudicado definitivamente el contrato de servicios cuyo objeto era la realización de los trabajos de Revisión del PGOU, se había proporcionado un informe de los servicios técnicos de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente donde se estimaba que el plazo medio de tramitación de un instrumento de planeamiento general en Castilla y León se encontraba en

torno a los 50 meses. Por tanto, teniendo en cuenta tanto el desfase del PGOU con la legislación vigente, como el número de propietarios afectados, resultaba necesario que, por parte de la Corporación, se agilizasen los trámites dirigidos a que se procediera a la aprobación definitiva de la Revisión del PGOU.

En atención a los argumentos expuestos, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Astorga con el siguiente tenor literal:

> *"Que por parte de esa Corporación se agilicen los trámites dirigidos a que se proceda, en el plazo de tiempo más breve posible, a la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Astorga donde se contemple, entre otras previsiones, la clasificación como urbana de la parcela señalada con el n.º (...)".*

En la fecha de cierre del presente Informe, la Entidad local destinataria de esta resolución no había contestado a la misma, a pesar de que esta respuesta ha sido requerida en tres ocasiones.

A otro aspecto formal concreto de un instrumento de planeamiento, como es el relativo a su publicación, se refirió el expediente **20101722**. En esta queja el ciudadano denunciaba inicialmente la existencia de irregularidades urbanísticas relacionadas con una promoción de viviendas en el término municipal de Autilla del Pino (Palencia).

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento afectado. A la vista del contenido del informe obtenido, pudimos concluir que, tanto desde un punto de vista formal como material, no se apreciaban irregularidades en la actuación administrativa que había motivado la queja. No obstante, analizando el contenido de aquella información parecía que las publicaciones en el *BOCYL*, en el *BOP* y en el Archivo de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio (al que remitía la página web municipal) de las modificaciones de las NUM, habían podido generar cierto desconcierto en los ciudadanos en relación con la existencia de posibles irregularidades urbanísticas en la promoción de viviendas pareadas que había dado lugar a la queja.

Por este motivo, se estimó oportuno poner de manifiesto que, de conformidad con lo previsto en el art. 425.1 RUCyL y en relación con cada uno de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística vigentes, se debía mantener en la página web municipal (o en su defecto en la página electrónica de la Diputación provincial) un ejemplar completo de la documentación en formato digital, dispuesto en todo momento para su consulta y descarga por vía electrónica. Por su parte, el apartado 3 establece que las administraciones públicas pueden

establecer, en atención a sus propios medios y circunstancias, otros medios de difusión de los instrumentos urbanísticos que contribuyan a su mayor publicidad.

Considerando el contenido del precepto señalado, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Autilla del Pino en los siguientes términos:

> *"Que, de conformidad con el art. 425 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, se proceda a incluir en la página Web municipal un ejemplar completo de la documentación en formato digital, dispuesto en todo momento para su consulta y descarga por vía electrónica, de la modificación de las NNUU aprobada definitivamente por Acuerdo de 3 de octubre de 2006 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Palencia".*

La Entidad local señalada respondió a nuestra resolución señalando que, con posterioridad a la recepción de la misma, se había aprobado definitivamente la Revisión de las NUM y que las mismas habían sido debidamente publicadas en el *BOCYL*. Igualmente se señalaba que las citadas NUM se encontraban también publicadas en la pagina electrónica de la Diputación provincial en formato digital editable, dispuesto en todo momento para su consulta y descarga por vía electrónica. Una vez comunicada al ciudadano la respuesta municipal, se procedió al archivo de la queja.

Al igual que ocurrió en años anteriores no han faltado supuestos en los que, a diferencia de lo ocurrido en los expedientes antes citados, aspectos formales de los instrumentos de planeamiento fundamentaron el archivo de las quejas presentadas en relación con estos, sin que fuera necesario para ello dirigirse previamente en solicitud de información a la Administración correspondiente. Así ocurrió en los expedientes **20120277, 20120559** y **20120593**, cuyo objeto eran las NUM de Santibáñez de la Peña (Palencia), el PGOU de La Bañeza (León) y la Revisión del PGOU de Burgos, respectivamente. En los tres casos, el motivo fundamental de la decisión adoptada residía en el hecho de que sus autores manifestaban su oposición al instrumento de planeamiento general en una fase de su procedimiento de elaboración en la que no podía considerarse que aquel tuviera un carácter definitivo, siendo, por tanto, susceptible de ser modificado. En este sentido, la Jurisprudencia (entre otras muchas, STS de 17 de junio de 1992, de 19 de octubre de 1993, y de 27 de marzo de 1996), ha reiterado que, entre los diferentes actos que integran la compleja operación urbanística de la formación de los instrumentos de planeamiento, únicamente cabe atribuir la condición de acto definitivo a aquel por el que se efectúa la aprobación definitiva por el órgano competente. En los supuestos planteados en las quejas citadas no constaba que esta aprobación definitiva hubiera tenido lugar o bien la misma se encontraba suspendida, circunstancia formal que dio

lugar a su archivo, no sin antes comunicar a los ciudadanos la argumentación jurídica de nuestra postura.

Ahora bien, las intervenciones en relación con el planeamiento urbanístico no se han limitado únicamente a la vertiente formal del mismo, sino que, siempre que lo ha requerido la queja planteada, se ha extendido también a sus aspectos materiales.

Un contenido material de los instrumentos de planeamiento urbanístico íntimamente vinculado con la actual crisis económica es la disconformidad de algunos ciudadanos con el desarrollo urbanístico de sus parcelas o, incluso, con la clasificación de las mismas como urbanizables en los instrumentos de planeamiento. Lo que hace apenas cinco años era un deseo generalizado de los propietarios de suelo ahora es sentido por estos, en muchas ocasiones, como un gravamen ante los costes que deben ser asumidos por estos para que se lleve a cabo el desarrollo urbanístico efectivo de sus parcelas, o ante la falta de perspectiva del mismo. Frecuentemente los ciudadanos perciben que aquella clasificación urbanística únicamente tiene como consecuencia un incremento notable de la carga tributaria que deben soportar.

Este era, en esencia, uno de los motivos de las 14 quejas presentadas (**20120312 y 13 más**), referidas todas ellas a un sector del PGOU de Palencia. En concreto, uno de los motivos de estas quejas era la disconformidad de los propietarios de parcelas incluidas en el sector con la forma en la cual este iba a ser desarrollado, en primer lugar, a través del correspondiente plan parcial. La desestimación de este motivo concreto de las quejas señaladas no exigió solicitar información previa al Ayuntamiento de Palencia, sino que se consideró suficiente exponer a los ciudadanos los argumentos jurídicos que fundamentaban nuestra postura.

El punto de partida de esta fundamentación jurídica no podía ser otro que el carácter "estatutario" que, en nuestro ordenamiento jurídico tiene la propiedad urbana. En otras palabras, el derecho de propiedad de un bien inmueble se ve directamente afectado por la ordenación urbanística que establece limitaciones y deberes que definen el contenido normal de aquel derecho. Así se desprende con claridad de lo dispuesto en los arts. 3.1 y 7.1 del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo, y de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre muchas otras, STS de 12 de mayo de 1987, de 27 de junio de 1989, y de 11 de febrero de 1992). En consecuencia, el contenido del derecho de propiedad de los titulares de terrenos incluidos en el sector en cuestión, se encontraba determinado, en primer lugar, por lo previsto en la Revisión del PGOU de Palencia, donde en relación con aquel sector se preveía que la figura de planeamiento a través de la cual se debía

concretar la ordenación detallada del mismo era el plan parcial, siendo privada la iniciativa prevista para su formulación y dos años el plazo establecido para la misma. Por tanto, el plan parcial que había sido aprobado era el resultado del obligado cumplimiento de un mandado contemplado en el PGOU, señalando el Ayuntamiento que el interés general en el desarrollo del sector residía en la posición del mismo en la ciudad, puesto que su ubicación, lindando con el suelo urbano consolidado y con las redes de servicios, lo configuraban, según el criterio municipal, como "la continuación natural de la ciudad en su lado norte".

Se mostraban también los autores de la queja singularmente disconformes con el hecho de que el precitado plan parcial hubiera sido presentado por un particular. Sin embargo, además de estar prevista en el PGOU la iniciativa privada para la formulación de aquel, quedaba fuera de toda duda el reconocimiento en la normativa urbanística del derecho de los particulares a promover la aprobación de instrumentos de planeamiento a través de su elaboración (arts. 50.1 LUCyL y 149 RUCyL), sin perjuicio del carácter exclusivo de la competencia de las administraciones públicas para la aprobación de aquellos instrumentos. Así mismo, la formulación del plan parcial en cuestión suponía también una manifestación de su derecho a promover la transformación del suelo reconocido, con carácter general, en los arts. 6.1 a) del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, 19.3 a) LUCyL y 46 RUCyL.

Por otra parte, se planteaba también en los escritos de queja una posible inviabilidad económica de la materialización de la ordenación urbanística contenida en aquel plan parcial. Al respecto cabía señalar que el plan parcial incorporaba un estudio económico donde se contenía una previsión estimativa de los costes de ejecución de la actuación urbanística, confrontando la misma con la edificabilidad neta del sector y unos índices de repercusión euros /m2 construido, que eran calificados como moderados. En la resolución de las alegaciones presentadas en relación con esta cuestión, se había justificado además la sostenibilidad económica del desarrollo del sector previsto en el plan parcial en el contenido del citado estudio económico. Pues bien, en relación con esta cuestión, en las STSJCyL de 28 de abril de 2000, y de 29 de mayo de 2008, se había señalado que la inviabilidad económica alegada a través de la impugnación del estudio económico de un instrumento de planeamiento debe acreditarse de algún modo que evidencie aquella. Sin embargo, frente al estudio económico integrado en el plan parcial, únicamente se aportaban por los autores de las quejas juicios de valor que no se encontraban avalados por ningún tipo de informe o memoria que permitiera poner en duda aquel.

Los argumentos jurídicos expuestos motivaron el rechazo de las quejas señaladas en cuanto a las previsiones incluidas en los instrumentos de planeamiento referidas a la

clasificación y desarrollo urbanístico de la parcelas incluidas en el sector controvertido. En las citadas quejas también se planteaban cuestiones referidas a la gestión del sector, las cuales tampoco dieron lugar a su admisión a trámite por las razones a las que nos referiremos en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones llevadas a cabo en relación con la gestión urbanística.

Con unos argumentos jurídicos análogos también fue rechazada la admisión a trámite de la queja **20122908**, en la que su autor manifestaba su disconformidad como propietario con la ordenación de un sector, en esta ocasión del PGOU de Valladolid. Al igual que en el caso anterior, aunque la queja se formulase en relación con la aprobación de un plan parcial, lo cierto era que esta era consecuencia de las previsiones contempladas en el instrumento de planeamiento general. Nuevamente el carácter "estatutario" de la propiedad urbana, su vinculación a los intereses generales, la ejecutividad del planeamiento, y, en fin, la ausencia de justificación de la inviabilidad económica de este, fundamentó la inadmisión a trámite la queja y su archivo, no sin antes comunicar al ciudadano los argumentos jurídicos de la decisión adoptada.

De forma más explícita que en los supuestos anteriores, en la queja **20123693** el ciudadano manifestaba su disconformidad con la tributación como suelo urbano en el IBI de una parcela del término municipal de Villacastín (Segovia) como consecuencia de su clasificación en las NUM. En relación con esta cuestión, se puso de manifiesto al ciudadano que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.2 b) del RDLeg 1/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, la tributación como suelo urbano de la parcela en cuestión era ajustada a derecho, en la medida en que el citado precepto establece que, a estos efectos, se incluyen dentro del suelo de naturaleza urbana los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados. El caso planteado en la queja era subsumible en el supuesto de hecho recogido en el precepto, lo cual, unido al reiterado carácter "estatutario" de la propiedad urbana y a la ausencia de irregularidades en la clasificación urbanística de la parcela, fundamentó el archivo de la queja.

A otro contenido material de un instrumento de planeamiento general, como es la clasificación como suelo rústico de un sector de suelo determinado, se refería la queja **20110309**. En concreto, en la misma su autor hacía alusión a su disconformidad con un Acuerdo del Ayuntamiento de la Villa de Riaza (Segovia) a través del cual se había declarado concluso un expediente para la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de

Planeamiento Municipal (en adelante NNSS), consistente en reclasificar de suelo urbanizable a suelo rústico común un sector concreto. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y al Ayuntamiento afectado. A la vista de la información obtenida de ambas Administraciones, pudimos concluir que, inicialmente, las NNSS de Riaza contemplaban el sector en cuestión como suelo urbanizable; sin embargo, tras la correspondiente aprobación inicial y provisional por el Ayuntamiento, y definitiva por la Comisión Territorial de Urbanismo de Segovia, dicho suelo había sido reclasificado, pasando de suelo urbanizable a suelo rústico común. Posteriormente, esta reclasificación había sido anulada mediante una Orden del año 2008, que había estimado dos recursos de alzada que habían sido interpuestos frente al citado Acuerdo de aquella Comisión Territorial de Urbanismo. Por tanto, en el momento en el que esta procuraduría debía adoptar una postura nos encontrábamos en el punto de partida (el sector se encontraba clasificado como suelo urbanizable), aunque había sido aprobada inicialmente una nueva modificación de las NNSS. En relación con esta última modificación, nos indicaba el Ayuntamiento que la misma venía a ser una solución de consenso ya que, de un lado, no se reclasificaba nuevamente el suelo (de urbanizable a suelo rústico común), puesto que la referida actuación contaba con la oposición de los propietarios; pero, de otro, se reducía el crecimiento previsto en el sector, puesto que la previsión inicial se consideraba desproporcionada (se decía que "podría alcanzar las 1.700 viviendas").

La adopción de una postura en relación con la problemática expuesta exigía comenzar analizando si resultaba factible que, mediante la Orden de la Consejería adoptada en 2008 en resolución de dos recursos de alzada, se dejase sin efecto el Acuerdo de aprobación definitiva adoptado previamente por la Comisión Territorial de Urbanismo, en virtud del cual se había reclasificado el suelo del citado sector de urbanizable a rústico común. En relación con esta cuestión, en las STSJCyL de 1 de julio, de 30 de septiembre, de 27 de octubre y 3 de diciembre de 2009, y de 15 de febrero de 2010 (todas ellas posteriores a la Orden de 2008 citada), se había puesto de manifiesto que, considerando que los planes de urbanismo son disposiciones de carácter general a las que resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 107.3 LRJPAC, no cabía recurso en vía administrativa frente a los instrumentos de planeamiento general. En consecuencia, concluyeron aquellas sentencias que debía ser anulada una Orden por la que se había estimado parcialmente un recurso frente a un PGOU (en aquella ocasión de Valladolid).

En consecuencia, de acuerdo con lo anterior, la Orden de 2008 antes señalada adolecía de un vicio de nulidad de pleno derecho. Esta afirmación no implicaba necesariamente que el contenido de aquella fuese incorrecto desde un punto de vista jurídico; de hecho, esta procuraduría consideró que el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 2006 por el

que se había aprobado definitivamente la modificación puntual de las NNSS, adolecía también de un vicio formal de nulidad de pleno derecho, debido a que no había sido objeto de información pública la memoria vinculante de aquella, lo cual implicaba un incumplimiento de lo previsto en los arts. 51 LUCyL y 169.3 b) RUCyL.

En este sentido, las disposiciones generales (y, como se ha señalado, las NNSS lo son) son nulas de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto en el art. 62.2 LRJPAC, cualquiera que sea el tipo de infracción, formal o sustantiva, en la que incurran. Por tanto, también los vicios formales o procedimentales relacionados con la elaboración de aquellas comportan su nulidad radical, tal y como se había mantenido en las STS de 18 de mayo y de 28 de octubre de 2009. En consecuencia, de la misma forma que se había afirmado que la Orden de 2008, por la que se habían estimado los recursos de alzada interpuestos, adolecía de un vicio de nulidad por no caber la presentación de tales recursos, procedía concluir que la decisión contenida en aquella era jurídicamente correcta y que, por tanto, también el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 2006 se podía calificar como nulo con base en los argumentos contenidos en la precitada Orden.

Ahora bien, cabía plantearse la forma en la cual podían ser declaradas por la Administración ambas nulidades con los efectos jurídicos correspondientes. La respuesta a esta pregunta se obtenía a través de la aplicación del art. 102 LRJPAC y del procedimiento de revisión de oficio regulado en este precepto. En concreto, a la revisión de los instrumentos de planeamiento urbanístico se había referido el Tribunal Supremo en la STS de 5 de noviembre de 2010, reconociendo explícitamente esta posibilidad. En consecuencia, procedía el inicio del procedimiento de revisión de oficio tanto de la Orden de 2008 por la que se habían resuelto los recursos de alzada que habían sido interpuestos contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 2006, como de este último Acuerdo. El órgano a quien correspondía acordar la revisión de oficio, tanto de la Orden como del Acuerdo señalados, era la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, como organismo competente en materia de urbanismo de la Administración autonómica. Sin perjuicio de lo anterior, la participación del Ayuntamiento en aquel procedimiento era ineludible, no pudiendo negarse que la Entidad local pudiera, incluso, solicitar a la Administración autonómica su inicio.

El procedimiento de revisión de oficio señalado no era excluyente del dirigido a la modificación de las NNSS, puesto que la razón de ser de uno y de otro es diferente: mientras el primero responde a criterios de legalidad que determinaban la nulidad de las decisiones identificadas y presuponía la ausencia de adquisición de derechos, el segundo tenía como fundamento, como todo procedimiento de modificación del planeamiento, la discrecionalidad de

la Administración al proceder a diseñar una política concreta de ordenación territorial y urbanística. En este sentido, a un procedimiento de revisión de oficio de un instrumento de planeamiento solapado en el tiempo con una modificación del mismo se había referido el Dictamen del Consejo de Estado de 20 de septiembre de 2007 (expediente núm. 1663/2007).

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

> *"Sin perjuicio de la potestad de modificar el planeamiento a través del procedimiento previsto en la normativa aplicable, iniciar, al amparo de lo previsto en el art. 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el procedimiento de revisión de oficio de las siguientes disposiciones:*
>
> *- Orden FOM/2284/2008, de 30 de septiembre, por la que se resolvieron los recursos de alzada interpuestos por (...), contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Segovia de 6 de noviembre de 2006.*
>
> *- Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Segovia, de fecha 6 de noviembre de 2006, por el que se acordó aprobar definitivamente la Modificación Puntual de las Normas Subsidiaras de Planeamiento Municipal de Riaza (Segovia), consistente en reclasificar el Sector UR-5 en Aldeanueva del Monte, de Suelo Urbanizable a Suelo Rústico Común, promovida por el Ayuntamiento".*

Con base en la misma fundamentación jurídica, también nos dirigimos al Ayuntamiento de Riaza mediante una resolución cuyo tenor literal fue el siguiente:

> *"Llevar a cabo de forma coordinada con la Consejería de Fomento y Medio Ambiente todas las actuaciones urbanísticas que afecten al sector UR-5, en Aldeanueva del Monte, de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Riaza".*

La Consejería citada contestó a nuestra resolución poniendo de manifiesto la aceptación de la misma en lo relativo a la coordinación con el Ayuntamiento de Riaza en orden a establecer una ordenación adecuada del ámbito físico discutido. Sin embargo, en la fecha de cierre del presente Informe continuábamos a la espera de la recepción de la respuesta del Ayuntamiento citado.

El deseo de un propietario de que su parcela fuera clasificada como suelo rústico se encontraba también en el origen de la queja **20120948**. En concreto, en la misma se planteaba la disconformidad de su autor con la clasificación urbanística como suelo urbano consolidado de una parcela contenida en las NUM de Íscar (Valladolid). Admitida la queja a trámite nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento afectado. A la vista de los

informes técnicos proporcionados por este se podía concluir que la parcela en cuestión tenía aquella clasificación urbanística en las NUM, si bien no reunía los requisitos exigidos en la normativa para ser considerada como solar. Sin embargo, los informes emitidos no revelaban si aquella parcela cumplía o no con los criterios configuradores del suelo urbano consolidado previstos en la normativa urbanística de Castilla y León; no obstante de uno de aquellos informes parecía desprenderse que el planificador urbanístico podía haber incurrido en un error al clasificar la parcela como suelo urbano consolidado, puesto que en el mismo se manifestaba que el propietario podía iniciar una modificación de las NUM en la que se excluyera el ámbito de la parcela incluido dentro de los límites del suelo urbano consolidado.

Considerando la información obtenida, la adopción de una postura en relación con la problemática planteada exigía diferenciar entre dos conceptos urbanísticos: suelo urbano consolidado y solar. El primero es una categoría de suelo que, dentro de la categoría genérica del suelo urbano, puede ser distinguida en el planeamiento general y que se integra, con carácter general, por los solares y demás terrenos aptos para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, así como por los terrenos que puedan alcanzar dicha aptitud mediante actuaciones aisladas [art. 12.1 a) LUCyL]. Por otra parte, la condición de solar viene definida en el art. 22 de la LUCyL. Una interpretación conjunta de ambos preceptos revelaba que, como ocurría en el supuesto planteado en la queja, una parcela puede encontrarse clasificada en el planeamiento como suelo urbano consolidado y no reunir las condiciones para poder atribuirle la condición de solar. Por tanto, nada cabía oponer al hecho de que la parcela controvertida se encontrase clasificada en las NUM como suelo urbano consolidado y, sin embargo, no reuniese las condiciones para ser considerada solar.

Ahora bien, la decisión adoptada en el planeamiento de clasificar la citada parcela como suelo urbano no era discrecional, sino que, por el contrario, era reglada; en otras palabras, únicamente cabía la citada clasificación en el caso de que la parcela en cuestión reuniese las características definitorias del suelo urbano enunciadas en el art. 11 LUCyL, y desarrolladas en el art. 23 RUCyL. El carácter reglado del suelo urbano es una constante en la Jurisprudencia (entre otras muchas, STS de 27 de diciembre de 2001, de 25 de julio de 2002 o de 27 de abril de 2004, y STSJCyL de 18 de febrero de 2011, con cita de la STS de 7 de diciembre de 1999).

Pues bien, de los informes técnicos que habían sido emitidos parecía desprenderse que el planificador podía haber incurrido en un error urbanístico al clasificar la parcela en cuestión como suelo urbano consolidado. No en vano, se manifestaba la posibilidad de su propietario de iniciar una modificación de las NUM en la que se excluyera la parcela de los

límites de suelo urbano consolidado, lo cual se compadecía mal con el carácter reglado del suelo urbano. Por el contrario, si la clasificación de la parcela era errónea por no responder a los criterios normativos establecidos para el suelo urbano consolidado, quién, cuando menos, debía iniciar el procedimiento para la modificación correspondiente de las NUM era el Ayuntamiento, con el fin de corregir la irregularidad contenida en el instrumento de planeamiento general en relación con la parcela en cuestión.

Con base en la fundamentación jurídica someramente expuesta, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Íscar en los siguientes términos:

> *"Primero.- Ordenar a los servicios técnicos municipales la emisión de un informe acerca del cumplimiento por la parcela ubicada en (...) de Íscar, del cumplimiento por la parcela controvertida de los criterios contemplados en los artículos 11 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y 23 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo, para poder ser integrada dentro de la categoría de suelo urbano consolidado.*
>
> *Segundo.- Comunicar el contenido del informe señalado en el expositivo anterior a los titulares de la parcela identificada.*
>
> *Tercero.- En el supuesto de que a la vista del precitado informe se observara la incorrecta clasificación urbanística de la parcela controvertida, iniciar el procedimiento dirigido a la modificación de las Normas Urbanísticas Municipales de Íscar con el fin de excluir a aquella de la categoría en la que se encuentra integrada en la actualidad".*

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución contestó a la misma proporcionándonos una copia del informe técnico cuya emisión se recomendaba en el primer punto transcrito, si bien de la lectura del mismo se podía concluir que el precitado informe no se había referido de forma explícita a la corrección de la inclusión de la parcela en cuestión dentro de la categoría de suelo urbano consolidado, contrariamente a lo recomendado por esta procuraduría. Comunicada la respuesta municipal al autor de la queja, procedimos al archivo del expediente.

Para finalizar la referencia de las actuaciones en materia de planeamiento urbanístico, procede citar el resultado de la tramitación del expediente **20111109**, donde el ciudadano hacía referencia a la situación urbanística en la que se encontraba una parcela del término municipal de Nava de Arévalo (Ávila) y a su falta de acceso a una vía pública. Admitida la queja a tramite nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento afectado. De la información proporcionada por este se desprendía que, desde un

punto de vista urbanístico, la parcela identificada en la queja tenía una naturaleza rústica en su totalidad.

En efecto, el término municipal señalado contaba con Delimitación de Suelo Urbano aprobada en el año 1985 y modificada puntualmente en diversas ocasiones. La parcela en cuestión no se incluía dentro de aquella Delimitación, resolviéndose las dudas que pudieran existir al respecto, derivadas de una posible contradicción entre la memoria y los planos, con la aplicación del art. 176.1 RUCyL, de conformidad con el cual en el caso de discrepancias entre varios documentos de un mismo instrumento de planeamiento urbanístico la memoria tiene carácter prevalente sobre los planos de ordenación. Pero es que, además, la información suministrada por la Entidad local revelaba que la parcela no cumplía los criterios establecidos en el artículo 23 RUCyL para poder ser clasificada como urbana.

Por tanto, siendo de naturaleza urbanística rústica la parcela en cuestión, los derechos que corresponden a sus propietarios son los previstos en el régimen contemplado en los artículos 72 a 74 RUCyL, no existiendo, de acuerdo con el mismo, una obligación del Ayuntamiento de ejecutar obras que garantizasen el acceso a una vía pública o a un camino. Cuestión distinta y sobre la que no podía pronunciarse esta institución era que el acceso de la parcela controvertida a una vía pública o a un camino pudiera realizarse a través de una parcela colindante, en virtud de una servidumbre de paso que pudiera existir de acuerdo con lo dispuesto en el art. 541 del Código Civil.

Trasladados al autor de la queja los argumentos expuestos, se procedió a comunicar tanto al ciudadano como a la Administración afectada el archivo de la queja.

1.2. Gestión urbanística

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

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

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

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

Ya señalamos en la introducción general de esta parte del Informe que el número de quejas relativas a los procesos de gestión urbanística ha ascendido en 2012 (25 quejas por 17 en 2011). No obstante, también matizábamos allí que este incremento se ha debido a la formulación de 14 quejas cuyo objeto se refería, parcialmente, a la gestión de un sector del PGOU de Palencia. Cuatro de las quejas presentadas tenían como objeto la gestión de actuaciones aisladas y el resto la de actuaciones integradas, incluyéndose dentro de estas últimas las 14 quejas antes citadas. En cuanto a las resoluciones dirigidas a las administraciones públicas, tres se encontraban relacionadas con las primeras y dos con las segundas. Partiendo de las dos modalidades de gestión señaladas, procedemos a exponer brevemente las posturas más relevantes adoptadas en este ámbito a instancia de los ciudadanos.

1.2.1. Actuaciones aisladas

Las resoluciones dirigidas a las administraciones públicas en 2012 en relación con la actividad de gestión urbanística mediante actuaciones aisladas se han referido, de un lado, a la ejecución y recepción de obras de urbanización y, de otro, a la devolución de las garantías constituidas para asegurar estas últimas.

Comenzando con las obras de urbanización, en la queja **20120449** el ciudadano planteaba la ausencia de urbanización de una parte de un vial del término municipal de Tudela de Duero (Valladolid). Admitida la queja a trámite, formulamos una petición de información relativa a la problemática planteada al Ayuntamiento afectado. De la información remitida por este se desprendía que, en su día, se había otorgado una licencia de obras para la construcción de una vivienda, condicionada a la cesión obligatoria y gratuita de la porción de vial y de espacio público correspondiente, una vez cumplida la obligación de urbanizar. Sin embargo, para transformar la parcela en la que se iba a ejecutar la edificación resultaba preciso llevar a cabo obras de urbanización en un terreno que parecía no pertenecer al titular de aquella, existiendo conflictos entre este último y el propietario del terreno sobre el que se encontraba proyectado el vial.

Para resolver la problemática descrita, era preciso comenzar señalando que para poder construir es preciso que la superficie de suelo sobre la que se pretende actuar tenga la condición de solar, para lo cual si fuera necesario los propietarios deberán completar a su costa la urbanización necesaria (art. 18.2 LUCyL). La urbanización puede realizarse antes que la obra para cuya ejecución se solicita la licencia o al mismo tiempo que la edificación (esta última posibilidad se recoge expresamente en el art. 70 LUCyL). El problema que se planteaba en la queja era que las obras de urbanización debían llevarse a cabo, en principio, en un terreno del que no era propietario el beneficiario de la licencia. A esta cuestión concreta se había referido la STSJCyL de 25 de noviembre de 2005, en la cual se consideró que resultaba factible otorgar una licencia de obras para edificar en una parcela que no reúne la condición de solar si se imponen en aquella las condiciones necesarias para que alcance esta condición (obras de urbanización), y ello con independencia de la titularidad de los terrenos en los que deban realizarse las obras. En consecuencia, la licencia de obras que había sido otorgada en el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja no podía calificarse de ilegal. Cuestión distinta es que no resultase posible ejecutar las actuaciones materiales de urbanización exigidas por aquella licencia sin que se hubiera adquirido previamente por el solicitante de la licencia urbanística o por el Ayuntamiento el terreno correspondiente, a través de alguna de las formas de adquisición previstas en la normativa.

Pues bien, en el caso planteado en la queja el Ayuntamiento pudo haber acudido a alguna de las formas de adquisición previstas por la ley. En este sentido, el art. 66 LUCyL permite la obtención mediante expropiación forzosa de los terrenos reservados en el planeamiento para sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado (sin perjuicio de la condición de beneficiario del titular de la licencia). A estos efectos, resultaba de aplicación también el art. 63 LUCyL de acuerdo con el cual la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento implicará la declaración de utilidad pública e interés social de las obras previstas en ellos y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, a efectos de su expropiación forzosa. Sin embargo, lo cierto era que la licencia se había otorgado condicionada a la cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento de la porción de vial y de espacio público correspondiente, y que la referida condición no se había cumplido, sin que el Ayuntamiento hubiera llevado a cabo actuación alguna ante el incumplimiento de la mencionada condición.

Ahora bien, ante los conflictos que existían entre el beneficiario de la licencia de obras concedida en su día y el propietario de suelo afectado por la proyección del vial, cabía poner de manifiesto que este último, mientras no se llevase a cabo por el medio adecuado lo proyectado en el plan sobre el terreno en controversia, conservaba el derecho a obtener las

correspondientes licencias para cerramientos y vallados (no, sin embargo, para la realización de construcciones e instalaciones), tal y como se había expresado con claridad en la STSJCyL de 3 de diciembre de 2009.

Con todo, la problemática que había dado lugar a la queja parecía encontrar una solución en el nuevo PGOU del término municipal, donde se preveía que la ordenación detallada del ámbito físico controvertido debía realizarse a través de un estudio de detalle y un proyecto de urbanización, estableciéndose como sistema de actuación el de compensación, y donde se establecía también que el plazo de ejecución de la actuación urbanística era de 8 años (desde la publicación del PGOU que había tenido lugar en 2009). Este último dato inducía a pensar que la urbanización del vial controvertido podía demorarse excesivamente, motivo por el cual se puso de manifiesto al Ayuntamiento la conveniencia de que colaborase con los afectados en la búsqueda de soluciones con un carácter más inmediato y garantizando, como no podía ser de otra manera, la equidistribución o reparto equitativo de los beneficios y las cargas entre todos los propietarios (art.4 LUCyL).

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

> *"1.-Que por parte de ese Ayuntamiento se vigile el cumplimiento por los titulares de las licencias de obras de las condiciones impuestas en las mismas y, especialmente, de aquellas que tengan como finalidad que las parcelas en las que se edifique alcancen la condición de solar.*
>
> *2.-Que por parte de los servicios técnicos municipales se proceda a realizar una visita de inspección a la c/ (...) para determinar si se han llevado a cabo obras en los terrenos afectados por la proyección del vial.*
>
> *3.-Que se tenga en cuenta que, mientras no se lleve a cabo por el medio adecuado lo proyectado en el plan sobre el terreno en controversia, su propietario solamente conserva el derecho a obtener las licencias para cerramientos y vallados del artículo 97.1 k) de la Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla y León.*
>
> *4.-Que por ese Ayuntamiento se estudien soluciones con los afectados que puedan poner fin a la problemática que se plantea en la presente queja con anterioridad al desarrollo del sector no consolidado U14".*

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución aceptó su contenido y nos manifestó que se iba a actuar en la dirección indicada en la misma. Comunicada la respuesta municipal al ciudadano, se procedió al archivo de la queja.

Por su parte, en el expediente **20110441** el ciudadano manifestaba su oposición a la forma en la cual estaban siendo llevadas a cabo unas obras de urbanización en una vía pública del término municipal de Torreiglesias (Segovia). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento afectado, quien nos remitió una información de cuyo contenido se podía concluir que las obras controvertidas eran obras de urbanización (en concreto, de pavimentación y acondicionamiento de una vía pública) ejecutadas por un particular con el beneplácito de la Entidad local, pero sin que constase por escrito autorización alguna de las mismas, ni informe técnico donde se verificase su correcta ejecución.

Considerando lo anterior, determinar la corrección jurídica de la actuación municipal relacionada con tales obras exigía contrastar la misma con la normativa aplicable que era la urbanística y la propia del régimen local. Desde un punto de vista urbanístico, las obras de urbanización ejecutadas no habían sido exigidas por el Ayuntamiento para la concesión de la licencia a través de la cual se había autorizado la ejecución de la vivienda unifamiliar a la cual se encontraban vinculadas, en el sentido previsto en el art. 214 RUCyL. En consecuencia, la ejecución de aquellas no se encontraba incluida dentro del deber de urbanización del promotor de aquella vivienda, afirmación esta que no solo se fundamentaba en la propia información obtenida, sino también en el otorgamiento de la licencia de obras para la construcción de aquella vivienda sin que se hubiera contemplado expresamente su exigencia. Por tanto, el promotor de las obras de urbanización controvertidas no tenía la obligación de llevarlas a cabo, siendo necesario para, en su caso, haber podido imponer ejecutivamente a aquel su realización con posterioridad al otorgamiento de la licencia de obras para la construcción de la vivienda unifamiliar en cuestión, la revisión de esta última.

Ahora bien, desde el punto de vista de la normativa de régimen local, la pavimentación y acondicionamiento de una vía pública corresponde a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 25.2 d) y 26 a) LRBL, y 20.1 e) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local. Por tanto, resultaba extraño a las normas citadas que fuera un particular, sin obtener previamente una autorización administrativa expresa y sin que lo hiciera en el marco de lo dispuesto en la normativa urbanística, quien procediera a promover unas obras de pavimentación de una vía pública. También lo era que no constase ningún informe técnico escrito donde se reflejasen las condiciones que debían observarse en la ejecución de tales obras, ni la conformidad de las mismas con tales condiciones. Por este motivo, procedía que, por un técnico competente, se verificase la conformidad o disconformidad de las obras de pavimentación y acondicionamiento llevadas a cabo con las características de las mismas exigibles, y que, en el caso de que fuera necesario, se exigiera la subsanación de aquellas con

el fin de que el servicio de pavimentación de la vía pública sea prestado de acuerdo con lo exigido por la normativa aplicable y de forma homogénea para todos los vecinos.

Conscientes de las dificultades que podía encontrar el Ayuntamiento en cuestión para llevar a cabo las actuaciones materiales indicadas, se le puso de manifiesto la posibilidad que le asistía de acudir a la Diputación de Segovia con la finalidad de que esta le prestase la asistencia y la cooperación técnica, jurídica y económica a la que viene obligada, en el marco de lo dispuesto en la legislación de régimen local.

En atención a los argumentos expuestos, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Torreiglesias en los siguientes términos:

> *"Primero.- Proceder a verificar, a través de una inspección llevada a cabo por personal técnico competente para ello, la conformidad o disconformidad de las obras de urbanización que han sido ejecutadas en la calle (...) con las características exigibles a las mismas.*
>
> *Segundo.- En el supuesto de que, como resultado de la inspección señalada en el punto anterior, se constate la existencia de deficiencias en las citadas obras, adoptar las medidas necesarias para su subsanación, con el fin de que el servicio de pavimentación de las vías públicas sea prestado de acuerdo con lo exigido por la normativa aplicable y de forma homogénea para todos los vecinos.*
>
> *Tercero.- En el caso de que sea necesario, solicitar a la Diputación de Segovia asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica para llevar a cabo las actuaciones indicadas en el marco de lo dispuesto en la legislación de régimen local.*
>
> *Cuarto.- Dar traslado a (...) del contenido del informe técnico señalado en el punto primero y, en su caso, poner en su conocimiento también las medidas adoptadas para subsanar las posibles deficiencias constatadas en las precitadas obras de urbanización".*

Como contestación a nuestra resolución, el Ayuntamiento indicado nos comunicó, en un primer momento, que, en aceptación de la misma, se había solicitado a la Diputación de Segovia la emisión del informe técnico recomendada. Con posterioridad, aquella Entidad local también nos trasladó una copia del informe emitido. De todo ello fue debidamente informado el autor de la queja, con carácter previo al archivo del expediente.

En este ámbito también se formuló una resolución relativa a las garantías constituidas para responder del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas. En concreto, en el expediente **20111494** su autor manifestaba su disconformidad con la decisión adoptada por el

Ayuntamiento de Cardeñajimeno (Burgos) de denegar la devolución de la garantía que había sido constituida para responder de las obligaciones urbanísticas derivadas de una licencia otorgada para la construcción de una vivienda unifamiliar adosada. Una vez admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión indicada al Ayuntamiento citado, quien nos comunicó que la denegación que había motivado la queja se fundamentaba en la ausencia de reposición del cableado telefónico a su posición original en la fachada de la vivienda.

Al respecto, lo primero que se debía poner de manifiesto es que la reposición señalada no se contemplaba expresamente en el condicionado de la licencia otorgada en su día. Más relevante que lo anterior a los efectos que aquí nos ocupan, era el hecho de que, solicitada la licencia de primera ocupación para la vivienda cuya ejecución había sido autorizada, la misma había sido concedida. La relevancia de este otorgamiento deriva de la propia naturaleza jurídica de este tipo concreto de licencia, expresada de forma reiterada por el Tribunal Supremo (entre otras STS de 26 de enero de 1987 y de 25 de noviembre de 1997), quien se ha ocupado de señalar que la licencia de primera ocupación tiene por objeto confrontar la obra realizada con el proyecto que sirve de soporte a la licencia de obras en su día otorgada, y también si se han cumplido las condiciones lícitas establecidas en esta última. En consecuencia, en el momento de la solicitud de la licencia de primera ocupación a la Administración solo son posibles dos opciones: entender que las obras se ajustan a los parámetros exigibles en cuyo caso debe conceder la licencia; o, alternativamente, estimar que no se han cumplido las exigencias legalmente prescritas y voluntariamente asumidas, en cuyo caso debe denegar la licencia. Lo que no puede hacer es prolongar el control más allá de lo permitido, ni exigir prestaciones que desnaturalicen la esencia de lo que es la licencia de primera utilización.

Trasladada la doctrina anterior al supuesto planteado en la queja, si, según el criterio municipal, localizar de nuevo el cableado telefónico en la fachada de la vivienda se incluía dentro de las condiciones de la licencia y, por tanto, de las obligaciones de su titular, una vez finalizadas las obras y presentada la solicitud de licencia de primera ocupación o utilización sin que se hubiera procedido de aquella forma en cuanto al citado cableado, debía haber procedido a denegar esta última y a requerir a la promotora de las obras el cumplimiento de todas la obligaciones derivadas de la licencia de obras. Sin embargo, la licencia de primera ocupación había sido otorgada y, por tanto, no se encontraba facultada aquella Entidad local para denegar la devolución de la garantía constituida.

En atención a los argumentos expuestos, nos dirigimos al Ayuntamiento de Cardeñajimeno en los siguientes términos:

"Resolver expresamente la solicitud presentada, con fecha 21 de marzo de 2011, en relación con la garantía constituida con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística de obras para la ejecución de una vivienda unifamiliar adosada ubicada en (...), acordando la devolución de aquella a (...) como promotora de las obras".

Como contestación a nuestra resolución, el Ayuntamiento citado nos comunicó que se había procedido a la devolución de la fianza controvertida, circunstancia que, una vez puesta de manifiesto al autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

1.2.2. Actuaciones integradas

Uno de los sistemas enunciados en el artículo 74.1 LUCyL para llevar a cabo el desarrollo de las actuaciones integradas es el de compensación. Del mismo nos hemos ocupado en 2012 con ocasión de la tramitación de varios expedientes.

Así ocurrió al adoptar una postura en relación con la problemática planteada en las 14 quejas (**20120312 y 13 más**) relacionadas con el desarrollo de un sector del PGOU de Palencia, a las que ya nos hemos referido con anterioridad en la parte de las mismas relativa a las previsiones de ordenación de aquel sector contenidas en el planeamiento. En efecto, en aquellas quejas sus autores manifestaron también su oposición al sistema de actuación utilizado para el desarrollo del sector (compensación), así como al contenido de los estatutos de la junta de compensación.

Para pronunciarnos acerca de la primera de las cuestiones señaladas, debía considerarse que, tal y como se había señalado en la STSJCyL de 26 de abril de 2004, la elección del sistema de actuación es una facultad de la Administración, lo que está en consonancia con que la ejecución del planeamiento sea una función pública. Se podía afirmar, incluso, que, entre los sistemas de gestión existentes, la normativa urbanística en Castilla y León evidencia una preferencia por los denominados "sistemas de propietario", que son el de concierto (este sistema no parecía posible en el sector controvertido puesto que solo puede utilizarse cuando todos los terrenos pertenecen a un único propietario o cuando todos los propietarios garanticen solidariamente la actuación) y el de compensación.

Nada cabía objetar, por tanto, al hecho de que, en el supuesto planteado en aquellas quejas, el sistema de actuación apuntado en el plan parcial y el que parecía que iba a ser elegido finalmente fuese el de compensación, debido a que, en ningún momento, se había puesto en duda el presupuesto necesario para la utilización del citado sistema de compensación, que no es otro que la promoción del mismo por el propietario o propietarios a los que corresponda al menos el 50 % del aprovechamiento de la unidad de actuación (arts

80.1 LUCyL y 259 RUCyL). Por otra parte, la utilización de este sistema en nada debía afectar a que se materializase para todos los propietarios afectados la equidistribución o reparto equitativo de los beneficios y las cargas derivados del desarrollo del sector, sin perjuicio, además, de que el propio funcionamiento del sistema de compensación permite a los propietarios no participar en el mismo, solicitando la expropiación de sus bienes y derechos a partir de la publicación del acuerdo de aprobación de los estatutos de la junta de compensación que se constituya [artículos 81.1 e) LUCyL y 261.2 RUCyL].

Respecto a los estatutos de la junta de compensación, tras su estudio no se observó la omisión de los contenidos necesarios de aquellos previstos en el art. 192.3 RUCyL, ni que ningún aspecto de aquellos incurriera en una ilegalidad. En este sentido, cabía indicar que el control que lleva a cabo la Administración en el momento de proceder a la aprobación de los estatutos de una junta de compensación es un control de legalidad, no correspondiendo a la misma redactar de nuevo el texto propuesto de estos estatutos (STS de 20 de enero de 1997). Por tanto, el ámbito de intervención del Ayuntamiento de Palencia al proceder a la aprobación de los estatutos de la junta de compensación que nos ocupaba, se debía limitar a verificar que aquellos contenían todos los elementos enunciados en el art. 192.3 RUCyL y que no incurrían en ningún incumplimiento de la normativa urbanística.

Los argumentos expuestos, añadidos a los relativos a las cuestiones de planeamiento planteadas en las quejas, fundamentaron la inadmisión a trámite de las mismas, previo traslado a los ciudadanos de la argumentación jurídica de la decisión adoptada.

Al desarrollo urbanístico de un sector del término municipal de Villagonzalo Pedernales (Burgos) a través del sistema de compensación también se refería el expediente **20112167**. En el mismo, su autor mostraba su disconformidad como propietario del Sector S-22 de Burgos con el proyecto de reparcelación que había sido aprobado en dos aspectos: indemnización correspondiente a una explotación ganadera ubicada, en parte, en el sector; y falta de consideración de los gastos que habían sido asumidos por los propietarios del sector S-22 de Burgos en años pasados para facilitar la acometida de agua al polígono industrial ahora reparcelado. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos solicitando información al Ayuntamiento de Villagonzalo Pedernales.

A la vista de la información obtenida, pudimos concluir, en primer lugar en relación con la explotación ganadera, que en el proyecto de reparcelación aprobado se contemplaba la indemnización correspondiente a la parte de la explotación ganadera que se encontraba ubicada dentro del sector, sin que pudiera considerarse aquella irregular. Respecto a los gastos de acometida de agua, estos se debían entender incluidos dentro de los deberes de

urbanización y cesión de los propietarios, los cuales, a estos efectos, se extienden a los gastos y terrenos necesarios para la conexión del sector con los sistemas generales existentes. En este sentido, en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de abril de 2005 se había señalado que las partidas que afectan a otra unidad de ejecución, o exteriores al ámbito de la misma, tales como las correspondientes a acometidas de telefonía, alcantarillado, alumbrado y agua, han de extenderse al punto en que proceda la conexión con las redes correspondientes. Así se prevé, por otra parte, en la normativa urbanística si atendemos a lo dispuesto en los arts. 20 a), 22.2 y 46.4 LUCyL, y art. 48 RUCyL.

En consecuencia, a la vista de la información obtenida y de los argumentos jurídicos apuntados, no se consideró que la actuación municipal que había dado lugar a la queja fuera irregular, lo cual una vez comunicado al Ayuntamiento afectado y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con la fundamentación jurídica de nuestra postura, motivó el archivo del expediente.

El mismo ciudadano había presentado en 2011 una queja (**20111162**) referida al desarrollo urbanístico de un sector colindante al anterior pero localizado en el término municipal de Burgos. Como se indicó en nuestro anterior Informe, como consecuencia de la tramitación de este expediente se había formulado una resolución al Ayuntamiento de Burgos, en la que se había recomendado al mismo que no se procediera a la aprobación definitiva de los proyectos de reparcelación cuando no constase la adhesión expresa de los propietarios afectados o, en otro caso, la expropiación de los terrenos afectados; así como que se valorase la posibilidad de incorporar en los estatutos que se aprobasen en lo sucesivo por aquella Entidad local la mención expresa de que la incorporación de propietarios, una vez formalizada la escritura pública de constitución de la junta de compensación, se debe efectuar mediante escritura pública de adhesión. Pues bien, en 2012 hemos recibido la respuesta de aquel Ayuntamiento a nuestra resolución, en la cual nos ha puesto de manifiesto su aceptación. Así se ha comunicado al autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo del expediente.

Todavía en relación con el sistema de compensación, en la queja **20121750** el ciudadano exponía su disconformidad con el expediente de expropiación de una finca incluida en el proyecto de expropiación de los terrenos de los propietarios no adheridos a una junta de compensación en el término municipal de Segovia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento afectado. De la información remitida por este se desprendía que en 2007 había sido aprobado definitivamente el proyecto de actuación correspondiente y que, con posterioridad, se habían aprobado el proyecto de expropiación de los terrenos de los propietarios no adheridos a la junta

de compensación (2010) y el proyecto de reparcelación (2011). Por otra parte, también se exponía por la Administración municipal que se había aprobado un Decreto de la Alcaldía en el mes de junio de 2012, donde se requería al propietario afectado para que en el plazo de un mes procediera al desalojo de la vivienda existente en la finca.

Pues bien, a la vista de la información obtenida, procedía poner de manifiesto, en primer lugar, que no resulta factible la aprobación definitiva de un proyecto de reparcelación de terrenos de propietarios que con anterioridad a la aprobación del mismo no hayan sido expropiados. Así se había señalado expresamente en cuatro Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (tres de fecha 25 de mayo de 2007 y la restante adoptada el 14 de junio del mismo año). Sin embargo, en el supuesto planteado en la queja, el proyecto de expropiación era anterior a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación de los terrenos, motivo por el cual no podía afirmarse que en la fecha de esta última hubiera una ausencia de expropiación efectiva y real, ni que la Administración careciera de título fundado en derecho que autorizase la entrada en aquellos. Por otra parte, en cuanto al plazo para el desalojo de la vivienda, debía considerarse aplicable el de un mes previsto en el art. 704 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este sentido se había pronunciado la STSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de septiembre de 2004. Por último, respecto a una alegación realizada por el autor de la queja consistente en que no debía procederse al desalojo de la vivienda al encontrarse pendiente de resolución el recurso contencioso administrativo que había sido interpuesto frente a la determinación del justiprecio aplicable, se señaló que el Tribunal Supremo (entre otras, STS de 13 junio 1998) había previsto como única condición para ejecutar el lanzamiento el pago o depósito de la indemnización fijada; es decir, que el lanzamiento puede llevarse a cabo una vez determinado inicialmente el justiprecio aunque el acuerdo de fijación de este haya sido recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En consecuencia, en atención a los fundamentos jurídicos someramente expuestos, se procedió al archivo de la queja, no sin antes comunicar la decisión adoptada al Ayuntamiento de Segovia y al ciudadano, en este último caso conjuntamente con la exposición de aquellos argumentos jurídicos.

Por otra parte, con independencia de cuál sea el sistema utilizado para la gestión urbanística de las actuaciones integradas, resultan aplicables a las mismas las previsiones generales establecidas para la garantía y recepción de la urbanización.

De esta problemática concreta nos ocupamos en el expediente **20112432**, en el cual se planteaba la disconformidad de un grupo de ciudadanos con la negativa del Ayuntamiento de Villaralbo (Zamora) a la recepción de un hidropresor (grupo de presión) ubicado en una

urbanización de viviendas ejecutada en el término municipal. Una vez admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada al Ayuntamiento citado. De la información proporcionada por este se desprendía que el hidropresor controvertido y la infraestructura vinculada al mismo se encontraban incluidos dentro de las obras de urbanización que debían ser asumidas por el Ayuntamiento en la medida en que su funcionamiento fuera necesario para garantizar que el suministro de agua a las sesenta y dos viviendas que formaban parte de la urbanización se prestase en unas condiciones de presión suficientes. Aunque de la información obtenida no se desprendía con claridad si la citada instalación se encontraba prevista en el correspondiente proyecto de urbanización o en el de ejecución de las viviendas, lo que sí se había constatado era que el Ayuntamiento había impuesto al promotor de las obras de urbanización en cuestión la ejecución del hidropresor.

Para fundamentar la postura adoptada en relación con la problemática planteada se comenzó señalando que, en la fecha en la cual se había llevado a cabo el desarrollo de la unidad de actuación urbanística en cuestión, el art. 20 LUCyL disponía en su apartado segundo que en suelo urbanizable delimitado los propietarios tenían la obligación de cumplir los deberes definidos en el art. 18 para el suelo urbano no consolidado, entre los que se incluía el de costear la totalidad de los gastos de urbanización necesarios para que las parcelas resultantes de la nueva ordenación alcanzasen la condición de solar y, en su caso, el de ejecutar las obras correspondientes. Con posterioridad, este deber de ejecución de obras de urbanización se concretó, a los efectos que aquí interesan, en las letras c) y d) del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo, incluyendo dentro de aquellas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y las de entrega a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, de las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública. Como se señalaba en la STS de 12 de febrero de 1996, en el concepto de "obras de suministro de agua" deben entenderse incluidas necesariamente las obras de captación y suministro, es decir, los pozos, aljibes, redes de distribución y elementos auxiliares, pues sin ellos no es posible hacer efectivo aquel suministro.

Poniendo en relación lo anterior con la problemática concreta planteada en la queja, era necesario que por parte del Ayuntamiento se constatase la incidencia del funcionamiento de la instalación antes señalada respecto a las condiciones de presión del suministro de agua a las citadas sesenta y dos viviendas. Si el resultado de las comprobaciones señaladas revelaba la necesidad del funcionamiento del hidropresor para garantizar la presión mínima del suministro

en todas las viviendas, la inclusión de esta instalación dentro de las obras de urbanización, como obra de suministro de agua, y las competencias municipales en esta materia, exigiría que el Ayuntamiento asumiera la titularidad de la misma y su conservación. Para ello, podría procederse en la forma dispuesta en los arts. 206 y 207 RUCyL.

En el caso contrario (si las comprobaciones arrojasen como resultado que el suministro de agua en condiciones de presión suficiente no precisaba del funcionamiento del hidropresor), cabría concluir que el Ayuntamiento no debía asumir la titularidad del mismo por no poder ser considerado como una obra de urbanización. Ahora bien, en este supuesto la exigencia de la ejecución del hidropresor por la Entidad local habría sido irregular. Por tanto, podría existir un daño económico causado como consecuencia de la imposición de la ejecución de una obra que no era susceptible de ser calificada como obra de urbanización. Un supuesto de reconocimiento de responsabilidad derivada de la irregular imposición de la ejecución de unas obras de urbanización se encontraba en la STSJCyL de 3 de enero de 2005.

Pues bien, con base en los argumentos que han sido resumidos, dirigimos al Ayuntamiento de Villaralbo una resolución con el siguiente tenor literal:

> *"En relación con el hidropresor (grupo de presión) ubicado en una parcela de usos comunes de la urbanización (...) de Villaralbo (...) y a la vista de las peticiones de recepción del mismo y de la caseta en la que se localiza, adoptar las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- Encargar la realización de las pruebas que sean necesarias para determinar si el funcionamiento del hidropresor citado es necesario para garantizar el suministro de agua a las sesenta y dos viviendas que integran aquella urbanización en unas condiciones de presión mínimas de 15 m.c.a.*
>
> *Segundo.- En el supuesto de que las citadas pruebas determinen la necesaria concurrencia del hidropresor para garantizar las condiciones de suministro indicados, acordar el inicio de las actuaciones necesarias para que se proceda a su entrega y recepción, requiriendo a sus actuales titulares la presentación de la documentación precisa para que se lleve a cabo su cesión, aplicando, en lo que proceda, lo dispuesto en los artículos 206 y 207 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.*
>
> *Tercero.- En el caso de que, tras la práctica de las comprobaciones indicadas, se constate la posible prestación del servicio de suministro de agua en condiciones de presión adecuadas sin necesidad de utilizar el hidropresor en cuestión, denegar por*

este motivo la recepción del mismo que ha sido solicitada e iniciar de oficio un procedimiento dirigido a determinar si la irregular exigencia de su ejecución ha generado una responsabilidad patrimonial de ese Ayuntamiento como consecuencia de esta actuación irregular, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo I del Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo".

Como respuesta a nuestra resolución, el Ayuntamiento citado nos puso de manifiesto que, de acuerdo con lo recomendado, se había procedido a encargar a una empresa especializada una medición sistemática a lo largo de 24 horas de la presión de agua existente en las viviendas de la urbanización en cuestión. El resultado de estas mediciones condujo a la Entidad local a iniciar las gestiones necesarias para que por parte de los propietarios se procediera a la entrega del hidropresor y de la caseta y a la correlativa recepción de ambos por el Ayuntamiento. Comunicada al ciudadano la contestación municipal, se procedió al archivo de la queja.

También se encontraba relacionado con la recepción de unas obras de urbanización el conflicto que dio lugar a la presentación de las quejas **20111991**, **20111992**, **2011193** y **20111994**, en las que sus autores hacían alusión a la ausencia de recepción por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) de una vía pública, cuando las viviendas cuya construcción estaba vinculada a la ejecución del citado vial se encontraban ocupadas desde el año 2003. Admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Entidad local citada. En atención a esta petición, la Administración municipal nos informó de que, finalmente y con posterioridad a nuestra solicitud, habían sido recibidas las obras de urbanización correspondientes a la prolongación de la calle que había dado lugar a las quejas. Una vez que había tenido lugar la citada recepción, de conformidad con lo dispuesto en el art. 208 RUCyL su conservación y mantenimiento correspondían al Ayuntamiento, sin perjuicio de las obligaciones derivadas del plazo de garantía. Comunicada la solución a la problemática planteada a los autores de las quejas, se procedió al archivo del expediente.

Para finalizar esta parte del Informe dedicada a nuestra intervención en relación con la gestión urbanística de actuaciones aisladas e integradas, nos referiremos a la postura adoptada en el expediente **20090337**. En esta queja se había denunciado la situación en la que se encontraba el expediente tramitado por el Ayuntamiento de León en relación con un centro cívico y de tecnificación deportiva a ejecutar en un sector de suelo urbanizable delimitado del PGOU. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en diversas ocasiones a aquel

Ayuntamiento con la finalidad de obtener información relativa a la cuestión controvertida planteada. De los informes remitidos por la citada Entidad local se desprendía que habían transcurrido más de ocho años y cinco meses desde que se había firmado un convenio urbanístico entre el Ayuntamiento y una entidad financiera, en el cual, de un lado, el primero había manifestado el carácter prioritario de la ejecución del equipamiento deportivo público señalado; y, de otro, la segunda había comprometido una aportación económica para llevar a cabo la construcción del mismo. Sin embargo, más de ocho años después la construcción del centro deportivo no había dado comienzo, a pesar de que las previsiones de aquel convenio se habían incorporado al PGOU aprobado definitivamente y de que el sector se hubiera desarrollado a través de la aprobación de un plan parcial y del proyecto de actuación.

Constatado el incumplimiento de este compromiso incorporado al convenio señalado, era preciso recordar que los convenios urbanísticos, regulados en el art. 94 LUCyL y en la sección 2.ª del capítulo II del título VII (arts. 435 a 440) del RUCyL, han sido configurados por la Jurisprudencia como instrumentos facilitadores de la actuación urbanística que en modo alguno pueden implicar derogación de las reglamentaciones de carácter imperativo, ni pueden condicionar el ejercicio de las potestades urbanísticas (por todas, STSJCyL de 26 de enero de 2001 y de 25 de septiembre de 2001). En todo caso, el Tribunal Supremo ha reiterado (por todas, STS de 30 de octubre de 1997) que los convenios no son meras declaraciones de intenciones, sino auténticos contratos en los que las partes asumen obligaciones reales que, incluso, pueden exceder de las puramente urbanísticas. En el supuesto concreto del convenio urbanístico antes referido, nos encontramos ante uno de los denominados convenios de modificación del planeamiento (al menos, parcialmente). Este tipo de convenios, una vez aprobado el plan correspondiente, se integran dentro del mismo y pasan a formar parte del instrumento de planificación urbanística (entre otras, STS de 6 de noviembre de 1997) y el cumplimiento de sus previsiones son exigibles de conformidad con los principios de ejecutividad y carácter vinculante del planeamiento (arts. 60 y 62.1 LUCyL).

En consecuencia, era preciso y vinculante para el Ayuntamiento de León la adopción de las medidas necesarias para garantizar que la construcción del equipamiento deportivo en cuestión se iniciase y finalizase en el plazo de tiempo más breve posible, imputando a la financiación de esta infraestructura la cantidad económica comprometida por la entidad financiera firmante del convenio. El incumplimiento de esta previsión podía afectar, además de a la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la actividad urbanística, constitucionalmente reconocida y a la que se apelaba en el propio convenio al referirse a este compromiso, al cumplimiento del principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento urbanístico.

En este sentido, aunque no habíamos sido informados por el Ayuntamiento de que se hubiera iniciado el procedimiento de adjudicación del contrato de obras para la ejecución del proyecto señalado, a través del perfil del contratante difundido en la página electrónica municipal, habíamos conocido que en 2010 se había aprobado un nuevo proyecto referido al citado equipamiento deportivo público y se había iniciado el procedimiento dirigido a la selección del contratista y a la adjudicación del contrato de obras. Ahora bien, de la misma información contenida en aquella página se desprendía una paralización del citado procedimiento desde el mes de junio de 2011. Partiendo de esta presunta paralización y de la obligación de que se procediera a la construcción del equipamiento deportivo público a la que antes se ha hecho referencia, en opinión de esta institución cabían dos opciones dirigidas ambas a que la ejecución de este tuviera lugar lo antes posible: la primera de ellas implicaba reanudar el procedimiento paralizado y proceder a la adjudicación del contrato de obras correspondiente al proyecto aprobado en 2010; la segunda suponía considerar la sustitución del proyecto anterior por otro distinto o la modificación del mismo, lo cual debía ir precedido de la renuncia de la celebración del contrato correspondiente al proyecto aprobado, justificando las razones de interés público que podrían amparar esta decisión en los términos previstos en el art. 139 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Considerando la argumentación jurídica que ha sido resumida, nos dirigimos al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

> *"En relación con el equipamiento deportivo público cuya construcción fue considerada prioritaria en el Convenio Urbanístico celebrado con fecha 6 de mayo de 2004 entre el Excmo. Ayuntamiento de León y la entidad Caja España de Inversiones, Caja de Ahorros y Monte de Piedad para la ordenación del ámbito correspondiente al Sector de Suelo Urbanizable delimitado ULD 22-07, adoptar las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los vecinos del barrio de Puente Castro y la cohesión social del mismo, así como de asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías que ha generado la actividad urbanística y el cumplimiento del principio de equidistribución de beneficios y cargas, garantizar que, en el plazo de tiempo más breve posible, se construya el citado equipamiento, empleando para ello la contribución de un millón seiscientos cincuenta mil euros (1.650.000 €) a la que se comprometió la entidad financiera citada.*
>
> *Segundo.- Con la finalidad indicada y previa valoración de las características que debe reunir aquel equipamiento para satisfacer las necesidades de la comunidad, bien reanudar el procedimiento de adjudicación del contrato de obras cuyo proyecto fue*

aprobado con fecha 28 de diciembre de 2010, bien renunciar a la celebración del mismo previa justificación de las razones de interés público que aconsejan la ampliación de aquel proyecto, en el marco de las disponibilidades presupuestarias municipales. En este último caso, una vez modificado el proyecto iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación".

En la fecha de cierre de este Informe aún no habíamos recibido la respuesta municipal a nuestra resolución a pesar de que la misma ya había sido requerida en dos ocasiones.

1.3. Intervención en el uso del suelo

La tercera de las fases del proceso urbanizador se encuentra integrada por los instrumentos de intervención administrativa en el uso del suelo y en la edificación. A esta intervención administrativa se dedica el título IV de la LUCyL, donde se regulan la concesión de las licencias urbanísticas (capítulo I); el fomento de la edificación, conservación y rehabilitación de inmuebles (capítulo II); y, en fin, los procedimientos de protección de la legalidad urbanística (capítulo III). Un año más, esta modalidad de intervención de las administraciones públicas es la que, en mayor número de ocasiones, ha conducido a los ciudadanos a plantear sus controversias en materia urbanística. En concreto, han sido 60 las quejas presentadas en relación con este tipo singular de actividad administrativa (con todo, 22 menos que en 2011). Para exponer el contenido de las actuaciones más relevantes respecto a la intervención en el uso del suelo, sistematizaremos las mismas en función de la división tradicionalmente realizada por la normativa urbanística e incorporada, como se ha señalado, a la LUCyL.

1.3.1. Licencias urbanísticas

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

Desde un punto de vista formal, dos de las irregularidades que, de forma más frecuente, han dado lugar en los últimos años a la formulación de resoluciones dirigidas a la Administración municipal son el incumplimiento de la obligación de tramitar y resolver de forma expresa las solicitudes de autorizaciones urbanísticas presentadas; y la omisión en el

procedimiento de concesión de licencias de los informes de los servicios jurídicos y técnicos municipales.

En relación con la primera de ellas, si bien en 2012 no se ha adoptado ninguna resolución en la que, de forma específica y única, nos hayamos ocupado de esta concreta irregularidad formal, sí cabe citar aquí la contestación recibida a una resolución formulada al Ayuntamiento de Peque (Zamora) en 2011 sobre esta cuestión (expediente **20091757)**, a la que se hizo referencia en el Informe correspondiente a ese año. En concreto, este Ayuntamiento nos ha puesto de manifiesto en 2012 la aceptación de aquella resolución, materializada en la finalización expresa del expediente de concesión de licencia de obras que había motivado la presentación de aquella queja.

Sin embargo, al igual que en años anteriores, la irregularidad formal que se ha constatado de forma más frecuente ha sido la omisión en el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas de alguno de los informes exigidos en los arts. 99.1 b) LUCyL y 293.5 RUCyL. A esta cuestión concreta nos hemos referido en las resoluciones adoptadas en los expedientes **20111499**, **20111532** y **20111799**.

En la primera de las quejas señaladas, su autor manifestaba su disconformidad con unas obras que habían sido ejecutadas en el término municipal de Piedrahíta (Ávila). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento afectado en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. Del informe remitido por la Entidad local se desprendía, entre otros extremos, que las obras controvertidas habían sido autorizadas mediante la concesión de la correspondiente licencia urbanística, si bien su otorgamiento no había ido precedido de la emisión del correspondiente informe jurídico por parte de los servicios municipales.

Al respecto, procedía comenzar señalando que la falta de un informe jurídico en el expediente no supone la nulidad radical del acto final por ausencia total y absoluta del procedimiento, sino que constituye una irregularidad formal que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 63.2 LRJPAC, únicamente determina la anulabilidad del acto cuando tenga como efecto impedir que el mismo alcance su fin o genere indefensión a los interesados (por todas, STS, de 21 de junio de 2001 y STSJCyL de 6 de noviembre de 2009). Por tanto, para determinar si, en cada supuesto concreto, la ausencia de informe jurídico previo comporta su anulabilidad, es preciso analizar si esta ausencia formal impide a aquella alcanzar su fin o ha dado lugar a la indefensión de los interesados. Pues bien, en el supuesto concreto planteado en la queja, la ausencia del informe jurídico preceptivo podía haber determinado la anulabilidad de la licencia, puesto que aquella omisión formal había sustraído al órgano municipal competente

elementos de juicio para garantizar la corrección jurídica de la decisión final adoptada, dando lugar a que aquella pudiera no alcanzar su fin en el sentido dispuesto en el precitado art. 63.2 LRJPAC. Sin embargo, el principio general de conservación de los actos administrativos impone la obligación de acudir a la convalidación de los actos administrativos anulables, cuando sea posible, subsanando los vicios de que adolezcan, de conformidad con lo previsto en el art. 67 LRJPAC. En el caso de la licencia en cuestión esta convalidación se podía producir, si procedía, previa emisión del informe jurídico de los servicios municipales que había sido omitido. No correspondía determinar en nuestra resolución cuál debía ser el contenido completo de este informe jurídico; no obstante, el mismo debía pronunciarse acerca de una de las cuestiones que había sido planteada por un propietario colindante, como era la relativa a la existencia de una servidumbre de luces y vistas. En este sentido, se apuntó que, para ello, debía considerarse la interpretación jurisprudencial de la cláusula "salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros" con la que se otorgan las licencias urbanísticas, así como su aplicación a un caso como el que había dado lugar a la queja (entre otras, STS de 11 de diciembre de 2000 y de 21 de octubre de 2008).

En atención a los argumentos apuntados y en cuanto a la omisión del informe jurídico señalada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Piedrahíta en los siguientes términos:

> *"Primero.- Instar a los servicios jurídicos municipales la emisión de un informe en relación con las obras ejecutadas en el inmueble ubicado en (...), perteneciente al término municipal de Piedrahíta (Ávila), con el fin de que, en su caso, pueda ser convalidado el Decreto de la Alcaldía, de fecha 24 de marzo de 2010, por el que se otorgó a (...) la licencia urbanística correspondiente (...)".*

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución respondió al punto transcrito de la misma manifestando su aceptación y adjuntándonos una copia del informe jurídico cuya emisión había sido recomendada por esta institución. Comunicada la respuesta municipal al ciudadano, se procedió al archivo del expediente, si bien con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe se ha procedido, a instancia de aquel, a la apertura de una nueva queja relativa a las mismas obras.

En los otros dos expedientes antes citados (**20111532** y **20111799**), con base en una fundamentación jurídica análoga a la expuesta en términos generales, también se formularon las correspondientes resoluciones a los ayuntamientos afectados. En la fecha de cierre de este Informe, ambas resoluciones se encontraban aún pendientes de ser contestadas por aquellos.

De otro aspecto formal relativo a los procedimientos de concesión de licencias, como es el de la competencia para su resolución, nos ocupamos en la queja **20112081**, donde su autor nos planteaba la posible concurrencia de irregularidades en el expediente administrativo tramitado en relación con unas obras ejecutadas en el término municipal de Muelas de los Caballeros (Zamora). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión controvertida planteada a la Entidad local correspondiente. Del contenido del informe remitido por esta se desprendía la existencia de dos irregularidades en el expediente en cuestión: ausencia de emisión de informe jurídico en el procedimiento tramitado para el otorgamiento de la licencia de obras; e identidad entre promotor y concedente de la misma.

Respecto a la primera cuestión, se pusieron de manifiesto al Ayuntamiento los argumentos jurídicos antes resumidos acerca de las consecuencias jurídicas de esta omisión formal. Por su parte, en cuanto a la concesión de la licencia por la misma persona que la había solicitado, se indicó que resultaba indudable que el Alcalde debió haberse abstenido de resolver la solicitud de licencia presentada. En efecto, era evidente que concurría aquí el primero de los motivos de abstención contemplados en el art. 28.2 LRJPAC ("tener interés personal en el asunto de que se trate"), y que aquel debió ser sustituido por el Teniente de Alcalde en la resolución concreta de la solicitud presentada, sin que fuera necesario para ello la existencia de una delegación previa, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 ROF. Así se había señalado expresamente en la STSJCyL de 8 de febrero de 1997 (confirmada después por la STS de 26 de diciembre de 2001), a través de la cual se había resuelto un supuesto donde concurría la misma circunstancia (identidad entre el solicitante de la licencia y el Alcalde llamado, en principio, a otorgar o denegar la misma).

En cuanto a las consecuencias jurídicas que, para la eficacia de la licencia que había sido otorgada, tenía el hecho de que hubiera sido concedida por quien debió haberse abstenido de adoptar tal decisión, cabían dudas acerca de si el incumplimiento del deber de abstención determina la invalidez de los acuerdos adoptados con independencia de la legalidad material de los mismos, cuando aquel incumplimiento tiene lugar en el ámbito de la Administración local. Así, las diferencias entre los arts. 28.3 LRJPAC y 76 LRBL, ha motivado la existencia de sentencias contradictorias al respecto para el ámbito de las entidades locales. A favor de que el incumplimiento del deber de abstención en el ámbito local solo implica la invalidez del acto cuando el mismo sea ilegal objetivamente, se podía citar la STS de 4 de mayo de 1990; en un sentido contrario, sin embargo, se había pronunciado la STS de 27 de enero de 2000. En todo caso, debía ser el informe jurídico que se había omitido y que, por tanto, debía emitirse el que

se pronunciase, en primer lugar, acerca de las consecuencias jurídicas de la infracción del deber de abstención en el que había incurrido el Alcalde.

Para finalizar, nos referimos también a la posible exigencia de responsabilidad administrativa derivada del incumplimiento del deber de abstención que vinculaba al Alcalde. En este sentido y dado que los cargos electivos locales no están sujetos a responsabilidad disciplinaria, la única posibilidad de actuar la ofrece el art. 78.4 LRBL (responsabilidad administrativa de los miembros de las corporaciones locales por incumplimiento de sus obligaciones), pudiendo el Reglamento Orgánico de cada Administración local incorporar alguna previsión al respecto.

Con base en la fundamentación jurídica señalada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Muelas de los Caballeros en los siguientes términos:

> *"Primero.- Instar a los servicios jurídicos municipales (o, en su defecto, solicitar a los de la Diputación de Zamora) la emisión de un informe en relación con las obras ejecutadas en el inmueble ubicado (...), con el fin de que, en su caso, pueda ser convalidada la Resolución de fecha 17 de febrero de 2009, por la que se otorgó la licencia urbanística correspondiente. El precitado informe debe pronunciarse acerca de las consecuencias jurídicas del incumplimiento del deber de abstención que vinculaba en este supuesto a la autoridad concedente de la licencia.*
>
> *Segundo.- Con carácter general, cuando, en su caso, se proceda a la elaboración y aprobación del Reglamento Orgánico de ese Ayuntamiento de Muelas de los Caballeros, incluir en el mismo un precepto que permita exigir responsabilidad administrativa a los miembros de la Corporación por infracción del deber de abstención".*

Como respuesta a nuestra resolución, la Entidad local destinataria de la misma nos puso de manifiesto que no consideraba oportuno aceptarla, negando que la licencia en cuestión hubiera sido otorgada por el Alcalde. A la vista de esta respuesta, se comunicó el archivo del expediente al autor de la queja y a la Administración afectada, señalando a esta última que la resolución formulada se había fundamentado en el hecho de que en el pie de firma de la licencia controvertida se había indicado que la concedía "El Alcalde", identificado con su nombre y apellidos.

En otras ocasiones, la adopción de una postura en relación con el otorgamiento o la denegación de una licencia urbanística ha exigido pronunciarse acerca de los aspectos materiales de la actuación municipal, analizando si procedía, de conformidad con la normativa

aplicable, autorizar las obras controvertidas o no, y, en su caso, recomendando la adopción de las medidas pertinentes para garantizar que el acto administrativo final no vulnerase la normativa urbanística.

Así, un aspecto material como es el relativo a la relación existente entre la concesión de licencias de obras y la defensa de los bienes públicos, fue tratado en la resolución adoptada en el expediente **20120300**. En esta queja, su autor mostraba su oposición a la paralización de la ejecución de unas obras en el término municipal de Castro de Fuentidueña (Segovia) que habían sido autorizadas a través de la correspondiente licencia urbanística, debido a que el Ayuntamiento había considerado que una parte de las mismas se estaba llevando a cabo en terrenos de titularidad municipal. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento afectado, quien, a pesar de haber sido requerido para ello, no aportó títulos jurídicos, documentos o cualquier otra evidencia, que acreditase la titularidad municipal de la superficie de terreno controvertida que se encontraba en el origen de la queja.

Considerando lo anterior, se debía poner de manifiesto que el art. 98.2 LUCyL establece que las licencias urbanísticas se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, salvo que afecten al dominio público o suelos patrimoniales, añadiendo su apartado 3 que, en particular, los ayuntamientos, en ejercicio de su potestad de defensa de los bienes públicos, deben denegar las licencias urbanísticas cuyo otorgamiento produzca la ocupación ilegal del dominio público (en el mismo sentido, art. 291.4 y 5 RUCyL). De acuerdo con la interpretación jurisprudencial de ambos preceptos (entre otras STSJCyL de 21 de febrero de 2003), con motivo de la resolución de solicitudes de licencia la defensa del dominio público solo puede tener lugar cuando tal defensa es indudable, sin que quepa utilizar la licencia para resolver un problema de propiedad.

En atención a la fundamentación jurídica expuesta y al hecho de que las obras que se estaban ejecutando se encontraban amparadas por la correspondiente licencia, se formuló una resolución al Ayuntamiento citado en los siguientes términos:

> *"Que por parte de esa Corporación y, a la vista de la interpretación jurisprudencial del art. 98 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se revise el requerimiento de fecha 12 de agosto de 2004 (n.º de salida 78) procediendo a dejar sin efecto el mismo en el supuesto de que no resulte acreditada la titularidad municipal del terreno a que se refiere".*

De la respuesta a esta resolución obtenida del Ayuntamiento se desprendía que no se consideraba oportuno aceptar la recomendación realizada, lo cual una vez comunicado al autor de la queja dio lugar al archivo del expediente.

Otro aspecto material que ha sido objeto de análisis ha sido el relativo al otorgamiento de licencias urbanísticas para la ejecución de obras en suelo rústico. Esta cuestión fue la planteada en el expediente **20121037**, en el que su autor denunciaba unas presuntas irregularidades urbanísticas cometidas en una parcela del término municipal de Cármenes (León). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en petición de información relativa a la problemática planteada al Ayuntamiento afectado y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. A la vista de los informes proporcionados por ambas Administraciones se podía concluir que las obras que habían dado lugar a la queja se habían llevado a cabo en una parcela clasificada como suelo rústico con protección natural, estando incluida además dentro de los espacios de la Red Natura 2000. Tales obras habían consistido, esencialmente, en la construcción de una caseta de 12 m^2; levantamiento de un muro de cerramiento y de muros interiores; desmonte de una parte del terreno con un zócalo de piedra y formación de peldaños; y, en fin, ubicación de una mesa y unos bancos. Más allá de la entidad de tales obras (que no era grande), las mismas implicaban una actividad "edificatoria", aunque poco relevante. La ejecución de una parte de aquellas obras (en concreto, la construcción edificada de 12 m^2), se encontraba autorizada por una licencia urbanística que había sido otorgada por el Ayuntamiento de Cármenes.

A la vista de los datos señalados, procedía comenzar indicando que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 23.2 y 25 LUCyL, y 64.2 RUCyL, así como en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Ámbito Provincial de León, las obras que habían dado lugar a la queja constituían un uso prohibido, o, cuando menos, sujeto a autorización de uso excepcional en suelo rústico. En consecuencia, debían identificarse las medidas de protección de la legalidad a adoptar frente a las citadas obras. En este sentido, aun cuando tales obras habían sido autorizadas por el Ayuntamiento, el título jurídico contenido en la licencia otorgada adolecía de vicios formales y materiales que, una vez declarados a través del procedimiento de revisión correspondiente, debían afectar a su eficacia. Así, en primer lugar, la licencia había sido otorgada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, concurriendo, por tanto, en la resolución administrativa correspondiente la causa de nulidad prevista en el art. 62.1 e) de la LRJPAC. De hecho, en el expediente únicamente constaba la petición de la licencia y el acto de concesión de la misma. La calificación de la licencia en cuestión como acto administrativo nulo de pleno derecho conllevaba que la revisión

del mismo debía realizarse a través del procedimiento de revisión de oficio regulado en el art. 102 de la LRJPAC.

Sin perjuicio de lo anterior, desde un punto de vista material se podía afirmar que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 119.2 LUCyL y 361.5 RUCyL existía el deber del Ayuntamiento de proceder a la revisión de la licencia urbanística, puesto que, considerando lo expuesto anteriormente sobre la vulneración de la normativa urbanística con la ejecución de las obras controvertidas, el contenido de aquella constituía, en principio, una infracción grave o muy grave. Esta infracción grave o muy grave a la que se refiere el precepto era la tipificada en el art. 115. 1 b) 3.º, en relación con el inciso final de la letra a) del mismo precepto. Por su parte, la revisión de oficio, configurada en la LUCyL como una medida más de protección de la legalidad urbanística, se configura como un mandato imperativo dirigido al Ayuntamiento correspondiente en todos aquellos casos en los que se compruebe la realización de obras constitutiva de una infracción grave o muy grave (entre otras, STSJCyL de 23 de junio de 2004, de 12 de junio de 2006 y de 23 de diciembre de 2008).

Una vez tramitado el procedimiento de revisión de oficio y declarada la nulidad de la licencia otorgada, debían adoptarse las medidas precisas para la eliminación de las consecuencias materiales de su concesión. En concreto, en cuanto a la protección de la legalidad urbanística, aquella declaración de nulidad tendría, de conformidad con lo dispuesto en el art. 361.5 RUCyL en relación con el art. 341 de la misma norma, los siguientes efectos: reintegración del orden urbanístico alterado a su estado anterior, con demolición de las obras indebidamente ejecutadas; inicio del procedimiento sancionador frente a las personas responsables; y, en su caso, determinación de la indemnización debida por los daños y perjuicios causados. En el momento en el cual se llevase a cabo la restauración de la legalidad señalada, debían incluirse también dentro de la misma, no solo las obras autorizadas a través de la licencia otorgada en su día, sino también las que habían sido ejecutadas sin encontrarse amparadas por esta.

Por su parte, la Administración autonómica, en el marco de su intervención respecto a los usos en suelo rústico y de sus relaciones interadministrativas con la Administración local, debía reiterar, a través del Servicio Territorial de Fomento de León, su requerimiento al Ayuntamiento de Cármenes para que adoptase las medidas de protección de la legalidad urbanística pertinentes y, en concreto, la revisión de oficio de la licencia otorgada en su día. En el caso de que este requerimiento fuera desatendido, en el ejercicio de la acción pública contemplada en el artículo 150 LUCyL, se podía impugnar la denegación de esta revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La conformidad de esta última actuación con la

normativa aplicable y con la distribución de competencias en la materia fue expresamente avalada por la STSJCYL de 31 de mayo de 2006.

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

> *«Con la finalidad de garantizar la protección de la legalidad urbanística en la parcela (...), perteneciente a ese término municipal de Cármenes, clasificada como suelo rústico con protección natural, adoptar las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 62.1 e) y 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 119.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, acordar el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la licencia otorgada con fecha 22 de junio de 2009 para la construcción de una "caseta de 12 m^2 de bloque armado gris y tejado de pizarra" en la parcela indicada.*
>
> *Segundo.- Una vez declarada la nulidad de la licencia señalada, garantizar la restauración de la legalidad urbanística vulnerada, con demolición de las obras indebidamente ejecutadas, incluyendo dentro de estas últimas no solo las autorizadas en aquella licencia, sino también las llevadas a cabo en la misma parcela al margen de la autorización municipal, e iniciar el correspondiente procedimiento sancionador, asegurando la adecuada aplicación del principio de proporcionalidad en el marco del mismo».*

En atención a los mismos hechos y fundamentos jurídicos expuestos, también nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente a través de una resolución con el siguiente tenor literal:

> *«En el ejercicio de la habilitación para intervenir frente a actos prohibidos o no autorizados en suelo rústico y respecto a las obras llevadas a cabo en la parcela (...), perteneciente al término municipal de Cármenes (León), clasificada como suelo rústico con protección natural, adoptar las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- Requerir al Ayuntamiento de Cármenes para que proceda a iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la licencia otorgada con fecha 22 de junio de 2009 para la construcción de una "caseta de 12 m^2 de bloque armado gris y tejado de pizarra" en aquella parcela. En el supuesto de que este requerimiento no sea atendido, impugnar la negativa municipal ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Segundo.- Verificar que, una vez anulada la licencia, en vía administrativa o judicial, se procede a la debida restauración de la legalidad urbanística con demolición de las obras indebidamente ejecutadas, incluyendo dentro de estas últimas no solo las autorizadas en aquella licencia, sino también las llevadas a cabo en la misma parcela al margen de la autorización municipal, así como al inicio del correspondiente procedimiento sancionador, volviendo a requerir a aquel Ayuntamiento para ello si fuera necesario».

En la fecha de cierre del presente Informe se había recibido la respuesta a la resolución dirigida a la Administración autonómica, quien nos había comunicado la aceptación de la misma. Sin embargo, el expediente no había sido archivado, puesto que continuaba pendiente la recepción de la respuesta del Ayuntamiento de Cármenes.

A diferencia de lo ocurrido en las quejas anteriores, en los expedientes **20111682** y **20120868**, tras la admisión a trámite de aquellas y una vez obtenida la información requerida en cada caso, se llegó a la conclusión de que la actuación municipal relacionada con el otorgamiento o denegación de una licencia de obras no había sido irregular. En el primer caso, se consideró que la denegación de la licencia urbanística que había motivado la queja había sido correcta jurídicamente, puesto que las obras proyectadas no se ajustaban a la normativa aplicable; en el segundo, se entendió que la licencia urbanística otorgada que había dado lugar a la presentación de la queja respondía también a una correcta aplicación de la normativa urbanística.

1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación

Los propietarios de bienes inmuebles tienen la obligación de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad, debiendo, si fuera necesario, llevar a cabo los trabajos precisos para conservar o reponer aquellas condiciones. En todo caso, corresponde a las administraciones públicas velar por la observancia de este deber mediante la utilización, fundamentalmente, de dos mecanismos jurídicos contemplados en la normativa urbanística: la orden de ejecución y la declaración de ruina. En relación con esta concreta actuación de la Administración urbanística, se han presentado 7 quejas en 2012, a las cuales se debe añadir una actuación de oficio (**20120444)**, cuyo objeto fue el estado de conservación de un inmueble ubicado en la ciudad de León. Al contenido de esta actuación se ha hecho referencia en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio.

Comenzando con el análisis de las actuaciones más relevantes llevadas a cabo en esta materia a instancia de los ciudadanos, procede comenzar señalando que se han formulado dos

resoluciones en las que se ha manifestado a la Administración municipal competente su obligación de conocer el estado de conservación de un determinado inmueble, a través del ejercicio de sus funciones de inspección urbanística, como paso previo necesario para la determinación del mecanismo que, en su caso, debía utilizarse para garantizar el cumplimiento del deber de conservación que correspondía al titular del inmueble en cuestión. Estas resoluciones se formularon en los expedientes **20111113** y **20111683**.

En la primera de las quejas señaladas, el ciudadano se había dirigido a esta institución denunciando el deficiente estado de conservación de un inmueble localizado en el término municipal de Miranda de Ebro (Burgos). De los informes remitidos por este Ayuntamiento en atención a nuestras peticiones de información, se desprendía que, si bien el inmueble en cuestión había sido objeto de mejora a través de la ejecución parcial de su vallado, persistían aspectos que incidían en su deficiente estado de conservación, tales como desprendimientos del revoco de la fachada, la falta de mantenimiento general de la finca y el vallado precario que había sido realizado.

Considerando estos datos, se recordó que el deficiente estado de conservación de un inmueble podía revelar un incumplimiento por sus titulares del deber urbanístico de su adecuada conservación, impuesto en los arts 8.1 b) LUCyL) y 19.1 RUCyL. Corresponde al Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentre el inmueble de que se trate, en el ejercicio de su competencia de inspección urbanística [arts. 111.1 a) LUCyL, y 335.1 a), y 337 a 340 RUCyL], determinar su situación, comprensiva de las circunstancias relativas a la seguridad, la salubridad y el ornato público del mismo, emitiéndose para ello el correspondiente informe técnico. En su caso, una vez constatada la incompatibilidad entre la situación del inmueble en cuestión y su conservación en las condiciones mínimas exigibles, se debe requerir al titular o titulares correspondientes para que procedan a la ejecución de las obras que sean necesarias, y, en el supuesto de que esta actuación no se llevase a cabo voluntariamente, procedería el inicio del procedimiento dirigido a dictar una orden de ejecución para la realización de las acciones necesarias para conservar el inmueble controvertido en las condiciones derivadas del cumplimiento de los deberes urbanísticos que deben ser observados por todo propietario (arts. 106 LUCyL, y 319 RUCyL).

Lo anterior trasladado al inmueble identificado en la queja presentada y a la vista de las circunstancias concurrentes, hacía conveniente que se procediera a la emisión de un nuevo informe técnico cuyo objeto fuera determinar la efectiva ejecución por el titular de aquel de las actuaciones precisas para poner fin al estado de abandono en el que, tal y como se había constatado, se encontraba el inmueble en 2010.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Miranda de Ebro en los siguientes términos:

> *"Ordenar a los servicios técnicos municipales la emisión de un nuevo informe en el que se constate el estado general de conservación del inmueble localizado en (...), de esa localidad de Miranda de Ebro, con especial referencia al hecho de si se han ejecutado las actuaciones de revoco de la fachada que han sido anunciadas por su titular y al mantenimiento de la parte exterior de aquel.*
>
> *A la vista del contenido del precitado informe, iniciar, si fuera necesario, un procedimiento dirigido a dictar una orden de ejecución para que se proceda a la reparación de las deficiencias que fueran constatadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 319 a 322 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo".*

Como respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento nos trasladó un informe emitido por los servicios técnicos municipales, de cuyo contenido se desprendía la aceptación de aquella. Una vez comunicado el contenido del informe técnico señalado al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

Con una fundamentación análoga a la expuesta, se formuló también una resolución al Ayuntamiento de Navalilla (Ávila) en la queja **20111683**. En esta última resolución se añadió, contestando al informe remitido por la Entidad local citada, que la Administración municipal tenía obligación de actuar, aun cuando no fuera presentada correctamente una solicitud de inicio del procedimiento de declaración de ruina del inmueble en cuestión. En la fecha de cierre de este Informe no habíamos recibido la contestación a esta última resolución.

Como se ha indicado con anterioridad, constatado el deficiente estado de conservación de un inmueble por los servicios de las entidades locales, uno de los mecanismos jurídicos de los que disponen estas para garantizar la ejecución de las obras precisas de reparación de las deficiencias observadas es la orden de ejecución. Dos han sido las resoluciones dirigidas a la Administración local acerca de este concreto instrumento jurídico.

La primera de ellas se formuló en la queja **20112002**, donde el ciudadano denunciaba la ausencia de cumplimiento de dos requerimientos realizados por el Ayuntamiento de Palacios de la Sierra (Burgos) para que se procediera a pintar la fachada norte de una vivienda ubicada en esa localidad. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a esta cuestión controvertida a la Entidad local citada. A la vista de la

información remitida por esta última, pudimos concluir que el estado de la fachada del inmueble referido en la queja revelaba un incumplimiento por su titular del deber urbanístico de conservar la misma en condiciones adecuadas de ornato público, impuesto en los arts 8.1 b) LUCyL y 19.1 RUCyL. Sin embargo, habían transcurrido más de dos años desde que se había presentado una primera denuncia acerca de esta cuestión, sin que se hubieran llevado a cabo las obras exigibles para cumplir con aquel deber.

En consecuencia, se consideró conveniente poner de manifiesto a la Administración municipal que el instrumento jurídico formal del que disponía para exigir la ejecución de las obras que fueran necesarias era la orden de ejecución. En efecto, procedía, por tanto, el inicio del procedimiento dirigido a dictar una orden de ejecución para la realización de las acciones necesarias para conservar el inmueble controvertido en las condiciones derivadas del debido cumplimiento de los deberes urbanísticos que han de ser observados por todo propietario (arts. 106 LUCyL, y 319 y siguientes del RUCyL).

Se había apuntado por el Ayuntamiento como posible obstáculo para actuar en el sentido indicado, la dificultad para identificar al propietario o propietarios del inmueble controvertido. No obstante, aquel obstáculo no era insalvable puesto que, en primer lugar, para la determinación de la titularidad del inmueble se podían aplicar las normas del procedimiento de expropiación forzosa (en esencia, art. 3 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa), de conformidad con las cuales se debe considerar propietario o titular a quien con tal carácter conste en el Registro de la Propiedad u otro registro que produzca presunción de titularidad, o, en su defecto, en los registros fiscales (como el catastral). Faltando esta forma de acreditación de la titularidad, se ha de considerar propietario a quien lo sea pública o notoriamente. Al respecto, se añadió que constituye una Jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 14 de julio de 1992, 7 de mayo de 1998 y 12 de noviembre de 2001) aquella según la cual la Administración no puede resolver cuestiones de propiedad, teniendo la posibilidad, en consecuencia, de partir de las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad existentes para el ejercicio de sus atribuciones en materia urbanística. Incluso en el supuesto de que no fuera posible determinar al destinatario de una orden de ejecución de acuerdo con los criterios anteriores, la propia LRJPAC contempla la publicación de anuncios como previsión específica para aquellos supuestos en los cuales los interesados en un procedimiento administrativo no sean conocidos (art. 59.4).

En atención a la fundamentación jurídica señalada, dirigimos al Ayuntamiento afectado una resolución con el siguiente tenor literal:

"Si no se hubieran llevado a cabo aún en la fachada norte del inmueble que ha dado lugar a la presente queja las actuaciones necesarias para garantizar que la misma cumpla las condiciones de ornato público exigibles por la normativa urbanística aplicable, iniciar, previa petición de asistencia jurídica y técnica a la Diputación Provincial de Burgos si fuera necesario, el procedimiento administrativo dirigido a dictar una orden de ejecución con aquel fin, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 319 y siguientes de su Reglamento.

Si no fuera posible identificar al propietario o propietarios del inmueble en cuestión, aquella orden de ejecución puede dirigirse a quien, aparentemente, sea su titular actual, pudiendo considerarse como tal, en principio, al que así figure en los datos catastrales".

Como respuesta a nuestra resolución, el Ayuntamiento de Palacios de la Sierra nos indicó que se había procedido a pintar la fachada norte de la vivienda que había dado lugar a la queja, de conformidad con lo dispuesto en las NUM del término municipal, circunstancia que, una vez puesta de manifiesto al autor de la queja, motivó el archivo del expediente.

Por su parte, la disconformidad de un ciudadano con una orden de ejecución para el cerramiento de un solar cuya titularidad correspondía a una Entidad local menor, localizado en el término municipal de Urdiales del Páramo (León), condujo a aquel a presentar la queja **20112039**. El ciudadano fundamentaba su oposición en el hecho de que la finca cuyo cerramiento se ordenaba era rústica. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento afectado. A la vista del contenido de la información remitida por este, no pudimos constatar de forma concluyente que la parcela en cuestión no pudiera ser calificada como suelo urbano. En consecuencia, en relación con esta cuestión no se apreciaba una irregularidad en la actuación municipal.

Sin embargo, no constaba en la documentación proporcionada por la Administración municipal que el informe de los servicios jurídicos municipales exigido en el art. 321.1 RUCyL hubiera sido emitido. Además, tampoco obraba en nuestro poder ningún presupuesto estimado para las obras de cerramiento que se habían impuesto (art. 320 RUCyL). En relación con ambas cuestiones (ausencia de informe jurídico y de presupuesto estimado de las obras) se había señalado en la STSJCyL de 7 de septiembre de 2007 que estas omisiones formales causan una efectiva indefensión al destinatario de la orden de ejecución, determinando al amparo del art. 63.1 y 2 LRJPAC su anulabilidad y la necesaria retroacción del expediente para que se dé cumplimiento a lo establecido en los arts. 319 y siguientes del RUCyL.

Así mismo, también se analizó por parte de esta institución la Ordenanza municipal reguladora de la conservación de los cerramientos y bienes inmuebles y de la limpieza de solares al amparo de la cual se había adoptado la orden de ejecución controvertida, cuyo art. 9.1 se apartaba de lo señalado en el art. 321.1 RUCyL al no hacer referencia a la emisión del informe jurídico en el procedimiento dirigido a dictar una orden ejecución.

Con base en la fundamentación expresada, se formuló una resolución al Ayuntamiento indicado con el siguiente tenor literal:

> *"Que por parte de esa Corporación se revise el expediente de orden de ejecución para cerramiento de solar en (...) a fin de comprobar que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 320 y 321.1 RUCyL (presupuesto estimado e informe técnico y jurídico), procediendo, en caso contrario, a revocar el Decreto n.º 74/2011.*
>
> *Que se proceda a la modificación del art. 9.1 de la Ordenanza municipal reguladora de la conservación de los cerramientos y bienes inmuebles y de la limpieza de solares (BOP de León de 20 de septiembre de 2010) para adaptar su contenido a lo dispuesto en el art. 321.1 RUCyL".*

El Ayuntamiento destinatario de la resolución contestó a la misma señalando que, como consecuencia de su aceptación, se encontraba tramitando la revisión del expediente de orden de ejecución para el cerramiento del solar en cuestión, así como el de modificación de la Ordenanza municipal señalada. Comunicada la contestación de la Entidad local al autor de la queja, se acordó el archivo del expediente. Sin embargo, con posterioridad el ciudadano se volvió a dirigir a esta institución manifestando su oposición a las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento tras aceptar nuestra resolución, circunstancia que dio lugar a la apertura de un nuevo expediente (**20121786**). En la fecha de cierre del presente Informe, aún no se había recibido la información solicitada al Ayuntamiento en el marco de la tramitación de esta última queja.

Para finalizar este apartado dedicado al fomento de la conservación y rehabilitación, cabe resaltar que, en 5 quejas en las que los ciudadanos denunciaron el deficiente estado de conservación de diversos inmuebles, una vez admitidas las mismas a trámite y solicitada la información oportuna a los ayuntamientos correspondientes, no fue necesaria la adopción de una postura por parte de esta institución, bien porque se había procedido a la declaración de ruina o demolición de aquellos (**20111665**, **20111947**, **20112040** y **20120266**), bien porque se habían ejecutado las obras necesarias para preservar su adecuada conservación (**20122075**).

1.3.3. Protección de la legalidad urbanística

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

a) inspección urbanística;

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

c) imposición de sanciones por infracciones urbanísticas.

Como sucedía en años anteriores, ha sido el ejercicio de las funciones indicadas, o la ausencia del mismo, el aspecto de la actividad urbanística que ha motivado que los ciudadanos plantearan sus quejas en un número mayor de ocasiones (60 quejas). Para exponer las intervenciones más relevantes llevadas a cabo en relación con las cuestiones que aludían a la protección de la legalidad urbanística, a continuación nos referiremos a los principales pronunciamientos adoptados a instancia de los ciudadanos.

Como en años anteriores, una de las resoluciones dirigidas a la Administración municipal en este ámbito ha sido la referida a la obligación de esta de tramitar y resolver expresamente las denuncias de irregularidades urbanísticas que reciba, ejerciendo, en primer lugar, sus competencias en materia de inspección urbanística. En estos supuestos se han puesto de manifiesto también las posibles consecuencias de una pasividad municipal ante las denuncias presentadas. A estos aspectos concretos se refirieron de forma específica las resoluciones formuladas en los expedientes **20111595** y **20120081**. Desarrollaremos a continuación el contenido de la adoptada en la segunda de las quejas citadas por ser ejemplificadora de la postura adoptada por esta institución en todos aquellos casos donde tiene lugar una pasividad municipal evidente ante la comisión de irregularidades urbanísticas.

En efecto, en la queja **20120081**, su autor denunciaba la ejecución de obras en un inmueble ubicado en el término municipal de Castropodame (León) sin ajustarse a las licencias previamente obtenidas. Admitida la queja a trámite y recibida la información correspondiente del Ayuntamiento afectado, se llegó a la conclusión de que, a pesar de las denuncias que habían sido presentadas, no se había llevado a cabo ninguna inspección por parte de la Entidad local con el objeto de constatar la veracidad de lo denunciado.

En consecuencia, se puso de manifiesto que, de conformidad con los arts. 111.1, 112.1 LUCyL, y 336.1 y 337 RUCyL, corresponden a los ayuntamientos las competencias de investigación y comprobación del cumplimiento de la legislación y el planeamiento urbanísticos; de adopción de medidas provisionales y definitivas de protección y, en su caso, de restauración

de la legalidad urbanística; y, en fin, de incoación de expedientes sancionadores por infracción urbanística. Partiendo de la titularidad municipal de estas competencias, procedía determinar el régimen jurídico aplicable a las solicitudes de inicio de procedimientos de restauración de la legalidad presentadas por los ciudadanos, peticiones que, al fin y al cabo, lo que incorporan son solicitudes de incoación de oficio de un procedimiento. La LRJPAC no contiene el régimen jurídico de estas "solicitudes", si bien, doctrinal y jurisprudencialmente, se considera que se debe aplicar a las mismas su art. 42.1 en el sentido de que han de ser también resueltas expresamente. La resolución puede tener como contenido el archivo de la solicitud o la iniciación de oficio del procedimiento. Así se había entendido en la STSJCyL de 4 de noviembre de 2005. Se admitía, también, que el transcurso del plazo de tres meses (plazo general del art. 42.3 LRJPAC aplicable, en este caso, por analogía) sin que se resolviera expresamente la petición, suponía una declaración de voluntad de no incoar de oficio el correspondiente procedimiento.

Respecto a la ausencia de resolución de este tipo de solicitudes, debía tenerse en cuenta que la pasividad o inactividad de la Administración local ante las denuncias de infracciones urbanísticas puede generar una responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de los servicios urbanísticos. En este sentido, se pueden citar las STS de 22 de noviembre de 1989 y 27 de septiembre de 1991, y la STSJCyL de 14 de noviembre de 2003, donde se reconoce expresamente aquella posibilidad cuando concurran los requisitos establecidos en la normativa para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Incluso se ha llegado a reconocer que aquella pasividad municipal puede generar un daño moral indemnizable, derivado de la impotencia y frustración del ciudadano denunciante frente a la inacción del Ayuntamiento de que se trate (Dictamen 202/11, de 4 de mayo de 2011, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid). Por su parte la STS de 21 de diciembre de 2001 se refirió también a esta cuestión y señaló que el cómputo de los plazos para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial en estos casos es de un año desde la prescripción de las correspondientes infracciones urbanísticas.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Castropodame en los siguientes términos:

> *"1.- Que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 111 y 112 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se lleve a cabo una inspección de las obras ejecutadas en (...).*
>
> *2.-Que, de acuerdo con lo que resulte de la citada visita de inspección, se resuelvan expresamente las solicitudes de incoación de los correspondientes expedientes de*

restauración de la legalidad urbanística contenidas en los escritos de fechas 2 de enero de 2012 y 20 de febrero de 2012 y se incoen, en su caso, los expedientes sancionadores que procedan.

3.-Que se tenga en cuenta que, en caso de inactividad o pasividad de la Administración ante las reclamaciones o denuncias de los particulares, podría incurrirse en responsabilidad patrimonial, exigible por los afectados hasta transcurrido un año desde la prescripción de las correspondientes infracciones urbanísticas".

Como respuesta a nuestra resolución, el Ayuntamiento citado nos puso de manifiesto que se había realizado una inspección ocular del inmueble en cuestión y que se había emitido un informe técnico, a la vista del cual se iba a valorar si procedía o no la incoación de los procedimientos de protección de la legalidad pertinentes. Comunicada la contestación municipal al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

También fue aceptada la resolución formulada en el expediente **20111595**, antes citado, en el cual se había recomendado al Ayuntamiento afectado que, con carácter general y ante la recepción de denuncias de infracciones urbanísticas, actuase de la forma antes expresada.

Ahora bien, en la mayoría de las quejas presentadas acerca de la presunta existencia de irregularidades urbanísticas, la postura final adoptada incorpora un pronunciamiento de carácter material relativo a la efectiva comisión de la infracción denunciada (siempre a la vista de la documentación obtenida) y a las medidas de protección de la legalidad urbanística que deban, en su caso, ser adoptadas por el Ayuntamiento correspondiente. En estos casos, procede diferenciar dos supuestos distintos que cuentan además con un régimen jurídico diferente para cada uno de ellos: obras ejecutadas sin haber obtenido previamente la correspondiente licencia urbanística; y obras que, a pesar de haberse iniciado al amparo de una autorización municipal, no se ajustan en su desarrollo al contenido de la misma.

En relación con las primeras, hasta en 11 expedientes, una vez obtenida la correspondiente información del Ayuntamiento afectado, se llegó a la conclusión de que las medidas de protección de la legalidad urbanística adoptadas no respondían a lo previsto en la normativa aplicable y se recomendó a la Entidad local correspondiente que iniciara y/o resolviera los procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad urbanística vulnerada pertinentes. Así se actuó en las siguientes once quejas: **20100586**, **20111075**, **20111315**, **20111772**, **20112395**, **20120120**, **20120370**, **20120445**, **20120448**, **20120537**, **20120841**. A modo de ejemplo del contenido de nuestra actuación en estos casos, nos detendremos en la resolución adoptada en el expediente **20111075**, que

presentaba como circunstancia especial que la infracción urbanística denunciada había sido cometida en suelo rústico.

En esta queja el ciudadano ponía de manifiesto la ejecución de diversas construcciones en cinco parcelas localizadas en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), clasificadas todas ellas como suelo rústico, sin que hubieran sido obtenidas previamente las preceptivas autorizaciones administrativas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento, a la Administración autonómica, a la Diputación de Valladolid y a la Confederación Hidrográfica del Duero. A la vista de la información obtenida de las tres últimas administraciones citadas (el Ayuntamiento señalado no contestó a nuestra petición, a pesar de haber sido reiterada la misma hasta en tres ocasiones), se pudo concluir que se habían ejecutado diversas obras sin que se hubiera obtenido previamente la correspondiente autorización de uso excepcional en suelo rústico, no quedando acreditado si disponían o no de la también preceptiva licencia municipal. En cuanto a la fecha en la que habían sido ejecutadas las obras, la misma era desconocida; únicamente en relación con una vivienda edificada, la guardería fluvial de la Confederación Hidrográfica del Duero había indicado que tenía una antigüedad aproximada de 20 años, pero incluso en este caso no se podía descartar que en la parcela se hubieran ejecutado otras obras con posterioridad y, en concreto, en los últimos cuatro años.

Se trataba, en todo caso, de obras subsumibles dentro de los actos constructivos sujetos a licencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts 97.1 LUCyL y 288 a) RUCyL). Estos actos constructivos, además, habían tenido lugar en suelo rústico, sin que se hubiera obtenido previamente la autorización de uso excepcional contemplada en los arts. 25 LUCyL, y 306 a 308 RUCyL. En consecuencia, procedía aplicar en relación con estas obras el régimen jurídico previsto para los actos concluidos sin licencia urbanística, contenido, esencialmente, en los arts. 114 LUCyL y 343 RUCyL. De acuerdo con estos preceptos, ante la ejecución de las obras que habían sido denunciadas sin la previa obtención de la preceptiva licencia y/o de la autorización de uso excepcional en suelo rústico, procedía, en primer lugar, el inicio de los correspondientes procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad. Así mismo, en la resolución del procedimiento de restauración de la legalidad debía procederse, en el caso de que las obras no fueran legalizables, en la forma dispuesta en el apartado 3 del art. 343 RUCyL, disponiendo, si fuera necesario, la demolición de lo ejecutado y la reposición del inmueble en cuestión a su estado anterior.

Debía tenerse en cuenta, no obstante, que las medidas señaladas podrían ser adoptadas siempre y cuando no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de la infracción presuntamente cometida (en principio, cuatro años desde la finalización de las obras), de conformidad con lo dispuesto en los arts. 114.2, 115 b) 3.º y 121.1 LUCyL. En este sentido, era posible que en una misma parcela coexistieran obras cuya finalización hubiera tenido lugar hacía más de cuatro años (respecto de las cuales no cabía otra actuación, desde el punto de vista urbanístico, que su sometimiento al régimen previsto para los usos del suelo declarados fuera de ordenación, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 351.4 RUCyL en relación con el art. 185 de la misma norma), con otras que se hubieran ejecutado con posterioridad, en relación con las cuales sí se podía reaccionar de la forma indicada por no haber transcurrido el plazo antes señalado desde su terminación. Estos extremos debían ser confirmados en la inspección que debía llevarse a cabo de las obras existentes en las cinco parcelas identificadas en las denuncias presentadas.

Considerando, entre otros, los argumentos jurídicos expuestos, y a pesar de que el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga no había respondido a nuestra petición de información, se procedió a formular una resolución a este en los siguientes términos:

> *"Primero.- A la vista de la denuncia registrada de entrada en ese Ayuntamiento con fecha 30 de abril de 2009, relativa a las obras ejecutadas en cinco parcelas de ese término municipal de Santovenia de Pisuerga, clasificadas como suelo rústico, sin haber obtenido previamente las autorizaciones urbanísticas preceptivas, adoptar, en el ejercicio de sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística, las siguientes medidas:*
>
> *- Ordenar a los servicios técnicos municipales la realización de una inspección de las cinco parcelas en cuestión, con el fin de determinar la realidad de las obras ejecutadas en aquellas y la fecha aproximada en la que fueron finalizadas cada una de ellas.*
>
> *- Cuando menos, en relación con las obras ejecutadas en las parcelas (...), acordar el inicio de los procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad urbanística de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 343 Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo, disponiendo, tras la tramitación del segundo de los procedimientos indicados y en el caso de que sea necesario, la demolición de lo ejecutado y la reposición del inmueble en cuestión a su estado anterior, siempre y*

cuando no haya transcurrido el plazo de prescripción de la infracción urbanística presuntamente comedida.

- Comunicar al autor de la denuncia antes señalada las actuciones iniciadas por ese Ayuntamiento como consecuencia del resultado de la inspección recomendada.

Segundo.- Tomar en consideración debidamente que, en caso de inactividad o pasividad de la Administración municipal ante las reclamaciones o denuncias de los particulares referidas a la ejecución de obras presuntamente ilegales, aquella podría incurrir en responsabilidad patrimonial, exigible por los afectados hasta transcurrido un año desde la prescripción de las correspondientes infracciones urbanísticas.

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

Esta resolución también fue comunicada a los distintos organismos a los que se había solicitado información, antes citados.

El Ayuntamiento destinatario de la resolución contestó a la misma poniendo de manifiesto que, en términos generales, estaba de acuerdo con su contenido y que aquella iba a ser tenida en cuenta en las actuaciones que fuera procedente adoptar una vez valoradas las alegaciones, documentos aportados e informes emitidos en relación con las obras que habían motivado la queja. También manifestó que había procedido a pedir un informe al Servicio Territorial de Fomento de Valladolid con el fin de garantizar que todas las actuaciones que por parte del Ayuntamiento debieran de realizarse se llevasen a cabo dentro del marco legalmente establecido. Comunicado el resultado final del expediente a todos los organismos afectados y al autor de la queja, se procedió al archivo de aquel.

De las 10 resoluciones restantes, adoptadas en el marco de la tramitación de las quejas antes citadas, 8 de ellas también fueron aceptadas, si bien en dos casos (**20111315** y **20111772**), su autor se dirigió nuevamente a esta institución con posterioridad a la aceptación de nuestra resolución a través de escritos que dieron lugar a la apertura de 2 nuevas quejas.

A diferencia de lo ocurrido en los casos anteriores, en el expediente **20112321**, admitida la queja a trámite y obtenida la información correspondiente, se constató que el Ayuntamiento de Melgar de Fernamental (Burgos), ante la ejecución de unas obras irregulares, había procedido a ejercer sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística respecto a aquellas de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable. Una vez comunicada esta información al autor de la queja se procedió al archivo del expediente.

También constituye una irregularidad urbanística la ejecución de obras cuando, a pesar de llevarse a cabo al amparo de una licencia urbanística, el desarrollo de las mismas no se ajusta a lo previamente autorizado por el ayuntamiento correspondiente. En relación con la actuación de la Administración municipal ante este tipo de irregularidad, se han dirigido ocho resoluciones a otros tantos ayuntamientos de la Comunidad (**20100350**, **20110323**, **20111805**, **20111882**, **20112001**, **20112419**, **20112422**, y **20120722**).

Un ejemplo del contenido de la intervención en las quejas donde se plantea la vulneración de la legalidad urbanística señalada lo encontramos en la postura adoptada en el expediente **20120722**. En esta queja, el ciudadano denunciaba la ejecución de obras irregulares en un inmueble ubicado en la localidad de Toro (Zamora). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento afectado. Pues bien, de la información obtenida se desprendía que la Entidad local citada no había actuado en forma alguna frente a las obras realmente ejecutadas, las cuales parecían exceder en mucho de las realmente autorizadas. En efecto, en ninguno de los dos informes técnicos que habían sido emitidos se hacía constar que se hubiera constatado que las obras efectivamente ejecutadas eran las recogidas en la licencia que había sido otorgada.

En consecuencia, en primer lugar, procedía que el Ayuntamiento ordenase la realización de una inspección de las obras denunciadas, al objeto de constatar si las mismas respondían o no a lo autorizado mediante la licencia otorgada en su día. En el supuesto, de que, como resultado de esta inspección, se alcanzase la conclusión de que las obras llevadas a cabo excedían de aquellas para las que se había obtenido licencia urbanística, se debía determinar si las obras realmente ejecutadas eran conformes con la normativa urbanística aplicable y, en concreto, con lo previsto el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico Artístico de Toro. A la vista del resultado de esta inspección, debían resolverse expresamente las solicitudes de inicio de procedimientos sancionador y restauración de la legalidad, procediendo la incoación de ambos en el supuesto de que las obras llevadas a cabo superasen las obras menores autorizadas en su día, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 114 LUCyL y 344 RUCyL, siempre y cuando no hubiera prescrito la infracción cometida. En caso contrario, procedía denegar expresamente y con base, precisamente, en lo constatado en aquella inspección, el inicio de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística que había sido solicitado.

Atendiendo a la fundamentación expuesta de forma somera, nos dirigimos al Ayuntamiento de Toro en los siguientes términos:

"Primero.- En relación con las obras ejecutadas en el inmueble ubicado en (...), de esa localidad de Toro, adoptar las siguientes medidas:

- Ordenar a los servicios técnicos municipales la inspección de aquellas obras, con el fin de determinar de forma definitiva si las mismas responden a las autorizadas mediante la licencia concedida con fecha 26 de mayo de 2011 (expte. 162/11), así como, en su caso, si las obras ejecutadas sin ajustarse a aquella licencia son conformes o no con la normativa urbanística aplicable y, en concreto, con el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico Artístico de Toro.

- En el supuesto de que a través de la inspección anterior se constatase la ejecución de obras no autorizadas en la licencia otorgada en su día, acordar la incoación de los correspondientes procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y 344 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo, siempre y cuando no haya prescrito la infracción cometida.

- Resolver expresamente las solicitudes de inicio de procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad urbanística presentadas por (...), informando a (...) del resultado de la inspección de las obras recomendada, así como de las actuaciones que se adopten a la vista de lo constatado en la misma (...)".

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución contestó a la misma que, una vez recibida la resolución señalada, se ordenó a los servicios técnicos municipales la emisión de un informe, tal y como se había recomendado en el punto primero de aquella. Sin embargo, a la vista del citado informe no se estimó oportuno iniciar ningún procedimiento de protección de la legalidad urbanística en relación con las obras ejecutadas. Comunicada al ciudadano la respuesta municipal, se procedió al archivo de la queja.

Entre las resoluciones antes citadas, las formuladas en los expedientes **20100350** y **20112001** fueron aceptadas por los Ayuntamientos destinatarios de las mismas, mientras la adoptada en la queja **20112419** se encontraba pendiente de recepción en la fecha de cierre del presente Informe.

Por otra parte, no resulta extraño que exista relación entre la licencia de primera ocupación y la realización de obras sin ajustarse a la licencia previamente obtenida. No en vano en 4 de las resoluciones antes señaladas nos ocupamos de la citada vinculación (quejas **20110323**, **20111805, 20111882** y **20112422**). En concreto, en el expediente

20112422, el ciudadano denunciaba la ejecución de unas obras irregulares en un inmueble localizado en el término municipal de Villaralbo (Zamora). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento competente. Considerando el contenido de la información proporcionada por este, se alcanzó la conclusión de que la gran mayoría de las obras que habían dado lugar a la queja se encontraban amparadas, en cuanto a su ejecución, por una licencia urbanística otorgada en 2010, y, en cuanto a su uso, por la licencia de primera ocupación que había sido otorgada en 2011.

Considerando lo anterior, procedía comenzar señalando que, mediante la licencia de primera ocupación se debe comprobar que lo efectivamente ejecutado responde a lo autorizado (por todas, STS de 25 de noviembre de 1997), puesto que su finalidad es comprobar que se han respetado los términos y condiciones de la licencia de obras concedida (STS de 1 de febrero de 2006). En el supuesto planteado en la queja, una vez que había sido presentada la solicitud de licencia de primera ocupación, se había constatado que existían ciertas diferencias entre las obras ejecutadas y las autorizadas. Sin embargo, el Ayuntamiento, en vez de requerir al promotor de las obras para que subsanara las deficiencias observadas, había optado por conceder la licencia, condicionando la misma al cumplimiento de las prescripciones técnicas enunciadas en el informe técnico previo que había sido emitido. Esta decisión municipal podía encontrar su amparo en la posibilidad de otorgar licencias subordinadas al cumplimiento de unas condiciones de acuerdo con lo mantenido por la Jurisprudencia sobre las licencias condicionadas (STS de 5 de abril de 1999 y de 23 de marzo de 2002). Así mismo, cabía apelar al principio de proporcionalidad como fundamento de un posible otorgamiento de la licencia de primera ocupación aun cuando la ejecución de las obras no hubiera respondido exactamente a la licencia inicialmente obtenida, argumentación esta que había sido utilizada en las STSJCyL de 20 de julio de 2001 y de 23 de junio de 2006. Ahora bien, resultaba evidente que las condiciones exigidas en la licencia de primera ocupación debían ser cumplidas y, de hecho, en el propio acto de otorgamiento de la licencia se había concedido un plazo de un mes para llevarlas a efecto.

Por otra parte, tanto la licencia de obras inicialmente otorgada como la licencia de primera ocupación, habían sido concedidas para la creación de un espacio bajo cubierta en el inmueble en cuestión cuyo destino era el de "almacén" o "desván". Sin embargo, constaban algunos datos en los expedientes administrativos tramitados que apuntaban que el espacio creado se podía estar destinando a un uso residencial, motivo por el cual se debía llevar a cabo una inspección del inmueble. Si la misma confirmaba esta última circunstancia debía considerarse, a los efectos de la adopción de las medidas de protección de la legalidad

urbanística pertinentes, que el uso del suelo constituye una actividad continuada y que, por tanto, el plazo de prescripción de la infracción que, en su caso, se estaría cometiendo no empezaba a correr hasta que tal uso finalizase (STS de 15 de septiembre de 1989, y STSJCyL de 12 de marzo y 29 de abril de 2003).

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Villaralbo en los siguientes términos:

> *«Primero.- En relación con las obras ejecutadas en el inmueble localizado en (...), adoptar las siguientes medidas:*
>
> *- Ordenar a los servicios técnicos municipales la realización de una inspección del citado inmueble, con el objeto de determinar el cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia de primera ocupación otorgada mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 10 de febrero de 2011 (referidas a la altura de la chimenea adosada a la fachada de acceso al bajo cubierta y al tratamiento de la medianera vista), así como el uso al que se está destinando el espacio bajo cubierta ampliado con aquellas obras.*
>
> *- En el caso de que no se hayan cumplido las condiciones impuestas señaladas, requerir al titular de la licencia para que proceda a su cumplimiento de forma inmediata, poniendo de manifiesto al mismo que la inobservancia de aquellas podrá dar lugar a que quede sin efecto la licencia otorgada.*
>
> *- En el supuesto de que el espacio bajo cubierta se encuentre destinado a un uso "vividero" o residencial, iniciar los correspondientes procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad por este motivo. (...)».*

En la fecha de cierre del presente Informe se encontraba pendiente de recepción la respuesta del Ayuntamiento a nuestra resolución.

Por su parte, el resto de resoluciones en las que se puso de manifiesto la vinculación existente entre la licencia de primera ocupación y la ejecución de obras sin ajustarse a la licencia previa, adoptadas en las 3 quejas antes señaladas (**20110323**, **20111805**, y **20111882**), también fueron aceptadas total o parcialmente por los ayuntamientos destinatarios de las mismas.

Para finalizar esta referencia a las resoluciones dirigidas a las entidades locales en aquellos supuestos en los que se constató la existencia, cuando menos, de indicios de que habían sido ejecutadas obras sin ajustarse a las licencias previamente obtenidas, cabe señalar que en 2012 hemos recibido la respuesta del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro a la

resolución formulada en la queja **20111548**, a la que hicimos referencia en el Informe correspondiente al año 2012. En su respuesta, aquella Entidad local nos ha manifestado que, si bien se había llevado a cabo la inspección de las obras recomendada por esta procuraduría, no se iban a adoptar el resto de medidas de protección de la legalidad urbanística indicadas en nuestra resolución.

Por último, a diferencia de lo ocurrido en todos los supuestos anteriores, en los expedientes **20112419**, **20120722**, **20120989** y **20121495**, tras llevar a cabo la investigación correspondiente y analizados los informes remitidos en cada caso, se llegó a la conclusión de que no se podía afirmar que las entidades locales afectadas hubieran ejercido de forma irregular sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística, bien porque no se constató la existencia del ilícito urbanístico denunciado por el ciudadano; bien porque aunque era real la infracción administrativa cometida, la reacción municipal había sido o estaba siendo la correcta. En todos estos casos, con carácter previo al archivo de las quejas, se comunicó a los autores de las mismas la información recibida y la fundamentación jurídica de la postura adoptada.

1.4. Información urbanística y participación social

Hasta aquí nos hemos referido a las actuaciones llevadas a cabo con el fin de tramitar y resolver las quejas presentadas por los ciudadanos cuyo objeto fue la actuación administrativa desarrollada en alguna de las tres fases del proceso urbanizador y edificatorio. Ahora, para finalizar la parte de este Informe dedicada a la actividad urbanística, nos detendremos en los conflictos planteados por los ciudadanos en relación con el acceso de estos a la información de la que dispone la Administración en este ámbito material. A los efectos de la LUCyL, la información urbanística (cuestión genérica a la que se encuentra dedicado su título VII) comprende toda información disponible por las administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, relativa a los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos y a la situación urbanística de los terrenos, así como a las actividades y medidas que pueden afectar a la misma (art. 141.3 de la LUCyL). No obstante, como en años anteriores, dentro de este apartado incluiremos aquellas quejas donde los ciudadanos se han dirigido a la Administración solicitando información, que aun cuando pudiera no ser calificada como urbanística en el sentido definido en la LUCyL, tiene por objeto procedimientos administrativos o documentación relacionada con la actividad urbanística.

Es destacable que en 2012 se haya producido un ascenso tanto en las quejas presentadas por los ciudadanos en torno a esta cuestión (10 quejas por 8 en 2011), como en las resoluciones dirigidas a la Administración al considerar que esta no proporcionaba la

información demandada por aquellos o lo hacía de una manera insuficiente o inadecuada. En concreto, hasta ocho han sido las ocasiones en las que se ha debido recomendar a la Entidad local competente en cada caso que proporcionara la información solicitada relativa a procedimientos administrativos de carácter urbanístico de conformidad con la normativa aplicable. Resulta evidente que acceder a tal información se configura como una paso previo necesario para facilitar al ciudadano los medios de reacción frente a una resolución administrativa con la que se encuentra disconforme, solicitando con posterioridad, sí así lo estima oportuno, su revisión por la Administración autora de la misma a través del procedimiento que corresponda.

En 7 de los supuestos señalados, el acceso solicitado por los ciudadanos se refirió a las actuaciones administrativas a través de las cuales se había autorizado la ejecución de unas obras. En 6 de estos casos, tras el análisis de la información obtenida llegamos a la conclusión de que el solicitante de la información reunía o podía reunir la condición de interesado en el procedimiento de concesión de la licencia que, en principio, amparaba las obras controvertidas. Así ocurrió en las quejas **20110875**, **20111770**, **20120281**, **20120694**, **20121324** y **20121542** (en 3 de ellas, el autor de la queja y el Ayuntamiento cuya actuación se encontraba en el origen de los conflictos eran los mismos).

El contenido de las posturas adoptadas en todos estos casos se puede ejemplificar a través de lo actuado en el último de los expedientes indicados (**20121542**). En el mismo, su autor planteaba la ausencia de resolución expresa de una solicitud de información administrativa presentada en relación con un expediente de licencia de obras tramitado por el Ayuntamiento de Cedillo de la Torre (Segovia). A la vista de la información que nos proporcionó esta Entidad local atendiendo a nuestra petición, no constaba que se hubiera resuelto expresamente la solicitud de información referida en la queja, ni que se hubiera facilitado al solicitante el acceso a los documentos que se identificaban en su petición (integrantes del expediente administrativo tramitado con carácter previo a la concesión de la licencia para la ejecución de unas obras).

Pues bien, considerando lo anterior, se debía recordar al Ayuntamiento citado que el art. 37.1 LRJPAC reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. Dicho derecho de acceso se complementa ("conllevará", en la terminología legal) con otro derecho, el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen

legalmente establecidas (apartado 8 del art. 37 LRJPAC). Por tanto, una solicitud de acceso a información administrativa debe ser oportunamente resuelta por la Administración a la que se haya dirigido, tal y como resulta del contenido del art. 42.1 LRJPAC, siendo el plazo establecido para dictar y notificar aquella resolución expresa de tres meses (plazo general del art. 42.3 aplicable, en este caso, por defecto). Transcurrido el citado plazo se producen los efectos del silencio, positivo en el supuesto planteado en la queja puesto que se cumplían todas las exigencias establecidas en el art. 37 LRJPAC (la STS de 15 septiembre de 2004, solamente había considerado que el silencio es negativo en el supuesto de peticiones genéricas).

En consecuencia, en el supuesto concreto planteado en la queja citada la petición de información realizada debía ser atendida poniendo de manifiesto al solicitante la forma de acceder a los documentos identificados en su petición y de obtener una copia de los mismos. La afirmación anterior se extendía también al proyecto básico y de ejecución incluido en aquella, sin que fuera preciso para ello la autorización del autor de aquel, existiendo diversos pronunciamientos judiciales al respecto (STSJ de Galicia de 28 de abril de 2005 y STSJ de Madrid de 9 de febrero de 2005). En este sentido, es cierto que el derecho de propiedad intelectual incluye los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería [art. 10.1 f) del RDLeg 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual], así como que el art. 17 de dicho texto establece que corresponde al autor el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma y en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizados sin su autorización, salvo en los casos previstos en aquella Ley. Sin embargo, se debía precisar que el art. 31 bis 1. del citado texto legal, precepto añadido al Texto Refundido por la Ley 23/2006, de 27 de julio, dispone expresamente que no es necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios.

Además, como hemos señalado con anterioridad, en este supuesto (como en los planteados en los otros 5 expedientes antes citados), el derecho a acceder a la información solicitada tenía mayor fundamento si cabía, puesto que se debía tener en cuenta también que el art. 31.1 de la LRJPAC considera como interesados a quienes, aunque no hayan iniciado un procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte, así como a aquellos otros cuyos intereses legítimos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. De conformidad con el citado precepto, el solicitante de información reunía la referida condición de interesado, como copropietario del inmueble donde se habían llevado a cabo las obras para las

que se había solicitado licencia. Así lo había debido entender también el Ayuntamiento afectado al haberle notificado a aquel la resolución mediante la cual se había otorgado aquella licencia y al haberle reconocido, incluso, legitimación para impugnar la misma en vía administrativa.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, nos dirigimos al Ayuntamiento antes indicado recomendando al mismo lo siguiente:

> *"Resolver expresamente la solicitud de información administrativa presentada (...) en relación con el expediente de licencia de obras (...), estimando la misma y poniendo de manifiesto al solicitante, si aún no se hubiera hecho, la forma en la cual puede acceder al contenido de los documentos identificados en su escrito, así como obtener una copia de los mismos".*

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, el Ayuntamiento destinatario de la resolución nos puso de manifiesto que había estimado oportuno aceptarla, adjuntando a su contestación una copia de la resolución administrativa a través de la cual se había estimado la petición realizada por el ciudadano y se le había comunicado a este la forma en la cual podía ejercer su derecho de acceso al expediente administrativo.

Al igual que ocurrió en el expediente señalado, las resoluciones formuladas en las quejas **20111770** y **20121324** también fueron aceptadas por los ayuntamientos destinatarios de las mismas, siendo también el resultado de esta aceptación en ambos casos el reconocimiento del acceso cuya denegación o ausencia de resolución había conducido a los ciudadanos a acudir a esta procuraduría. Por el contrario, las resoluciones adoptadas en las quejas **20110875**, **20120281** y **20120694**, todas ellas en relación con la actuación el Ayuntamiento de Fuentesaúco (Zamora), no habían sido objeto de contestación en la fecha de cierre del presente Informe (respecto al primero de los expedientes señalados el Ayuntamiento indicado ya había sido incluido por este motivo en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras).

Por su parte, en el expediente **20120294** también se formuló una resolución al Ayuntamiento de Coscurita (Soria), en la que se recomendó a este que reconociera el derecho de un ciudadano a acceder a expedientes tramitados para la concesión de licencias de obras, sin que fuera necesario para ello que el solicitante tuviera la condición de interesado en tales procedimientos. En efecto, en esta queja el ciudadano hizo alusión a una presunta ausencia de contestación a una petición de información sobre las licencias urbanísticas otorgadas para las obras ejecutadas en un inmueble ubicado en aquel término municipal. A la vista de la información obtenida de aquella Entidad local, se podía concluir que no se había resuelto expresamente la solicitud de información formulada por el ciudadano.

En consecuencia, dado que la pretensión ejercitada a través de la solicitud presentada encontraba su amparo, al referirse a dos procedimientos finalizados (los tramitados para el otorgamiento de las licencias correspondientes), en el art. 37.1 y 8 LRJPAC, procedía recordar al Ayuntamiento afectado que, de conformidad con lo establecido en los arts. 42 LRJPAC y 231.1 ROF, le incumbía la obligación de resolver expresamente la petición de información realizada, concediendo el acceso solicitado y poniendo de manifiesto al ciudadano la forma en la cual podía ejercer este derecho, y ello con independencia de que este no reuniera ninguno de los requisitos previstos en el art. 31.1 LRJPAC para ser considerado interesado en aquellos procedimientos.

En consecuencia, se formuló una resolución al Ayuntamiento citado en los siguientes términos:

> *"Resolver expresamente la petición presentada por (...), registrada de entrada en ese Ayuntamiento de Coscurita con fecha 8 de noviembre de 2011, reconociendo a este, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, su derecho a acceder a los expedientes tramitados para la concesión de las licencias urbanísticas al amparo de las cuales se han ejecutado obras de carácter menor en los inmuebles localizados en (...), comprensivo también de la obtención de copias o certificados de los documentos integrantes de los mismos".*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento destinatario de la misma, lo cual dio lugar al archivo del expediente. Sin embargo, una vez que el ciudadano accedió a los expedientes administrativos señalados, se volvió a dirigir a esta institución poniendo de manifiesto el carácter irregular de las obras llevadas a cabo, lo cual dio lugar a la apertura de un nuevo expediente (**20121552**), cuyo objeto no era ya el acceso a la información sino la propia actuación municipal en relación con tales obras. En la fecha de cierre del presente Informe nos encontrábamos pendientes de recibir la contestación municipal a una solicitud de ampliación de información que habíamos dirigido a la Administración municipal en el marco de la tramitación de esta nueva queja. La tramitación de estos expedientes evidencia el carácter instrumental pero necesario que el acceso a la información relativa a los procedimientos urbanísticos tiene para el ejercicio de derechos de los ciudadanos, tales como la denuncia de posibles irregularidades urbanísticas que pueda dar lugar, en su caso, a la puesta en funcionamiento de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística existentes.

Al acceso a otro tipo de procedimientos administrativos (en concreto, a los tramitados para la declaración de ruina de inmuebles) nos referimos en la resolución formulada en el

expediente **20120773**. En esta queja su autor hizo alusión a la falta de respuesta a un escrito en el que un ciudadano había solicitado al Ayuntamiento de Arganza (León) información acerca de los expedientes de ruina tramitados en relación con inmuebles ubicados en una localidad del término municipal. El informe proporcionado por aquella Entidad local confirmó que la petición de información realizada por el ciudadano no había sido contestada expresamente.

A la vista de lo anterior, procedía recordar al Ayuntamiento citado que el art. 18.1 e) LBRL reconoce a los vecinos el derecho a ser informados, previa petición razonada, y a dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 CE. Por su parte, los arts. 69.1 y 70.3 del mismo texto legal reconocen a los ciudadanos (y no solamente a los vecinos) el derecho a ser informados; en concreto, el art. 69.1 establece que las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local; y el art. 70.3 dice que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105 b) CE. También se refiere a los ciudadanos (y no a los vecinos) el art. 207 ROF, que reitera lo dispuesto en el art. 70.3 LBRL.

Por otro lado y en relación, más en concreto, con el derecho a la información urbanística, el art. 141.1 LUCyL señala que las Administraciones adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información urbanística a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado y con garantía de confidencialidad sobre su identidad. Únicamente el art. 423.3 RUCyL permite denegar el acceso a la información urbanística a quienes no tengan un interés directo en los siguientes casos: cuando la información urbanística solicitada afecte a expedientes sujetos a cualquier tipo de proceso judicial o a un procedimiento administrativo sancionador, a datos de carácter personal o proporcionados por terceros que no estén jurídicamente obligados a facilitarlo, o a documentos internos de las administraciones públicas o inconclusos; y cuando la solicitud de información urbanística sea manifiestamente abusiva o bien no sea posible determinar su objeto. Considerando que la petición de información cuya ausencia de resolución había dado lugar a la queja no se encontraba en ninguno de estos supuestos, se recomendó al Ayuntamiento afectado que proporcionara al ciudadano la información solicitada.

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

"1.-Que, en respuesta a la solicitud contenida en el escrito registrado de entrada en ese Ayuntamiento con fecha 26 de marzo de 2012 y número 41, se proceda a dictar la correspondiente resolución (facilitando la información solicitada) y a notificar la misma al peticionario.

2.- Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación se tenga en cuenta que los vecinos tienen derecho a ser informados, previa petición razonada, y a dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución (artículo 18.1 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local).

3.-Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación se tenga en cuenta, también, que las solicitudes de acceso a información deben ser resueltas expresamente (art. 42.1 de la Ley 30/92), que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución es de tres meses (plazo general del art. 42.3 de la Ley 30/92 y aplicable por defecto) y que, salvo que se trate de peticiones genéricas, se entienden estimadas por silencio transcurridos tres meses desde la solicitud".

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución nos comunicó la aceptación de la misma, circunstancia que una vez comunicada al autor de la queja motivó el archivo del expediente.

En definitiva, en el año 2012 ha sido necesario recordar en ocho ocasiones a la Administración local su obligación de proporcionar la información solicitada por los ciudadanos en relación con procedimientos administrativos de carácter urbanístico en los términos establecidos en la normativa aplicable. La efectividad del reconocimiento de este derecho es un presupuesto necesario para el correcto ejercicio de la acción pública reconocida a todos los ciudadanos para exigir en el ámbito administrativo y judicial el cumplimiento de la normativa urbanística [arts. 4 f) del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, y 150 LUCyL].

2. OBRAS PÚBLICAS

Como consideración general y por obvio que pueda parecer es necesario destacar que nos encontramos ante una de las materias más afectadas por las restricciones presupuestarias por parte de las distintas administraciones públicas y, en particular, por parte de la Junta de Castilla y León, siendo la Consejería de Fomento y Medio Ambiente una de las que más ha visto reducidos sus capítulos presupuestarios quinto y sexto, destinados a inversiones reales y transferencias de capital, éstas generalmente con ese mismo fin inversor. En particular, la

contratación de obra pública nueva durante el ejercicio se ha visto reducida a mínimos, reservándose las partidas presupuestarias existentes a la ejecución de la obra ya iniciada y, especialmente, a la conservación y mantenimiento de la obra pública ya existente, sobre todo en materia de infraestructuras.

Esa política tiene lógico reflejo en las quejas presentadas en esta materia ante el Procurador del Común. Así, en el año 2012 se han presentado un total de 93 quejas en materia de Obras Públicas, cantidad que, si bien contrasta con las 25 presentadas en el año 2011 o las 35 presentadas en el año 2010, debemos de precisar que 68 se refieren a obras de mejora y conservación de una misma carretera, como veremos más adelante. De ellas, la cantidad de quejas referidas al procedimiento expropiatorio coincide con las del año 2011, ascendiendo a 7 quejas, 8 lo han sido por reclamación de daños derivados de la ejecución de obra pública y 76 se corresponden con quejas derivadas del estado de conservación y/o mantenimiento de carreteras (con la precisión indicada más arriba).

Siendo más concretos, las quejas sobre procedimientos expropiatorios en general, han dado paso a reclamaciones sobre el retraso en el pago del justiprecio o intereses derivados del mismo y las quejas sobre procedimientos de contratación de obra pública han dado paso a reclamaciones sobre la conservación y mantenimiento de la obra pública ya ejecutada.

2.1. Ejecución de obra pública

Como hemos advertido, una de las consecuencias de la crisis económica en la que estamos inmersos es la drástica reducción, por parte de las distintas administraciones, de la ejecución de obra pública. Pero además, no ha sido infrecuente el hecho de que algunas de las obras ya en ejecución se hayan visto paralizadas en pleno proceso por la "quiebra" económica de las empresas contratistas, situación que les ha conducido a procedimientos concursales o, incluso, al cese de la actividad en el peor de los supuestos. Tal es el caso del Palacio de Congresos de Zamora expediente **20120991** cuya paralización ha originado problemas de seguridad, salubridad e incomodidad a vecinos y usuarios de las vías públicas circundantes.

Los autores de la queja manifestaron que se había creado en el interior de la excavación sobre la que se iba a construir el Palacio de Congresos una balsa de agua estancada y en descomposición, lo que supone un foco constante de infección. Los pisos superiores se habían convertido en palomares, la valla exterior de las obras estaba dañada e invadía la calle y aceras con el consiguiente perjuicio para los viandantes. Así mismo, de la documentación obrante en el expediente se desprendía que los vecinos de las calles colindantes a la obra

denunciaron la existencia de socavones y grietas en las mismas que podrían llegar a afectar a los edificios de viviendas.

Por ello, el Procurador del Común, previa la investigación oportuna, remitió resolución tanto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente como al Ayuntamiento de Zamora, con el fin de que, sin perjuicio de la terminación o no de la obra, se adoptaran las medidas precisas para acondicionar el solar garantizando la seguridad y salubridad del mismo en los siguientes términos, respectivamente:

A la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

«I.- Que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente proceda, con la mayor inmediatez posible, a adoptar las medidas técnicamente oportunas a fin de evitar deslizamientos del terreno y el posible colapso del mismo y del muro de contención en el solar donde radican las obras de ejecución, paralizadas, del Palacio de Congresos, Ferias y Exposiciones de Zamora así como a mantener, de forma periódica y frecuente, inspecciones al solar para comprobar el estado de seguridad y salubridad que presenta procediendo a su limpieza y/o reparación de los elementos de seguridad, talas como las vallas protectoras, dañados.

II.- Que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente proceda, previos los trámites legales oportunos, a la contratación de las obras de consolidación de la estructura o cimentación completa hasta la cota "0" del Palacio de Congresos, Ferias y Exposiciones de Zamora a fin de que, previos los trámites legales oportunos, se proceda a la adjudicación de las mismas en el presente año 2012 de manera que dichas obras puedan estar concluidas en los primeros meses del año 2013».

Al Ayuntamiento de Zamora:

«Que, mientras no se culminen las obras de consolidación de la estructura hasta el nivel ó cota "0", el Ayuntamiento de Zamora intensifique la vigilancia sobre el estado del solar donde permanecen paralizadas las obras de ejecución del Palacio de Congresos, Ferias y Exposiciones de Zamora, en todos aquellos aspectos que puedan repercutir en el estado de las vías públicas que lo circundan y de edificios próximos y puedan poner en peligro la seguridad de los vehículos que por ellas transitan y sus ocupantes, de los viandantes y de los vecinos de los edificios situados en esas calles, adoptando, en su caso y en colaboración con la Administración autonómica, las medidas oportunas que garanticen las condiciones adecuadas de seguridad y

salubridad, con especial atención a los posibles movimientos del terreno que puedan producirse en la excavación en temporadas de lluvia intensa».

La citada resolución fue aceptada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, teniendo constancia esta defensoría de que lo solicitado en la misma se está ya ejecutando.

2.2. Expropiación forzosa

La drástica reducción de obra pública también ha tenido consecuencias, lógicamente, en la reducción de los procedimientos expropiatorios y, por ende, en las quejas derivadas de los mismos. Así, de las 7 quejas presentadas, 4 tienen como denominador común el retraso en el pago, bien del justiprecio, bien de los intereses derivados del mismo, bien de los "intereses de los intereses". De ahí que tres de los expedientes **20120055, 20120664 y 20120981** deriven de otros originados por quejas que datan de años anteriores y en los que se reclama el pago del justiprecio ya determinado en su día y de los intereses devengados, tal y como hemos expuesto.

En relación a los retrasos, bien en el procedimiento para la determinación del justiprecio, bien en el procedimiento para el pago del mismo, esta defensoría ha manifestado que, teniendo en cuenta que el procedimiento expropiatorio debe de ser ejemplar en la búsqueda del equilibrio entre ejercicio de potestades públicas y el derecho constitucional a la propiedad privada, es muy importante que las indemnizaciones originadas por cualquier expropiación se abonen a los afectados en el menor periodo de tiempo posible y, en cualquier caso, respetando los plazos legalmente establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 -el art. 48.1 establece que el plazo será de seis meses desde la determinación del justiprecio-, plazo que no se viene respetando a la luz de las quejas formuladas.

Del mismo modo, el pago de intereses derivado del retraso en el pago del justiprecio también se dilata, en ocasiones, en exceso. En este sentido no caben dudas acerca de la obligación legal, cuyo devengo es automático, de pagar tales intereses de demora (entre otras, STS 21-06-2001). Esta obligación, asimismo, se mantiene bien si el justiprecio se ha fijado de mutuo acuerdo o bien si ha sido fijado por resolución administrativa, puesto que los intereses de demora referidos constituyen una garantía para el ciudadano por el retraso en recibir el justiprecio, con independencia del modo a través del cual se haya fijado el mismo. La más moderna Jurisprudencia configura los intereses de demora como una modalidad de responsabilidad patrimonial de la Administración (STS 10-01-2003), de ahí la exigencia de especial diligencia a ésta para su rápida determinación y abono.

En el mismo sentido nos debemos de pronunciar sobre los "intereses de los intereses de demora". Con respecto a éstos, desde el año 1997, el Tribunal Supremo (entre otras, en sus Sentencias de 23 de mayo de 2000, 6 de octubre de 2001 y 9 de marzo de 2002) ha establecido la doctrina jurisprudencial al respecto. Según la misma, los intereses de demora en la tramitación y pago del justiprecio constituyen, una vez abonado éste, una deuda de cantidad líquida, que, de no pagarse, genera, conforme a lo dispuesto por el art. 1101 del CC, una obligación de indemnizar daños y perjuicios si se hubiese incurrido en mora, cuya indemnización, al tratarse de una obligación dineraria, ha de consistir, salvo pacto en contrario, en el interés legal, de acuerdo con el art. 1108 del CC, y esa misma Jurisprudencia declara que se incurre en mora desde que el acreedor exige judicial o extrajudicialmente el abono de los intereses una vez satisfecho el justiprecio, según lo establecido por el art. 1100 del CC.

En relación al pago de intereses, debemos de manifestar que, desde un punto de vista jurídico, la Junta de Castilla y León no ha cuestionado la doctrina expuesta puesto que, de hecho, viene aceptando las resoluciones que aplican la misma si bien, como hemos dicho, se retrasa, en ocasiones de forma injustificable, en la determinación y pago de los mismos aplazando el pago *"al momento en que la disponibilidad del crédito lo permita"* (frase extraída del informe remitido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el expediente **20120664**).

Por último, debemos de manifestar que tres de las quejas presentadas fueron remitidas al Defensor del Pueblo al corresponder a expropiaciones acordadas por órganos de la Administración del Estado.

2.3. Reclamación de daños

En el año 2012, se han recibido ocho reclamaciones referidas a los daños causados por la ejecución de obras públicas. De ellas, 3 aludían a actuaciones lesivas ejecutadas por órganos dependientes de la Administración del Estado y fueron remitidas al Defensor del Pueblo, 2 se remitieron también al tratarse de presuntos daños causados como consecuencia de las obras realizadas en un proyecto de variante de carretera de titularidad estatal y otra fue archivada por considerarse extemporánea al referirse a hechos presuntamente lesivos de la Administración acaecidos en el año 2008, sin que mediase reclamación alguna por escrito hasta el año 2011.

Con relación a quejas o expedientes concretos, no es infrecuente que, más allá de la habitual controversia sobre la cuantificación de los daños, la discusión o disparidad de criterios radique en la propia realidad o determinación de los daños causados. Tal es el caso de la queja

20121211 en la cual, el autor de la misma denuncia los daños y perjuicios causados en la parte de finca rústica no expropiada como consecuencia de las obras de mejora en la confluencia de las carreteras CL-601 y CL-603 en el término municipal de Condado de Castilnovo (Segovia).

A modo de resumen, los presuntos daños consistirían en la inaccesibilidad de la maquinaria agrícola en la parte de la finca que quedó aislada, las inundaciones en la finca motivadas por la deficiente ejecución de las cunetas o la insuficiencia de éstas para encauzar el caudal de agua en momentos de máxima escorrentía y la incorrecta ubicación del nuevo acceso a la finca.

Por su parte, la Administración negó la existencia de los daños y defendió la correcta ejecución de las obras.

En este supuesto, extensible a casos similares, es decir, cuando existe contradicción e incompatibilidad entre las versiones del autor de la queja y de la Administración, esta defensoría debe de atender la presunción *iuris tantum* de la que gozan los informes técnicos de la Administración -por aplicación analógica de los principios administrativos de legalidad y veracidad- salvo que se demuestre lo contrario. Para ello habría que acudir a la elaboración de nuevos informes periciales de técnicos ajenos a la Administración que determinaran la situación real en la que ha quedado la finca tras las obras de la carretera y hacerlos valer por los cauces procesales oportunos ante los órganos jurisdiccionales competente puesto que no entra dentro del ámbito de las competencias del Procurador del Común la designación de peritos que lo determinen. Ello conduce necesariamente al cierre y archivo del expediente por no quedar acreditada la irregularidad de la Administración.

2.4. Conservación y mantenimiento

Tal y como hemos manifestado anteriormente, la drástica reducción de las partidas presupuestarias de las administraciones públicas de Castilla y León destinadas a la ejecución de obra pública contrasta con las partidas destinadas al mantenimiento y conservación de las obras ya ejecutadas y en servicio, las cuales, se han visto también reducidas pero en menor cuantía.

Ello se traduce en las quejas formuladas durante el año 2012, año en que adquieren especial protagonismo cuantitativo las quejas formuladas sobre las deficiencias de mantenimiento y estado de conservación, sobre todo, de las carreteras de la Comunidad Autónoma, con independencia de su titularidad autonómica o provincial. En este sentido, de las 7 quejas presentadas en el año 2011 se ha pasado a 76 quejas en el 2012, si bien es cierto que, de ellas, 68 se corresponden con una misma infraestructura, la carretera BU-825.

En primer lugar, como marco de la potestad reglada de la Administración autonómica en la materia, debemos referirnos al Plan Sectorial de Carreteras de Castilla y León 2008-2020, aprobado por Decreto 24/2009 de 26 de marzo, plan que establece el marco normativo en el que se enmarcan las actuaciones de la Junta de Castilla y León en materia de infraestructuras. El amplio horizontal temporal del mismo supone que la Administración autonómica goza de una importante discrecionalidad a la hora de acometer actuaciones y situar las mismas en el tiempo, hasta el año 2020. En la práctica, observamos que ello se traduce en que las actuaciones en carreteras de titularidad autonómica más importantes se suelen diferir a la parte final del periodo de vigencia del plan.

En segundo lugar, más allá de la comodidad que suponga para los usuarios disponer de carreteras en buen estado de conservación y mantenimiento, lo que más preocupa a esta defensoría es el índice de peligrosidad de las mismas. Obviamente, la peligrosidad deriva en un alto índice de siniestralidad y, por ello, dichas infraestructuras conculcan las garantías que, en materia de seguridad vial, deben de ofrecer todas las vías públicas. Precisamente por ello, al amparo de las facultades que nos confiere el art. 1.3 de la Ley reguladora de la Institución del Procurador del Común y la STC 12-7-1988 -que autorizan al Procurador del Común de Castilla y León para solicitar información a cualesquiera órganos administrativos con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma- se ha considerado oportuno recabar información de las distintas Subdelegaciones del Gobierno en Castilla y León en relación con los problemas reflejados en los expedientes tramitados en esta materia y ello, en base a las funciones que la Guardia Civil de Tráfico tiene encomendadas por el vigente marco jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado -LO 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y concordantes- en materia de vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas y en las urbanas no asignadas de forma expresa a policías locales o autonómicas. Los conocimientos, experiencia y capacidad que la Guardia Civil de Tráfico tiene en materia de seguridad vial, unido a la profesionalidad y objetividad de los informes remitidos han sido determinantes a la hora de formular las correspondientes resoluciones.

Por todo, queremos hacer expreso el agradecimiento de esta procuraduría a la Guardia Civil de Tráfico y a las Subdelegaciones del Gobierno en la Comunidad por la inestimable colaboración prestada en esta materia.

Con respecto a las quejas presentadas que podamos considerar como más significativas nos referiremos al expediente **20120001** al se han acumulado 67 más correspondientes a otras tantas quejas con el mismo objeto. En la queja se denunciaba el

deficiente estado de la carretera BU-825, de titularidad autonómica, que sirve de enlace entre la provincia de Burgos y la Comunidad Autónoma de La Rioja por la Sierra de la Demanda.

Según los autores de la queja, sus casi 30 kilómetros de longitud presentan múltiples deficiencias en el asfalto y carencias de señalización, circunstancia esta que la convierten en una carretera peligrosa y muy perjudicial para el tránsito de los vehículos, influyendo de forma muy negativa en el desarrollo de la comarca que atraviesa.

Tras el análisis de la información solicitada se llegó a las siguientes conclusiones: el firme está formado por aglomerado asfáltico en mal estado de conservación y mantenimiento, con una mala compactación. La uniformidad, rugosidad e impermeabilidad presenta un muy mal estado. La adherencia longitudinal y transversal es mala. La vía se encuentra parcheada, reparcheada y con numerosos baches en su totalidad. La señalización vertical es correcta. En cuanto a la señalización horizontal, se observan líneas blancas longitudinales retroreflectantes continuas y discontinuas de separación de carriles en muy mal estado. La siniestralidad es baja; entre 2010 y 2012 se instruyeron siete diligencias con un total de tres heridos leves, no interviniendo, en ninguno de los casos el estado, configuración o señalización de la vía como causa de los accidentes instruidos.

La peculiaridad de este expediente radica en que la Junta de Castilla y León se "obligó" a modernizar la carretera antes de que concluyese el año 2010 y ello porque el año 2005, esta Administración y el Gobierno de La Rioja suscribieron un "Convenio de Colaboración" para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés para ambas comunidades. Dicho convenio incluía, entre otras, la carretera BU-825 desde Salas de Los Infantes al límite con la Comunidad Autónoma de La Rioja por lo que respecta a Castilla y León y la carretera LR 113 hasta Cenicero, continuación de la anterior, en lo que respecta a La Rioja. El Convenio estableció un plazo máximo de 5 años para concluir las obras. En este sentido, debemos manifestar que, tal y como consta en la página web del Gobierno de La Rioja (www.larioja.org) las obras del tramo de esta Comunidad Autónoma fueron ejecutadas según lo convenido.

Valorando todo lo anterior se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, resolución cuya parte dispositiva trata de conjugar, como el resto de resoluciones de esta naturaleza, por un lado el derecho de los usuarios a circular con unas mínimas exigencias de seguridad por la misma y por otro lado las dificultades económicas y presupuestarias para acometer obras de modernización de gran calado de forma inmediata. Así, reproducimos textualmente, el contenido de la misma:

> *"1.- Que por parte de la Junta de Castilla y León se culmine con la mayor inmediatez posible el proyecto de obras de renovación del firme de la carretera autonómica BU-*

825 desde Salas de los Infantes hasta al límite con la Comunidad Autónoma de La Rioja de manera que, tras ello y también con la mayor celeridad posible, se realicen los trámites legales oportunos tendentes al inicio de la ejecución material de las obras.

2.- Que, en el caso de que el proyecto en fase de redacción no contemplase la ejecución de una nueva señalización horizontal, la Administración autonómica proceda a realizarla, una vez concluidas las labores de renovación del firme.

3.- Que, en el caso de que el proyecto en fase de redacción no contemple el ensanchamiento de la carretera en los tramos en los que la orografía del terreno lo permita y sea técnicamente adecuado, se proceda a ejecutar el ensanchamiento de la vía, siempre y cuando las disponibilidades presupuestarias lo permitan y ello no suponga una demora en la aprobación del proyecto. De lo contrario, el ensanchamiento quedaría diferido a las obras de modernización de la carretera previstas en el Plan Sectorial de Carreteras 2008-2020.

4.- Sin perjuicio de los puntos anteriores, que la Junta de Castilla y León establezca un calendario para la tramitación administrativa y posterior ejecución del las obras de modernización total de la carretera BU-825 desde Salas de los Infantes hasta el límite con la Comunidad Autónoma de La Rioja que posibilite que la conclusión de las obras se enmarque temporalmente dentro del citado Plan Sectorial de Carreteras 2008-2020".

Dicha resolución fue parcialmente aceptada por la Administración autonómica.

En términos similares, en la queja que originó el expediente **20120549** se denunció la situación de deterioro de la carretera de titularidad autonómica CL-623, en la provincia de León, carretera que circunda parcialmente el embalse de Barrios de Luna. Según manifestó el autor de la queja, *"desde el año 2003 las únicas actuaciones que se han realizado en la carretera son el parcheado y cambio de señalización. Hay badenes, no existen quitamiedos en algunos tramos y, en zonas sombrías, hay placas de hielo durante el invierno".*

Debemos precisar que, además, dicha infraestructura supone un itinerario alternativo a la autopista de peaje AP-66 que une León con Asturias.

A la vista de los informes emitidos, se llegó a la conclusión de que se trata de una carretera cuyo trazado es sinuoso, con numerosas curvas, que la intensidad media diaria de tráfico es baja; 251 vehículos/día según la Guardia Civil de Tráfico, 177 vehículos/día según la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y que la siniestralidad es baja; 4 accidentes/año de media en los últimos 5 años según la Guardia Civil de Tráfico y 29 accidentes desde 2007 sin

victimas mortales ni heridos graves según la Junta de Castilla y León. Es importante destacar que ambas administraciones informantes coinciden en que, salvo una excepción, el estado de la vía no ha sido causa determinante de los accidentes. A la vista de lo anterior se formuló una resolución en los siguientes términos:

> *«1.- Que la Junta de Castilla y León proceda, con la mayor inmediatez posible y previos los trámites administrativos oportunos, a ejecutar las obras siguientes en el tramo comprendido entre el cruce con la carretera LE-973 y La Magdalena de la carretera CL-626:*
>
> *- Reasfaltar los carriles de circulación con unas condiciones técnicas que garanticen la pervivencia del asfalto en buen estado hasta la ejecución de las definitivas obras de modernización.*
>
> *- Poner señales verticales de prohibición de adelantamiento y peligro por curva en todos los tramos curvos de visibilidad reducida donde no existan y cambiar la señalización horizontal de discontinua a continua en dichos tramos.*
>
> *- Retirar todos los petriles de piedra que existen en las zonas de desnivel hacia el pantano y sustituirlos por vallas metálicas de protección adecuadas denominadas "biondas".*
>
> *- Colocar vallas metálicas en los tramos peligrosos (curvas etc.) donde no hay petriles y anclar debidamente las existentes.*
>
> *2.- Que la Junta de Castilla y León incluya, si no lo estuviere ya, la creación de arcenes a ambos lados de la vía cuando se ejecuten las obras de modernización contempladas en el Plan Regional Sectorial de Carreteras de Castilla y León 2008-2020».*
>
> En este caso la resolución fue rechazada por la Administración autonómica.

Similar a las quejas anteriores y que, a fin de no ser reiterativos en la argumentación ya expuesta, citamos a los efectos de dejar constancia de la misma es la queja **20121123** por las deficiencias que presenta la carretera CV-22, de la que es titular la Diputación provincial de Salamanca, entre las localidades de Peñacaballera-El Cerro y Lagunilla, en el sur de la provincia de Salamanca.

Por último, por tratarse de una queja "atípica" nos referiremos al expediente **20121109** sobre las condiciones de un camino de tierra que da acceso a una urbanización de viviendas unifamiliares denominada "Los Costanes" próxima a Palencia. Ya en el informe del

año 2011 se hace referencia a este camino si bien, en el mismo se alude a una queja presentada en el año 2010 y que trataba de resolver qué Administración era la titular del camino de acceso a la urbanización. Finalmente, aceptando la resolución emitida por esta institución, la Junta de Castilla y León asumió la titularidad al considerarse el camino una "vía de servicio" de la carretera CL-615.

Resuelta la controversia sobre la titularidad, en el presente expediente se analizó, en primer lugar, si el camino de tierra era adecuado para dar acceso a una urbanización o precisaba ser asfaltado como sostiene el autor de la queja y, en segundo lugar, si el estado de conservación del mismo era el adecuado o no.

A la primera cuestión responde la Orden de 16 de diciembre de 1997 por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios que exige que las vías de servicio en las que se prevea que el tráfico predominante sea preferentemente agrícola deberán pavimentarse cuando por su proximidad a la carretera pudieran producirse emisiones de polvo. Pues bien, en el informe remitido por la Guardia Civil de Tráfico se señala que "*Entre el camino reseñado y la carretera CL-615 existe una distancia de unos 3 metros. Si los vehículos que circulan por esta vía lo hacen a una velocidad adecuada para las circunstancias de la vía (20 km/h, aproximadamente) no se producen emisiones de polvo que perjudiquen la visibilidad ni la seguridad vial en ambas vías de comunicación".*

Sobre la segunda cuestión planteada -deficiente estado de conservación del camino-, el mismo informe indica que *"El camino de acceso a la urbanización denominada Los Costanes tiene un firme óptimo para la circulación de vehículos".*

Hasta aquí hubiera estado justificado que esta defensoría cerrase el expediente por no apreciar irregularidad en la actuación de la Administración autonómica. Sin embargo, incidiendo en la no apreciación de irregularidad, en sentido estricto, se optó por formular una sugerencia a la citada Administración en base a tres razones:

- Se trata del único acceso a una Urbanización, "Los Costanes", urbanización que inicialmente se urbanizó al margen de las normas legalmente establecidas pero que fue "legalizada" por Acuerdo de 15 de abril de 1994 de la Comisión Provincial de Urbanismo de Palencia, dependiente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la cual aprobó definitivamente la modificación de las Normas Subsidiarias de Husillos.

- La Dirección General de Carreteras dependiente de la misma Consejería no debe ni puede obviar que, al margen del posible tráfico agrícola, es el acceso de los viandantes y vehículos que entran y salen de la urbanización.

- Ya en el siglo XXI, resulta un tanto anacrónico que el único acceso a una urbanización de viviendas unifamiliares sea un camino de tierra.

Por lo anterior, se formuló la sugerencia que, literalmente, reproducimos:

"Que la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, en cuanto las disponibilidades presupuestarias lo permitan, proceda a pavimentar la vía de servicio que sirve de acceso a la Urbanización Los Costanes, sita en el término municipal de Husillos (Palencia) en el tramo comprendido entre la carretera CL-615 y la citada urbanización mediante un simple o doble, si procediera, tratamiento superficial o lechada bituminosa y demás condiciones que técnicamente se determinen".

La sugerencia, pese a no comprometer plazos concretos en su ejecución, no fue aceptada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

3. VIVIENDA

Es una realidad palpable diariamente la forma radical en que la actual crisis económica y social está afectando al derecho constitucional de todos a una vivienda digna y adecuada. Ante esta situación, es inexcusable la obligación de los poderes públicos de comprometerse y emplearse con intensidad en orden a garantizar una protección eficaz del derecho a acceder a una vivienda, sin dejarse llevar por un modelo de comportamiento pasivo ante la vulneración de derechos sociales, amparado en la imposibilidad de llevar a cabo políticas activas debida a una presunta incapacidad de gasto de las administraciones públicas. Esta obligación tiene, desde un punto de vista jurídico, un triple fundamento: constitucional, estatutario y legal. En efecto, constitucionalmente este derecho se configura como un principio rector de la política social y económica (art. 47 CE); el Estatuto de Autonomía, por su parte, articula la acción pública dirigida a garantizar este derecho en torno a la generación de suelo, a la promoción de vivienda de protección pública, y a la especial atención a colectivos con singulares dificultades; y, en fin, a través de la deseada Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad, se han establecido las bases generales en orden a lograr su efectividad.

Cabe preguntarse cómo debe ser cumplida tal obligación en un entorno de profunda crisis económica como el actual, caracterizada, además, por una depresión intensa y mantenida del sector inmobiliario, una limitación muy relevante en el acceso al crédito, y, en fin, una

situación de endeudamiento severo de las administraciones públicas. Aunque, evidentemente, dista mucho de ser fácil dar una respuesta a esta cuestión, se debe poner de manifiesto que, a pesar de las dificultades actuales, el acceso a la vivienda no debe ser entendido como un privilegio, sino como un auténtico derecho cuya satisfacción debe guiar la actuación de los poderes públicos en este ámbito material. En consecuencia, la situación de crisis actual no ha de ser un impedimento para el desarrollo de políticas públicas centradas en favorecer el acceso a una vivienda a aquellos que más lo necesitan; más bien al contrario: ahora, más que nunca, esas políticas son necesarias. En este sentido, la necesidad de adoptar medidas de ajuste presupuestario por los poderes públicos en ningún caso puede ser una justificación absoluta para desmantelar políticas públicas dirigidas a promover la satisfacción de los derechos sociales (entre ellos, el derecho a una vivienda).

Por tanto, el desarrollo de medidas dirigidas a promover el derecho a la vivienda de los ciudadanos, en general, y de los más desfavorecidos, en particular, es irrenunciable y absolutamente necesario en el entorno actual. Sin duda, el diseño de estas políticas dirigidas a favorecer la efectividad de este derecho debe partir de un análisis riguroso de las llevadas a cabo en el pasado y de sus consecuencias, en muchos casos íntimamente vinculadas a las circunstancias de la crisis actual. A este respecto, es clarificador el Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, presentado el pasado 10 de agosto ante la Asamblea General de Naciones Unidas. En este Informe se concluye, con carácter general pero de forma perfectamente aplicable a España, que las políticas llevadas a cabo en los últimos años han discriminado a las familias de menores ingresos y han contribuido a aumentar la asequibilidad de la vivienda de los grupos de población con ingresos elevados o medios. En consecuencia, allí se propone un cambio de dirección en la actuación de los Estados fundamentado en un principio esencial en este ámbito como es aquel según el cual la vivienda no debe ser considerada por las instituciones públicas como un bien al que los ciudadanos acceden exclusivamente de acuerdo con la oferta y la demanda del mismo en el marco de un mercado libre. En otras palabras, la vivienda no es únicamente una mercancía patrimonial, sino que ha de entenderse como un bien cuya obtención constituye una necesidad básica de los ciudadanos, debiendo procurar los poderes públicos su satisfacción en un "Estado social" como el instituido en el art. 1 CE.

En un contexto económico y social como el que ahora existe en España y en Castilla y León, uno de los desafíos más relevantes a los que se deben enfrentar los poderes públicos es tratar de garantizar un adecuado nivel de protección y eficacia de los derechos sociales, entre los que se integra el derecho a acceder a una vivienda, con especial atención a aquellos grupos de personas que presentan una singular necesidad de protección. Sin ánimo exhaustivo, entre

los datos generales que han de ser tenidos en cuenta en el momento de diseñar e implementar las políticas públicas en materia de vivienda se pueden citar los tres siguientes:

- Fuerte proceso de depreciación; así, entre 2007 y 2012 el precio de la vivienda nueva ha descendido un 33,5% en España, y un 30,9% en Castilla y León (datos proporcionados por la Sociedad de Tasación, Banco de España y Registradores de la Propiedad). Esta dinámica se ha continuado manteniendo e incluso se ha intensificado en 2012 (en el tercer trimestre de 2012, el precio de la vivienda ha descendido un 15,2 % en España y un 15,9% en Castilla y León, respecto al mismo trimestre del 2011, de acuerdo con la información suministrada por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda). Con todo, para algunos este proceso no ha finalizado, considerando que en otros países donde también ha existido una burbuja inmobiliaria, como Estados Unidos o Irlanda, la rebaja de los precios ha llegado hasta el 50%.

- A pesar de una ligera reducción, existencia de un todavía muy relevante excedente de viviendas finalizadas y pendientes de venta (676.038 en España, y 40.620 en Castilla y León, a 31 de diciembre de 2012, según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento).

- Baja importancia cuantitativa del alquiler frente al régimen de tenencia en propiedad de viviendas (de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida año 2012 del INE, el número de hogares donde se está pagando un alquiler es el 12,1 % del total).

A los indicadores anteriores, procede añadir que nuestra Comunidad presenta unas perspectivas de decrecimiento demográfico que también influyen de forma significativa en el desarrollo del mercado inmobiliario (según las proyecciones de población a corto plazo 2012-2022 realizadas por la Dirección General de Presupuestos y Estadística, en ese período de tiempo la población de Castilla y León decrecerá en un 6,11 %, mientras que la de España lo hará en un 2,50 %).

En este contexto y en el ámbito estatal, entre las medidas más destacables, como ya señalamos en relación con el urbanismo, se encuentran las adoptadas para reformar el sistema financiero. Especial mención cabe realizar aquí a la creación y puesta en funcionamiento de Sareb (el denominado "banco malo"), regulada por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. No obstante, no debemos olvidar las medidas dirigidas a reforzar la protección de los deudores hipotecarios frente al riesgo de desahucio, primero incluidas en el RDL 6/2012, de 9 de marzo, y después completadas con lo dispuesto en el RDL 27/2012, de 15 de noviembre (con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, se estaban tramitando en las Cortes Generales otras iniciativas en relación con esta materia). A través de la disposición adicional única del último RDL citado se ha procedido a

la constitución de un fondo social de viviendas destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario. La finalidad de este fondo es movilizar un amplio parque de viviendas, propiedad de las entidades de crédito, en beneficio de aquellas familias que solo pueden acceder a una vivienda en caso de que las rentas se ajusten a la escasez de sus ingresos. Con todo, se puede concluir que las medidas de carácter fiscal a las que hicimos referencia en la introducción a esta parte del Informe correspondiente al año 2011 (deducción por inversión habitual en IRPF y tipo impositivo del IVA aplicable a las entregas de viviendas), adoptadas con la finalidad de reactivar el mercado inmobiliario y de reducir el "stock" de viviendas, parecen haber tenido un efecto, cuando menos, limitado.

Por otra parte, aún no ha sido aprobado el nuevo Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, que debe sustituir al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por RD 2066/2008, de 12 de diciembre, norma nuclear de la política estatal de vivienda. Los objetivos declarados del nuevo Plan parecen ser el impulso de la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, y el fomento decidido del alquiler. Sin embargo, lo que sí se ha procedido a aprobar a través del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, es la supresión de las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Plan 2009-2012 (art. 35 del citado RDL), previsión esta que, como se verá más adelante, ha dado lugar tanto a la presentación de quejas por los ciudadanos como al inicio de una actuación de oficio.

Por su parte, en Castilla y León, después de la entrada en vigor de la necesaria Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda, continúa sin aprobarse ningún desarrollo reglamentario de la misma. Sí se han aprobado, sin embargo, tres proyectos de Decretos que desarrollan algunas de las previsiones de aquella Ley: Decreto por el que se regula el programa de fomento del alquiler (Decreto que, pese a no haber sido aprobado, sí ha tenido, curiosamente, sus efectos, como tendremos ocasión de señalar al referirnos a las quejas presentadas en relación con la extinción de contratos de arrendamiento celebrados en el marco de Revival); Decreto por el que se facilita la amortización anticipada y el acceso en propiedad a los titulares de las viviendas de protección pública de promoción directa; y Decreto por el que se regula el Registro Público de Demandantes de Viviendas de Protección Pública y los procedimientos de selección de adquirentes y arrendatarios de viviendas de protección pública (a algún aspecto concreto de este proyecto nos hemos referido a través de una resolución adoptada en una actuación de oficio, cuyo contenido ha sido expuesto en la parte correspondiente de este Informe).

Tampoco se ha procedido en el pasado año 2012 ni a sustituir, ni a modificar parcialmente, el Decreto 52/2012, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009. Parece lógico que los cambios en el citado Plan o la sustitución integral del mismo se encuentren subordinados a su necesaria coordinación con la planificación estatal, pendiente, como hemos señalado, de aprobación. A pesar de la necesidad de adaptar la planificación autonómica en materia de vivienda a la coyuntura actual y a la novedosa presencia de una Ley de la Comunidad reguladora del derecho a la vivienda, no es menos cierto que su compatibilidad y coherencia con las medidas estatales se erige en un presupuesto ineludible de su eficacia. Continuando con las ausencias, también es llamativa, y así se ha puesto de manifiesto por varios ciudadanos ante esta procuraduría, la falta de convocatoria de ayudas para el alquiler y para la adquisición de "vivienda joven", ayudas cuyas últimas convocatorias tuvieron lugar en 2010.

Con todo, además de las medidas fiscales introducidas en la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras (deducción de carácter temporal en la tarifa autonómica del IRPF por adquisición de vivienda de nueva construcción para residencia habitual aplicable durante cinco años; establecimiento de una deducción para obras de adecuación a la inspección técnica de construcciones; y, en fin, creación de una deducción para obras de reparación y mejora en vivienda habitual), una de las novedades más destacables en este ámbito es la puesta en marcha por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de un Servicio Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio, cuya creación y funcionamiento está siendo objeto de estudio a través de una actuación de oficio a la que se ha hecho referencia en la parte de este Informe relativa a este tipo de intervenciones.

En el Informe del año 2011 atribuíamos a la celebración de dos procesos electorales el motivo de una cierta paralización en nuestra Comunidad de la adopción de medidas, especialmente de carácter normativo, en este ámbito. En 2012, ya sin presencia de elecciones en ningún nivel territorial y sin perjuicio de que se encuentren en marcha diversos procesos normativos, la falta de culminación de alguno de ellos, añadido a la ausencia de convocatorias de nuevas ayudas económicas y al agotamiento del crédito presupuestario correspondiente a algunas de las subvenciones que se venían reconociendo en el marco del Plan estatal, genera una situación en la Comunidad poco compatible con la obligación de adoptar políticas públicas activas en orden a mejorar la satisfacción del derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, a la que antes nos hemos referido.

Con carácter previo al estudio de las actuaciones llevadas a cabo en 2012 en relación con las actuaciones públicas dirigidas a procurar la satisfacción de este derecho, deseamos

manifestar la preocupación que todos los comisionados parlamentarios venimos mostrando ante la necesidad de que, en un contexto como el que ha sido descrito con anterioridad, se lleve a cabo una protección eficaz del derecho constitucional a la vivienda, considerando los efectos que la crisis económica está teniendo para amplios sectores de la ciudadanía. Esta preocupación que se ha manifestado a lo largo de los años, ha dado lugar a la celebración de unas Jornadas que tuvieron lugar en Asturias en el mes de diciembre, y cuyo resultado se plasmó en unas conclusiones y en unas propuestas dirigidas a los poderes públicos en relación con la protección de este derecho. Muchas de estas propuestas tienen su plasmación en las actuaciones que, tanto a instancia de los ciudadanos como de oficio, se encuentra llevando a cabo esta institución.

Adentrándonos en el análisis de las quejas presentadas por los ciudadanos en 2012 en relación con las actuaciones públicas dirigidas a favorecer el acceso de aquellos a una vivienda digna y adecuada, lo primero que debemos poner de manifiesto, en cuanto a su número, es que pese a haberse reducido el mismo (de 150 en 2011 hemos pasado a 64 en 2012), lo cierto es que cuantitativamente el dato revela un regreso al volumen de quejas presentadas en años anteriores en esta materia (así, en 2010 se habían presentado 58 quejas, es decir, seis menos que en 2012). En este sentido, ya habíamos puesto de manifiesto en nuestro Informe anterior que la causa de la elevación de las quejas presentadas en 2011 respecto a otros años se encontraba en la existencia de tres grandes grupos de quejas, referidos cada uno de ellos a un mismo asunto: retraso en la entrega de una promoción de 66 viviendas de protección pública en la localidad de Miranda de Ebro (Burgos); imposibilidad de 52 adquirentes de viviendas protegidas ubicadas en una localidad de la provincia de Salamanca, de acceder a unas ayudas a la "vivienda joven" previamente reconocidas; y supresión de la ayuda estatal directa a la entrada. Pues bien, en 2012 hemos dirigido una resolución a la Administración en relación con los dos primeros grupos de quejas señaladas (como informamos en 2011 el tercer grupo fue remitido al Defensor del Pueblo debido al origen estatal de la medida controvertida).

No obstante, sí se ha mantenido el elevado número de ciudadanos que han acudido a esta institución poniendo de manifiesto conflictos relativos al reconocimiento y abono de las ayudas y subvenciones en materia de vivienda en general, y en relación con el alquiler en particular (44 han sido las quejas presentadas en materia de ayudas, de las cuales 27 han correspondido a subvenciones dirigidas a fomentar el arrendamiento de viviendas). En cualquier caso, si en nuestro Informe anterior ya se destacaba que, en un gran número de supuestos, los ciudadanos habían solicitado la intervención de esta procuraduría respecto a asuntos relativos, directa o indirectamente, a la ausencia de disponibilidad presupuestaria para proceder a los abonos económicos ya reconocidos o al agotamiento de los fondos destinados a la adquisición,

arrendamiento o rehabilitación de viviendas, esta tendencia no ha hecho sino intensificarse notablemente en 2012. Como señalamos con anterioridad, la cierta paralización de la Administración en este ámbito a la que antes se ha hecho referencia, se plasma aquí en los conflictos que nos trasladan los ciudadanos motivados por la ausencia o agotamiento de los recursos económicos destinados a fomentar el acceso a una vivienda digna.

Como en años anteriores, se mantiene el protagonismo de la Administración autonómica, a través de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en las actuaciones objeto de las quejas presentadas por los ciudadanos, puesto que de las 64 quejas presentadas, en 48 de ellas existía una intervención de aquella.

En general, el contenido de las resoluciones adoptadas en 2012 refleja la vinculación existente entre las irregularidades de la Administración detectadas y los efectos de la crisis sobre las políticas públicas adoptadas en este sector. No en vano, destacan por encima de todas las resoluciones dirigidas a la Administración autonómica acerca de la tramitación y resolución de ayudas económicas dirigidas a fomentar el acceso y la rehabilitación de viviendas: hasta en 16 ocasiones hemos puesto de manifiesto la existencia de irregularidades en este ámbito y propuesto las medidas correctoras pertinentes; de ellas en 11 la actuación administrativa que motivaba la queja se encontraba relacionada con el arrendamiento de viviendas. Las problemáticas objeto del resto de resoluciones reiteran, en mayor o menor grado, las de años anteriores: 5 resoluciones se refirieron a la actuación de las administraciones públicas en orden a garantizar la adecuada conservación y la reparación de las deficiencias existentes en viviendas de protección pública; 2 se encontraban relacionadas con procesos de promoción de viviendas protegidas y con las consecuencias de las incidencias que tienen lugar en los mismos en los derechos de los adquirentes finales de aquellas; y, en fin, las cuestiones relativas al impago del precio de viviendas de promoción pública también han motivado la intervención de esta institución, dando lugar a la formulación de otras 2 resoluciones dirigidas a la Administración.

Respecto al grado de colaboración mantenido con esta institución por las administraciones, en especial por la autonómica, debemos reiterar nuestro reconocimiento al incremento de la diligencia con la que la Consejería competente en materia de vivienda viene atendiendo nuestras peticiones de información. Únicamente en 10 expedientes fue preciso reiterar la solicitud de información en dos ocasiones para que la misma fuera debidamente contestada.

Finalmente, procede señalar que, sin perjuicio de la tramitación y resolución de las quejas presentadas por los ciudadanos, se está tratando, a través de diversas actuaciones de

oficio, de analizar la actuación de la Administración autonómica en torno a diversos aspectos generales que, a nuestro juicio, resultan determinantes a los efectos de configurar en la actualidad una política pública de vivienda orientada a satisfacer adecuadamente el derecho recogido en el art. 47 CE. El contenido de estas intervenciones de oficio, al que ya se ha hecho referencia, recoge algunas de las conclusiones alcanzadas en las Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo, y resulta coherente también con un gran número de las propuestas contenidas en el Informe de la Relatora Especial de la ONU antes citado. En todo caso, tales intervenciones se refieren a tres de los grandes ejes sobre los que, en nuestra opinión, deben pivotar en la actualidad las políticas públicas de vivienda: destino y utilización de las viviendas vacías; fomento del alquiler; y protección de los ciudadanos frente a los desahucios de sus viviendas habituales.

3.1. Viviendas de protección pública

La promoción de "vivienda pública y de vivienda protegida" es uno de los instrumentos que, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, debe ser utilizado por las administraciones públicas para garantizar el acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna. Sin embargo, es constatable que la crisis del sector inmobiliario ha generado un frenazo en la promoción de viviendas de protección pública, como revela el hecho de que, según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento, de 85.233 viviendas que habían sido calificadas definitivamente en España al amparo de los planes estatal y autonómicos en 2007, se ha descendido a 34.296 en 2011 (en Castilla y León, se calificaron definitivamente 5.997 y 1.507 viviendas, respectivamente).

En el Informe correspondiente al año 2011, explicábamos que el incremento del número de quejas relacionadas con las viviendas protegidas presentadas (un total de 51, 34 más que en 2010) se debía a que 29 de aquellas se referían a un mismo conflicto relacionado con una promoción de viviendas protegidas llevada a cabo por una empresa municipal de vivienda. En 2012, el número de quejas relativas a las viviendas de protección pública ha descendido hasta 14, todavía 6 menos que en 2010, lo cual es un reflejo del descenso de la actividad promotora, mediata o inmediata, de la Administración. El hecho de que dentro de las 14 quejas señaladas, 8 se refieran a aspectos relacionados con la promoción y financiación de tales viviendas, y 3 a la existencia de deficiencias en las mismas, responde a los efectos que las dificultades presupuestarias, tanto de la Administración como de los promotores privados, tienen sobre este ámbito material.

3.1.1. Promoción de viviendas de protección pública

Procede comenzar este apartado dedicado a las posturas adoptadas en 2012, a instancia de los ciudadanos, en relación con los procesos de promoción de viviendas protegidas, haciendo referencia a la resolución adoptada tras la tramitación de 30 quejas motivadas por el retraso en la entrega de algunas de las viviendas protegidas integrantes de cuatro promociones llevadas a cabo en Miranda de Ebro (Burgos) por la empresa municipal. En el Informe correspondiente a 2011 ya hicimos referencia a una resolución adoptada en aquel año en relación con una de las promociones indicadas. Señalábamos allí que, con posterioridad a la recepción de la respuesta municipal a aquella resolución, se habían recibido 29 quejas (**20111150 y 28 más**), que se unían a la que ya había sido formulada con anterioridad (**20100995**), donde los ciudadanos continuaban poniendo de manifiesto los perjuicios sufridos como consecuencia del retraso en la entrega de las viviendas a sus adquirentes. Considerando los nuevos datos aportados en relación con la problemática planteada, se acordó continuar con la investigación llevada a cabo, volviéndonos a dirigir en solicitud de información al Ayuntamiento y a la Administración autonómica.

A la vista de la información proporcionada por ambas Administraciones, se concluyó que se habían incumplido algunos de los plazos fijados en la normativa reguladora de las viviendas protegidas. Así, en primer lugar, a pesar de la ampliación que había sido concedida para solicitar la calificación definitiva en una de las promociones (90 viviendas), se había superado el plazo de prórroga de diez meses otorgado para proceder a presentar aquella solicitud. Esta superación del plazo, acumulada a la prórroga concedida, determinó que en la promoción señalada transcurrieran más de cuarenta y tres meses desde el inicio de la calificación provisional de las viviendas hasta su finalización y calificación definitiva. Por otra parte, se constató también que 32 viviendas no estaban aún entregadas a sus adquirentes, habiendo sido superado con creces el plazo de tres meses desde su calificación definitiva previsto en los arts. 14 y 15 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre. El Ayuntamiento de Miranda de Ebro nos había comunicado que en ninguno de estos casos la responsabilidad de esta falta de elevación a escritura pública de los contratos correspondía a la empresa municipal promotora, debiéndose tal ausencia a causas diversas no imputables a esta última. En este sentido, el Tribunal Supremo ha señalado (por ejemplo, STS de 15 de junio de 1987 y 28 de junio de 1991), que únicamente se puede sancionar al promotor por no entregar las llaves de las viviendas, ni otorgar en el plazo reglamentario la escritura pública correspondiente, cuando la causa de tales circunstancias le sea imputable y no cuando existen obstáculos insalvables que impidan aquella entrega. Sin embargo, en el supuesto planteado en las quejas la concurrencia de aquellas causas tampoco había sido verificada por la Administración autonómica,

competente en materia de vivienda, quien preguntada sobre esta cuestión se había limitado a señalar que desconocía si se habían cumplido los plazos previstos para la elevación a escritura pública de los contratos de compraventa.

Las demoras señaladas nos condujeron a formular tres sugerencias con el fin de que, de un lado, se mejorase con carácter general la información proporcionada a los adjudicatarios de este tipo de viviendas, así como la coordinación entre los organismos intervinientes en su promoción; y, de otro, con carácter específico para las cuatro promociones que habían motivado las quejas presentadas, con el objetivo de que fueran adecuadamente tramitadas y resueltas las reclamaciones que fueran presentadas por adquirentes que se hubieran visto perjudicados económicamente por actuaciones relacionadas con la promoción de las viviendas y con el reconocimiento de las ayudas previstas para su adquisición.

En primer lugar, si bien se consideró que ni la empresa municipal ni la Administración autonómica habían desatendido sus funciones de información a los adjudicatarios de las viviendas protegidas en cuestión, la pluralidad de reclamaciones que habían surgido eran una manifestación de la conveniencia general de incrementar y mejorar la información a disposición de los ciudadanos, así como los cauces a través de los cuales pueden estos acceder a la misma, con el fin de que todas las circunstancias relacionadas con la promoción, construcción y entrega de las viviendas se desarrollen con absoluta transparencia, así como de que aquellos obtengan un asesoramiento adecuado acerca de las ayudas de las que pueden resultar beneficiarios y del modo de obtener esta condición.

En segundo lugar, se había observado cierta falta de coordinación entre la empresa municipal promotora y la Administración autonómica. Así, por ejemplo, no parecía conveniente que esta última desconociera la fecha en la cual se habían elevado a escritura pública los contratos de compraventa de las viviendas, como había señalado en su informe, máxime cuando, en principio, era a la citada Administración a quien correspondía garantizar el cumplimiento del plazo en el que se debía llevar a cabo la firma de aquella a través del ejercicio de su potestad punitiva (potestad que, en supuestos como el planteado en las quejas, debía ser ejercitada en el caso de que se constatara que el retraso en la elevación a escritura pública de alguno de los contratos de compraventa se hubiera debido a una causa imputable a la empresa pública promotora). También se desprendía cierta descoordinación en afirmaciones realizadas por la empresa municipal en el informe remitido a esta institución, como aquellas en las que expresaba su desvinculación con los trámites relativos a las ayudas financieras. En fin, cuando, como en el caso de las viviendas protegidas señaladas, su promoción es impulsada por una entidad de titularidad pública, parece exigible que su actuación se lleve a cabo de forma

coordinada con la de la Administración competente en materia de vivienda, con el fin de evitar los posibles retrasos en los que se pueda incurrir en la construcción y entrega de aquellas, así como de minimizar sus consecuencias para los adquirentes.

En tercer y último lugar, no era descartable que los retrasos en los que se había incurrido hubieran causado perjuicios económicos a los adquirentes que debieran ser indemnizados. Con carácter general, jurisprudencialmente se ha reconocido la obligación del vendedor de indemnizar al comprador de una vivienda por retrasos en la entrega de la misma (STS de 22 de octubre de 1993 y de 4 de febrero de 2003, y sentencias de la Audiencia Provincial de Burgos de 1 de diciembre de 2000, y de 30 de diciembre de 2011). Igualmente también se pudo dar el caso de ciudadanos que hubieran perdido su posibilidad de acceder a ayudas financieras vinculadas a la adquisición de la vivienda o visto minorada la cuantía de las mismas como consecuencia de una defectuosa información proporcionada por los servicios de la Administración autonómica. En el supuesto de que se verificara esta circunstancia, procedía el análisis de la concurrencia de los requisitos necesarios para el nacimiento de una responsabilidad patrimonial de la Administración por la pérdida económica correspondiente. Al respecto, también jurisprudencialmente se ha reconocido la posible existencia de responsabilidad patrimonial por un defectuoso funcionamiento de un servicio de información cuya consecuencia es la denegación de una subvención (así ocurrió en el supuesto resuelto por la STSJ de La Rioja de 24 de septiembre de 2001).

En consecuencia, en atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Miranda de Ebro con el siguiente tenor literal:

> *"Primero.- En futuras promociones de viviendas de protección pública llevadas a cabo por la Empresa Municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, S.A., adoptar las medidas necesarias para:*
>
> *- Mejorar la información proporcionada a los adquirentes de las viviendas acerca de las vicisitudes y circunstancias que afecten a los distintos aspectos relacionados con la construcción y edificación de aquellas, y, en especial, a los que tengan consecuencias sobre su plazo de entrega.*
>
> *- Potenciar los mecanismos de coordinación con la Administración autonómica, con el fin de evitar, siempre que sea posible, retrasos en la entrega de aquellas relacionados con la tramitación y resolución de procedimientos administrativos vinculados a la promoción de las viviendas y al reconocimiento de las ayudas dirigidas a financiar su adquisición*

Segundo.- Tramitar y resolver todas las reclamaciones que sean presentadas por los adquirentes de viviendas promovidas en las parcelas (...), en las que se acredite la existencia de daños económicos sufridos como consecuencia del retraso incurrido en la entrega de algunas de ellas".

Así mismo, con análoga fundamentación, nos dirigimos también a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

"Primero.- Mejorar la información y el asesoramiento proporcionado a los adquirentes de viviendas de protección pública de gestión privada acerca de las ayudas a las que pueden acceder y, en su caso, de las consecuencias sobre las mismas de los cambios normativos que se produzcan.

Segundo.- En el supuesto de promociones de viviendas impulsadas por otras administraciones o por entidades dependientes de las mismas, potenciar los mecanismos de coordinación con estas, con el fin de evitar, siempre que sea posible, retrasos en su entrega a los adjudicatarios relacionados con la tramitación y resolución de procedimientos administrativos vinculados a la promoción de las viviendas y al reconocimiento de las ayudas dirigidas a financiar su adquisición, así como de conocer todas las circunstancias que permitan ejercer adecuadamente, si fuera necesario, la potestad sancionadora como medio para garantizar el cumplimiento de los plazos normativamente establecidos.

Tercero.- Tramitar el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial para resolver todas las reclamaciones que, en su caso, sean presentadas por los adquirentes de viviendas promovidas en las parcelas (...), en las que se acredite la existencia de daños económicos sufridos como consecuencia de una deficiente información proporcionada a aquellos por esa Administración autonómica".

De las respuestas obtenidas tanto del Ayuntamiento de Miranda de Ebro como de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se desprendía que ambas Administraciones habían estimado oportuno aceptar, en términos generales, nuestras resoluciones. Comunicadas a los ciudadanos las contestaciones proporcionadas por los organismos señalados, se procedió al archivo de los expedientes.

También a las irregularidades que pueden darse en el marco de la promoción y venta de viviendas protegidas, se refería la queja **20111002**, siendo en este caso el promotor una empresa privada. En este expediente, el ciudadano planteaba la existencia de cláusulas abusivas en el contrato de compraventa de una vivienda de protección pública localizada en

una parcela incluida dentro del Plan Parcial "Los Santos Pilarica", de Valladolid. Han sido varias las resoluciones formuladas, por diversos motivos, en relación con promociones de viviendas llevadas a cabo en parcelas, incluidas dentro de aquel Plan Parcial, que habían sido enajenadas por una sociedad municipal. Admitida aquella queja a trámite, en el curso de la tramitación de la misma nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Valladolid, así como a las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente y de Economía y Empleo.

Considerando la información obtenida de los organismos señalados, alcanzamos la conclusión de que, en efecto, existían cláusulas abusivas, debido a una falta de reciprocidad entre las penalizaciones fijadas para el caso de incumplimiento de las obligaciones de las partes. Así, cuando incurría en este incumplimiento la parte compradora la penalización se fijaba en un 5% del precio de venta, mientras que el incumplimiento de las obligaciones que incumbían a la parte vendedora generaba una penalización cuantificada en el 5% de las cantidades entregadas por la compradora (cantidad, evidentemente, muy inferior a aquel precio). El carácter abusivo de estas cláusulas se fundamentaba en lo dispuesto en los arts. 82 y 87 del RDLeg 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes Complementarias. Clarificador respecto a las cláusulas abusivas por falta de reciprocidad era lo afirmado en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, de 12 de septiembre de 2011, con cita de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En cuanto a los mecanismos de reacción de los que disponía la Administración autonómica, como organización administrativa competente, en términos generales, en materia de vivienda y de consumo, ante la inclusión de cláusulas abusivas como la indicada en los contratos de compraventa de viviendas de protección pública, procedía señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 66 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad, el control de la posible inclusión de cláusulas que puedan ser consideradas abusivas no integra el elemento objetivo de la resolución de visado del contrato, no pudiendo, por tanto, denegarse aquel con fundamento en la existencia de este tipo de cláusulas. Igualmente, cabía señalar que, en la normativa aplicable en la actualidad en Castilla y León, las cláusulas de penalización por renuncia o incumplimiento de los contratos de compraventa no se incluyen dentro de las cláusulas obligatorias que deben ser incluidas necesariamente en este tipo de contratos.

Una cuestión diferente era que, considerando el contexto de crisis económica general, no sea infrecuente el caso de ciudadanos que, habiendo firmado contratos privados de compraventa de viviendas protegidas, no pueden cumplir con las obligaciones asumidas en los

mismos en el momento de proceder a su elevación a escritura pública, debido, por ejemplo, a la imposibilidad de acceder a una financiación que les permita el pago de su precio. Por este motivo, podía ser objeto de valoración por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la inclusión dentro de las cláusulas obligatorias de los contratos de compraventa de viviendas de protección pública de una estipulación referida a la penalización procedente en estos casos. A modo de ejemplo, se podía señalar que de la forma indicada se había procedido en la Comunidad Foral de Navarra (art. 14 de la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda).

Ahora bien, el hecho de que la inclusión de cláusulas abusivas en un contrato de compraventa de una vivienda de protección pública (como las incluidas en el contrato referido en aquella queja) no pueda ser controlado por la Administración autonómica a través de la figura administrativa del visado no implica, en modo alguno, que esta conducta contractual se encuentre eximida completamente de cualquier tipo de intervención administrativa. En efecto, los adquirentes de viviendas de protección pública tienen también la posibilidad de exigir que la Administración competente en materia de consumo lleve a cabo las actuaciones precisas para garantizar el respeto de los derechos e intereses reconocidos en la legislación específica de protección de consumidores y usuarios. De conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable, la actuación de la Administración competente en materia de consumo ante la existencia de contratos en los que se incluyan cláusulas que pueden ser consideras abusivas puede ser, fundamentalmente, de dos tipos:

- Actuaciones dirigidas a lograr la declaración de nulidad de la cláusula o cláusulas abusivas (art. 83 del RDLeg 1/2007, de 16 de noviembre). Los órganos de las comunidades autónomas competentes en materia de defensa de los consumidores y usuarios se encuentran legitimados para ejercitar la acción de cesación frente a las conductas contrarias a lo dispuesto en aquella norma en materia, entre otras, de cláusulas abusivas (artículo 54.1 a) del Texto Refundido);

- Ejercicio de la potestad sancionadora. Ante el conocimiento por parte de un órgano administrativo de la posible comisión de una infracción administrativa consistente en la inclusión de cláusulas que puedan ser consideradas abusivas, debe ponerlo en conocimiento del órgano competente en materia de consumo para que este incoe, si procede, el correspondiente procedimiento punitivo, previa adopción de las actuaciones de investigación que este último considere, en su caso, necesarias. Por tanto, en virtud de un principio de coordinación y en orden a garantizar la protección de los derechos de los adquirentes de viviendas de protección pública, se llegó a la conclusión de que los Servicios Territoriales de Fomento en aquellos

supuestos en los que reciban para su visado contratos de compraventa que incluyan cláusulas que puedan ser consideradas abusivas, deben ponerlo en conocimiento, conjuntamente con la información y documentación que sea necesaria, del órgano competente en materia de consumo con la finalidad de que por parte de este se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, previo desarrollo de actuaciones adicionales de investigación o inspección, si estas fueran consideradas necesarias.

En atención a los argumentos jurídicos que se han expuesto, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

"Primero.- En relación con el contrato de compraventa de la vivienda de protección pública localizada en (...), adoptar las siguientes actuaciones:

- Remitir a la Sección de Consumo de la Delegación Territorial de Valladolid el citado contrato debidamente cumplimentado por las partes, así como el resto de contratos de la promoción donde se incluyan cláusulas de penalización por incumplimiento o renuncia de las partes que puedan ser consideradas abusivas por falta de reciprocidad, solicitando razonadamente la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

- Comunicar a la empresa promotora la remisión indicada.

Segundo.- Impartir instrucciones generales a los Servicios Territoriales de Fomento para que el caso de que se presenten ante los mismos contratos de compraventa de viviendas de protección pública que incluyan cláusulas que puedan ser consideradas abusivas, procedan a poner en conocimiento del órgano competente en materia de protección de los consumidores y usuarios la posible comisión de una infracción administrativa, comunicando también esta actuación al promotor afectado.

Tercero.- En el ejercicio de la facultad de desarrollo reglamentario contemplada en el artículo 66.3 y en la disposición final sexta de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, valorar la regulación de las penalizaciones por incumplimiento o renuncia del adquirente de una vivienda protegida como cláusula obligatoria del contrato de compraventa, limitando las mismas y garantizando su equilibrio".

Por su parte y con base en idénticos fundamentos, se dirigió también una resolución a la Consejería de Economía y Empleo con el siguiente tenor literal:

"Primero.- En relación con el contrato de compraventa de la vivienda de protección pública localizada en (...), llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- Requerir al Servicio Territorial de Fomento de Valladolid toda la documentación que se estime oportuna en relación con la introducción de cláusulas abusivas, por falta de reciprocidad, en aquel contrato, así como en todos aquellos celebrados por los adquirentes de viviendas incluidas en la misma promoción.

- Una vez recibida toda la documentación que se precise, incoar un procedimiento sancionador por la presunta comisión de la infracción tipificada en los artículos 49.1 i) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes Complementarias, y en el número 6 del artículo 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

Segundo.- Con carácter general y para todos aquellos supuestos en los que sea conocida la celebración de contratos de compraventa de viviendas de protección pública que incluyan cláusulas que puedan ser consideradas abusivas, impartir instrucciones generales para que se proceda a la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores, previa realización de las actuaciones de investigación e inspección que se estimen pertinentes, inclusión hecha del requerimiento de toda la documentación que se estime oportuna a los Servicios Territoriales de Fomento".

Como contestación a nuestra resolución la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos puso de manifiesto la aceptación parcial de la misma, señalando que se iba a valorar la regulación de las penalizaciones por incumplimiento o renuncia del adquirente de una vivienda protegida como cláusula obligatoria del contrato de compraventa, limitando las mismas y garantizando su equilibrio (apartado tercero de la resolución).

Por su parte, la Consejería de Economía y Empleo nos expuso que, en relación con el contrato de compraventa de la vivienda de protección pública que había dado lugar a la queja, se iba a requerir al Servicio Territorial de Fomento de Valladolid toda la documentación que se estimase oportuna en relación con la introducción de cláusulas abusivas, por falta de reciprocidad, en aquel contrato, así como en todos aquellos celebrados por los adquirientes de viviendas incluidos en la misma promoción. Así mismo, añadió que, una vez que se recibiese toda la documentación, se iba a incoar un procedimiento sancionador por la presunta comisión de la infracción tipificada en los arts. 49.1 i) del RDLeg 1/2007, de 16 de noviembre, y 24.6 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, en el sentido indicado en nuestra resolución.

Comunicadas las respuestas señaladas al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente. Sin embargo, con posterioridad se recibió un nuevo escrito del ciudadano donde

este nos indicaba que no se habían llevado a cabo las actuaciones anunciadas por la Administración autonómica en su respuesta, a lo cual se añadía que la empresa promotora se encontraba sometida a un procedimiento concursal, circunstancias que han dado lugar a la apertura de un nuevo expediente (**20123458**).

A diferencia de lo ocurrido en los expedientes anteriores, en la queja **20120268**, donde también se planteaba una problemática relacionada con la promoción de un grupo de viviendas protegidas, tras la investigación llevada a cabo no se observó la existencia de ninguna irregularidad en la actuación de la Administración. En concreto, el ciudadano hacía alusión al hecho de que los locales integrantes de una promoción de 60 viviendas concertadas llevada a cabo en Valladolid no habían sido cedidos a la Administración autonómica, tal y como se preveía en las bases de la convocatoria pública para conceder ayudas a los promotores de viviendas concertadas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión controvertida planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. A la vista de la información obtenida, llegamos a la conclusión de que aquella Consejería se encontraba llevando a cabo las actuaciones dirigidas a garantizar, en la medida que fuera posible, el cumplimiento de la obligación de cesión de los locales referidos en la queja, en concreto a través de su personación en el procedimiento concursal al que se encontraba sometida la mercantil promotora, en el marco de lo dispuesto en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Así mismo, ante el incumplimiento de aquella obligación, también se había procedido a acordar el reintegro de las ayudas recibidas por la citada empresa. Una vez puesta de manifiesto al ciudadano la información obtenida y el contenido de la postura adoptada se procedió al archivo de la queja.

En definitiva, en 2012 se ha mantenido la conflictividad relacionada con los procesos de promoción de viviendas de protección pública; incluso, se puede afirmar que, en algunos casos, aquella se ha incrementado como consecuencia del sometimiento a procedimientos concursales de las empresas promotoras de viviendas de protección pública. Lo anterior evidencia la vinculación existente entre la situación actual de crisis inmobiliaria generalizada y los conflictos surgidos entre ciudadanos y administraciones públicas en este ámbito material.

3.1.2. Adjudicación de viviendas de protección pública y pago de su precio

Respecto a la adjudicación de viviendas protegidas podemos afirmar que, en términos generales, se mantiene una tendencia descendente, ya constatada en años anteriores, en cuanto al número de conflictos que los ciudadanos nos hacen llegar en relación con la tramitación y resolución de los procedimientos regulados en la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre. Sin perjuicio de valorar positivamente el contenido de esta norma, es indudable que

la reducción en la promoción y, en consecuencia, adjudicación de estas viviendas, tiene su reflejo en la práctica ausencia de quejas en las que los ciudadanos manifiesten su disconformidad con la forma en la cual son tramitados y resueltos los procedimientos de adjudicación previstos en aquella norma.

No obstante, en 2012 se ha presentado una queja (**20120668**), cuyo objeto sí se encontraba referido a uno de estos procedimientos. En efecto, en este expediente el ciudadano mostraba su disconformidad con su exclusión de la lista definitiva de demandantes de vivienda protegida que había sido aprobada en un procedimiento de selección de adquirentes de una vivienda de promoción pública en la localidad de Fuentesaúco (Zamora). El motivo de esta exclusión había sido no haberse inscrito en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Castilla y León en el plazo previsto en la convocatoria. A lo anterior se añadía que varios de los solicitantes incluidos en la lista definitiva no cumplían los requisitos exigidos para ser adjudicatario de la vivienda protegida, debido a que eran propietarios de otra vivienda. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en solicitud de información relativa al procedimiento de adjudicación controvertido. La información remitida por este organismo confirmó que la inscripción en aquel Registro del ciudadano había tenido lugar fuera del plazo previsto en la Orden por la que se había convocado el procedimiento de selección de adquirentes en cuestión. En relación con el cumplimiento del requisito referido a la ausencia de titularidad de una vivienda protegida o libre por parte de otros solicitantes, se señalaba en el informe remitido que, de conformidad con lo dispuesto por el art. 63.2 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, los requisitos necesarios para ser destinatario de una vivienda de protección pública iban a ser comprobados cuando fuese solicitado el visado del contrato. Con posterioridad a la recepción del informe señalado, se pudo conocer que la celebración del sorteo entre las personas incluidas en la lista definitiva controvertida había arrojado como resultado la selección de uno de los solicitantes que no había sido identificado por el autor de la queja como titular de otra vivienda.

A la vista de lo anterior, procedía comenzar señalando, en cuanto a la disconformidad con la exclusión de la solicitud de ciudadano, que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.1 a) de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, uno de los requisitos exigidos para poder acceder a una vivienda de promoción directa es estar inscrito en el Registro antes indicado. Sin embargo, en el caso de la queja planteada la inscripción del ciudadano en el precitado Registro había tenido lugar un mes y 11 días después de la fecha límite indicada en la convocatoria del procedimiento. Por tanto, la exclusión de aquella solicitud del procedimiento de selección respondía a la aplicación de la normativa reguladora de este tipo de procedimientos y a la propia convocatoria de aquel.

Por otra parte, respecto a la denuncia de que varias de las personas incluidas en la lista definitiva eran propietarios de otra vivienda, se señaló que era cierto que, de acuerdo con lo previsto en los arts. 13.2 d) del Decreto 52/2007, de 27 de marzo, y 5.1 c) de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, no pueden acceder a una vivienda de protección pública, con carácter general, los que sean propietarios de otra vivienda sujeta a un régimen de protección pública, así como los que sean titulares de una vivienda libre, cuando el valor de la misma, determinado de acuerdo con la normativa del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, exceda del 40 % (o del 60 % en el caso de familias numerosas, personas mayores de 65 años, discapacitados o víctimas de la violencia de género o del terrorismo) del precio máximo total de venta de la vivienda a adjudicar. Ahora bien, se debía tener en consideración que la disposición adicional segunda de la Orden citada, establece expresamente que la verificación del cumplimiento del requisito antes señalado se debe realizar en el momento en el que el participante en el sorteo haya sido seleccionado como posible adquirente y se conozca la vivienda para la cual ha sido seleccionado. En consecuencia, no era en el momento de aprobar las listas provisional y definitiva cuando debía procederse a analizar el cumplimiento del requisito relativo a la ausencia de titularidad de otra vivienda de protección pública o libre. En cualquier caso, en el procedimiento de selección concreto que había dado lugar a la queja, no constaba que el demandante de vivienda finalmente seleccionado como adjudicatario fuera titular de otra vivienda.

Por tanto, a la vista de la información obtenida y de la normativa aplicable, no se consideró irregular la actuación de la Administración que había dado lugar a la queja, y así se lo comunicamos de forma fundamentada a su autor. Ahora bien, el análisis de la problemática planteada nos condujo a sugerir a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la modificación de la normativa reguladora del Registro de Demandantes de Viviendas de Protección Pública de Castilla y León y de los procesos de selección de adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas, en ambos casos con la finalidad de eliminar cualquier tipo de fraude que pudiera originar la adjudicación de una vivienda de protección pública a quien no lo necesite por disponer ya de otra vivienda. Al contenido de esta sugerencia, que también fue comunicada al autor de la queja, se ha hecho referencia en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio (**20121811**).

A la ausencia de adjudicación de unas viviendas protegidas de gestión pública, promovidas en la localidad de Béjar (Salamanca), también se refirió otra actuación de oficio llevada a cabo en 2012 (**20120964**), en la cual, tras obtener la información de la Administración autonómica y del Ayuntamiento, se constató que el procedimiento de

adjudicación que se había paralizado en su día, había sido reanudado y que se encontraba próxima la adjudicación de las viviendas vacantes integrantes de la promoción en cuestión.

Por otra parte, en una situación de crisis caracterizada por las dificultades económicas que atraviesan muchos ciudadanos, cobran protagonismo los conflictos relacionados con el pago del precio de las viviendas de promoción pública y de las cuotas debidas por los propietarios de las mismas para sufragar los gastos comunes del edificio de viviendas de que se trate. Esta fue, precisamente la problemática planteada en la queja **20111369**, donde el ciudadano denunciaba una ausencia de intervención del Servicio Territorial de Fomento de Palencia ante el impago de cuotas debidas a cinco comunidades de propietarios de viviendas de protección pública localizadas en Palencia, así como ante posibles impagos de cantidades correspondientes al precio de algunas de aquellas viviendas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Administración autonómica. A la vista de la información proporcionada por esta, se pudo constatar que aquel Servicio Territorial había llevado a cabo gestiones dirigidas a tratar de lograr que los propietarios que mantuvieran deudas con aquellas comunidades las saldasen.

No obstante, a los efectos de adoptar una postura, se debía considerar, en primer lugar, que los obligados al pago de las cuotas comunitarias eran los propietarios de las viviendas y no la Administración autonómica, a pesar de que esta mantuviera la titularidad registral de las mismas (así se había señalado, por ejemplo en las sentencias de la Audiencia Provincial de Palencia 174/10, de 18 de junio, y 194/10, de 5 de julio). Por tanto, la vía prioritaria para lograr el abono de las cantidades debidas a las comunidades de propietarios era el ejercicio de las acciones pertinentes ante los órganos judiciales competentes. Sin perjuicio de lo anterior, era deseable que, tal y como había venido haciendo, el Servicio Territorial citado colaborase con las comunidades de propietarios en orden a tratar de lograr que fueran saldadas las deudas que habían sido contraídas con estas por algunos adjudicatarios.

Ahora bien, cuando se trata del impago de las cuotas correspondientes al precio de compraventa de las viviendas, el ordenamiento jurídico ha previsto la posibilidad de ejercer la potestad administrativa de desahucio. En concreto, al reconocimiento y ejercicio de esta potestad se refería el art. 30 del RD 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial. La legitimidad de la Administración para el ejercicio de esta potestad ha sido reconocida por el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones (por todas, STS de 23 de octubre de 1988 y de 28 de enero de 1993). En Castilla y León, esta prerrogativa de la Administración se encuentra regulada en los arts. 77 y 78 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto.

Resulta evidente que el ejercicio de esta competencia debe estar presidido por principios de proporcionalidad y moderación, máxime teniendo en cuenta la actual coyuntura económica y social, considerando, las circunstancias personales que, en cada caso, puedan haber motivado la generación de la deuda en cuestión. No obstante, en aquellos supuestos en los que el incumplimiento sea reiterado y persistente, y en los que, a pesar de haberse intentado fórmulas que faciliten el abono de la deuda, este no se haya producido, puede procederse en la forma prevista en el art. 78 de la precitada Ley. En el supuesto planteado en la queja, de la documentación que había sido obtenida se desprendía la formulación de reclamaciones de pago realizadas en 2011 a tres propietarios correspondientes a 132, 66 y 63 mensualidades, respectivamente.

En atención a los argumentos expuestos, nos dirigimos a la Consejería indicada en los siguientes términos:

> *"En relación con las deudas contraídas por algunos de los adjudicatarios de las viviendas de protección pública localizadas en (...), adoptar las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- Continuar colaborando con las comunidades de propietarios en el cobro de las deudas pendientes de pago a estas por gastos y servicios comunes.*
>
> *Segundo.- En el supuesto de incumplimientos de pago del precio de las viviendas persistentes y reiterados y una vez frustradas las fórmulas intentadas para que se abonen las cantidades correspondientes, proceder, previa valoración de las circunstancias personales concurrentes, al ejercicio de la potestad de desahucio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad".*

La Consejería destinataria de esta resolución nos comunicó la aceptación de la misma, lo cual, una vez puesto de manifiesto al autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

Del mismo modo que en el caso anterior, también en la queja **20112019** su autor nos planteaba el impago de cuotas de amortización del precio de una vivienda protegida de gestión pública localizada en León, así como de cantidades debidas a la comunidad de propietarios. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Administración autonómica en petición de información, poniéndonos de manifiesto esta, entre otros extremos, que la deuda contraída por el adjudicatario de la vivienda por impago reiterado de las cantidades pactadas en el contrato de compraventa correspondía a 124 recibos y a un importe total de 14.533,29 €. En consecuencia, de acuerdo con la fundamentación jurídica antes expuesta, si continuaban siendo infructuosos los intentos de obtener el abono de la deuda correspondiente al precio de la

vivienda de promoción directa, procedía, bien continuar con las actuaciones dirigidas a resolver el contrato de compraventa de aquella, bien valorar el ejercicio de la potestad de desahucio contemplada en los arts. 77 y 78 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto. Por estos motivos, procedimos a formular una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente con el siguiente tenor literal:

> *"A la vista de los reiterados impagos de las cantidades pactadas en el contrato de compraventa de la vivienda de protección pública de promoción directa (...), así como del presunto incumplimiento de la obligación de su adjudicatario de destinar la misma a domicilio habitual y permanente, continuar con las actuaciones dirigidas a la resolución del precitado contrato o, alternativamente, iniciar el procedimiento dirigido al ejercicio de la potestad de desahucio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad".*

Como respuesta a esta resolución la Administración autonómica nos ha informado, en un primer momento, de la aceptación de la misma, para con posterioridad comunicarnos que se había resuelto el contrato de compraventa de la vivienda en cuestión y que se iba a proceder a una nueva adjudicación de la misma. De todo ello se ha informado debidamente al autor de la queja.

En conclusión, a pesar de que muchos propietarios de viviendas de promoción pública pueden tener graves dificultades para proceder al pago de las cantidades debidas en concepto de precio de aquellas y de gastos correspondientes a los servicios comunitarios, cuando tales impagos sean flagrantes y respondan a una voluntad reiterada y deliberadamente contraria al cumplimiento del contrato, la Administración debe actuar de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable, de forma proporcional pero sin olvidar que situaciones como las descritas resultan contrarias a la finalidad última de la promoción pública de viviendas y redundan en perjuicio del resto de ciudadanos.

3.1.3. Deficiencias en viviendas de protección pública

Aunque en 2012 solo hayan sido 3 las quejas en las que los ciudadanos planteaban conflictos relativos a la existencia de deficiencias en viviendas de protección pública, sí es destacable que hayan sido hasta 5 las resoluciones dirigidas a la Administración con motivo de la pasividad o inadecuada actuación de esta ante la constatación de tales deficiencias. Estas resoluciones se han referido tanto a viviendas de gestión pública (promovidas en estos casos por la Administración autonómica) como a viviendas protegidas de gestión privada, si bien en 1

de las resoluciones formuladas en relación con estas últimas el promotor era una empresa municipal.

En cuanto a las deficiencias en viviendas de gestión pública, nos referiremos, en primer lugar, al contenido de lo actuado en el expediente **20110419**. En esta queja su autor denunciaba la existencia de irregularidades en un grupo de 92 viviendas de protección pública de promoción directa ubicado en Salamanca. En concreto, estas deficiencias se concretaban en una superficie inadecuada de las plazas de garaje, añadiendo el ciudadano que, por este motivo, el edificio en cuestión carecía de licencia de primera ocupación. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada tanto a la Administración autonómica como al Ayuntamiento de Salamanca. Del contenido de los informes proporcionados por ambas administraciones, se podía concluir que se había incumplido para algunas de las plazas de garaje del edificio en cuestión la superficie mínima exigible en las normas técnicas y constructivas aplicables. Así mismo, de la información remitida por el Ayuntamiento citado se desprendía también que no se habían ejecutado en su totalidad las obras referidas al cumplimiento de las condiciones de protección frente a incendios que habían sido identificadas en un informe técnico municipal emitido en 2011.

Pues bien, desde el punto de vista de la normativa propia de las viviendas protegidas, se podía afirmar que varias de las plazas de garaje del edificio en cuestión no cumplían con las dimensiones mínimas exigidas en la Ordenanza 34.4 aplicable a las viviendas de protección oficial (que forma parte de las Normas de Diseño aprobadas por la Orden Ministerial de 29 de mayo de 1969). El carácter irregular de la construcción de garajes como anejos a viviendas de protección pública sin cumplir con las dimensiones mínimas exigidas había sido puesto de manifiesto, entre otras, en las STS de 23 de febrero de 1995 y de 28 de octubre de 1989. Ahora bien, la necesaria acomodación de lo edificado a la Ordenanza infringida debía atemperarse en el supuesto planteado en la queja, considerando, de un lado, el tiempo que había transcurrido desde la finalización de la edificación del inmueble (más de 17 años); y, de otro, el número de adjudicatarios que, pudiendo verse afectados por el incumplimiento señalado, habían mostrado expresamente su conformidad con las dimensiones de la plaza de garaje, lo cual resultaba expresivo de su satisfactoria utilización para el destino que le es propio. En todo caso, resultaba conveniente recordar a la Administración autonómica la obligación de garantizar que en las futuras promociones de viviendas protegidas se cumplieran rigurosamente las dimensiones mínimas que deben tener las plazas de garaje que se constituyan en anejos de aquellas.

Por otra parte, desde una perspectiva urbanística, el incumplimiento antes señalado también constituía una infracción a lo dispuesto en el art. 53 del PGOU. En consecuencia, habiendo transcurrido con creces el plazo máximo para resolver la solicitud de licencia de primera utilización presentada en su día, esta petición debía entenderse desestimada por silencio, y, en consecuencia, procedía, en principio, su resolución expresa denegatoria. Sin embargo, en las SSTS de 4 de diciembre de 1990 y de 3 de abril de 2000, se había puesto de manifiesto que el efecto extintivo de la prescripción de las infracciones urbanísticas, impide en estos casos denegar la licencia de primera ocupación. Esta Jurisprudencia trasladada al caso planteado en la queja suponía la imposibilidad de denegar la licencia de primera ocupación por no haberse ajustado las obras a la licencia inicial concedida, debido a que la infracción urbanística cometida se encontraba prescrita. No obstante, procedía igualmente, en aras de dar cumplimiento a un principio de seguridad jurídica, tramitar y resolver expresamente la solicitud de la licencia de primera ocupación que había sido solicitada para el edificio de viviendas protegidas en cuestión. Ahora bien, de la información obtenida se desprendía que no se habían ejecutado en su totalidad las obras referidas al cumplimiento de las condiciones de protección frente a incendios, motivo por el cual procedía que, previamente a la concesión de aquella licencia de primera utilización, se completasen tales obras.

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

> *"Primero.- Completar las obras que queden pendientes de las exigidas por el Ayuntamiento de Salamanca en relación con la protección contra incendios del grupo de noventa y dos viviendas de protección pública de promoción directa denominado (...).*
>
> *Segundo.- Con carácter general, extremar las medidas dirigidas a garantizar que en todas las promociones de viviendas de protección pública las plazas de garaje de las mismas cumplan con la superficie mínima exigida en las normas técnicas y constructivas que sean aplicables".*

Por su parte, con una fundamentación análoga a la expuesta, se procedió también a dirigir una resolución al Ayuntamiento de Salamanca en los siguientes términos:

> *"Previa constatación de la efectiva realización por la Administración autonómica de la totalidad de las obras cuya ejecución ha sido requerida por esa Entidad local en relación con las condiciones de protección contra incendios del edificio de noventa y dos viviendas de protección pública de promoción directa denominado (...), otorgar la licencia de primera utilización solicitada para el mismo".*

En la fecha de cierre del presente Informe, se había recibido la contestación a nuestra resolución de la Administración autonómica, quien nos había comunicado su aceptación, añadiendo que se iban a llevar a cabo las actuaciones necesarias para el cumplimiento de aquella, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes. Por el contrario, en aquella fecha aún no había sido recibida la respuesta del Ayuntamiento de Salamanca, pese a haber sido requerida la misma en tres ocasiones.

También a la existencia de deficiencias (en concreto, humedades) en una vivienda protegida de gestión pública, en este caso localizada en un término municipal de la provincia de León, se refería la queja **20111496**. A la vista de la información obtenida tras su admisión a trámite, se llegó a la conclusión de que resultaba conveniente que un informe técnico previamente emitido se complementase con uno nuevo en el cual se descartase, en su caso, que la causa inicial de las humedades que habían surgido en el interior de la vivienda en cuestión fuera el puente térmico originado por la carpintería de la vivienda. En el supuesto de que no se descartase esta causa primigenia, se debían adoptar las medidas necesarias para reparar esta deficiencia constructiva, las existentes en la cubierta del edificio y las humedades generadas por ambas, salvo que se acreditase que tales humedades se debían a una inadecuada conservación de la vivienda.

Para el cumplimiento de la obligación de reparar las deficiencias constatadas, no era un obstáculo el tiempo que había transcurrido desde la construcción de la vivienda en cuestión. En efecto, constituye una doctrina reiterada del Tribunal Supremo (entre otras, SSTS de 14 de noviembre de 1990 y de 17 de junio de 2002) la afirmación de que el plazo de cinco años al que se refiere el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprobó el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, es un plazo de garantía, lo cual implica que el hecho de que la denuncia y la incoación del expediente administrativo tengan lugar transcurridos los cinco años, nada supone en contra de lo establecido en aquel artículo, siempre y cuando los defectos o vicios se manifiesten durante el citado plazo temporal desde la calificación definitiva de las viviendas. En el supuesto planteado en la queja, resultaba evidente que las deficiencias habían surgido en el plazo de cinco años señalado (la adjudicación de la vivienda había tenido lugar en 2004 y las primeras denuncias se habían presentado en 2005).

En consecuencia, a la vista de la información obtenida y de la normativa aplicable, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

"En relación con las humedades surgidas en el interior de la vivienda de protección pública de promoción directa localizada (...), adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Realizar una nueva inspección de la vivienda y elaborar a la vista del resultado de la misma un informe que complemente el emitido con fecha 30 de enero de 2009, descartando o constatando, según proceda, que la causa inicial de aquellas humedades se encuentra en el puente térmico originado por la carpintería de aquella.

Segundo.- En el supuesto de que, como resultado de esta inspección, se verificara que la causa original de las humedades pueda ser la indicada, adoptar, con base en lo previsto en el artículo 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, las medidas oportunas para que se ejecuten las obras necesarias para reparar las deficiencias constatadas.

Tercero.- Con base en el mismo precepto, adoptar las medidas necesarias para que se proceda a la reparación de las deficiencias existentes en la cubierta del edificio y de las humedades originadas por las mismas, salvo que se acredite una conservación inadecuada de aquella por los propietarios".

Como respuesta a esta resolución, la Consejería citada nos manifestó que no estimaba adecuado seguirla, puesto que se consideraba que la visita de inspección recomendada por esta institución ya se había realizado en 2009, manteniéndose las conclusiones expuestas en el informe emitido como consecuencia de aquella. Una vez comunicada al autor de la queja esta contestación, se procedió al archivo del expediente.

A la responsabilidad de la Administración por las deficiencias surgidas en unas viviendas de gestión pública también se refirió la resolución formulada en el expediente **20110079**, si bien en este caso el fundamento jurídico de aquella responsabilidad era distinto. En esta queja el ciudadano planteaba la existencia de una grieta en la fachada de la parte trasera de un edificio de viviendas protegidas localizado en Benavente (Zamora). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, quien nos informó de que, desde la constatación de la existencia de la fisura precitada, se había tratado de exigir a la empresa constructora la responsabilidad correspondiente por vicios ocultos. Con este fin y considerando el procedimiento concursal al que se encontraba sometida esta empresa, se había instado la emisión de un nuevo informe técnico completo de los vicios o deficiencias existentes en el edificio y de su magnitud.

Considerando lo anterior, lo primero que se debía poner de manifiesto era que, en primer lugar, nada impedía la exigencia de responsabilidad por parte de la Administración autonómica a la empresa constructora en el marco del contrato de obras celebrado entre ambas, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de contratos de las administraciones públicas. Ahora bien, respecto a las viviendas protegidas en cuestión, la Consejería indicada no solo ocupaba una posición activa en aquel contrato, sino que también había actuado como agente interviniente en la edificación, en cuanto promotora de aquellas viviendas, y como parte vendedora en los contratos de compraventa celebrados con sus adjudicatarios. Ambas posiciones (promotor y vendedor) en la relación jurídica mantenida con los titulares de las viviendas de protección pública en cuestión, eran susceptibles de generar una responsabilidad derivada de la existencia de vicios ocultos en el inmueble, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.591 del Código Civil y de la interpretación jurisprudencial de este precepto (por todas, SSTS de 30 de enero y 17 de diciembre de 1997, y de 8 de mayo de 1998). En consecuencia, más allá del régimen específico previsto para las deficiencias surgidas en las viviendas de protección pública (que no era aplicable al supuesto planteado en la queja debido al tiempo transcurrido entre la calificación definitiva y la manifestación de la deficiencia en cuestión), la aparición de vicios en la construcción en este tipo de viviendas también se encuentra sujeta al régimen jurídico y a las obligaciones y responsabilidades contempladas en los preceptos correspondientes del Código Civil; obligaciones y responsabilidades que también vinculan a la Administración pública cuando ocupa en el proceso de construcción y venta de tales viviendas las posiciones de promotora y vendedora de las mismas.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta de forma resumida, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

> *"A la vista del contenido del informe técnico cuya emisión ha sido requerida al Servicio Territorial de Fomento de Zamora el pasado 28 de mayo y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.591 y 1.484 y siguientes del Código Civil, asumir, en su caso, la reparación de la fisura surgida en una de las esquinas de la fachada posterior del edificio de viviendas de protección pública localizado en (...), sin perjuicio del ejercicio posterior de las acciones que correspondan ante la empresa constructora (...)".*

Como respuesta a esta resolución, la Administración autonómica nos dio traslado de un informe técnico en el cual se señalaba expresamente que la grieta aparecida en el inmueble no impedía el uso de las viviendas por sus adjudicatarios, así como que no respondía a un vicio

oculto, contradiciendo en este último punto lo afirmado al respecto en un requerimiento que se había dirigido en su día a la empresa constructora para que esta reparase la grieta en cuestión.

A diferencia de lo ocurrido en los tres supuestos anteriores, en el expediente **20120617**, referido también a la existencia de deficiencias en una vivienda protegida promovida por la Administración autonómica en Béjar (Salamanca), tras obtener la información requerida a esta fue posible alcanzar una solución a la problemática planteada. En efecto, en atención a nuestra petición, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos comunicó que, tras realizar una visita de inspección del grupo de viviendas donde se integraba aquella, se constató la existencia de diversas deficiencias y se ordenó a la empresa constructora la reparación de las mismas. Puesto de manifiesto al ciudadano lo anterior, se procedió al archivo del expediente. Sin embargo, con posterioridad aquel se volvió a dirigir a esta institución señalando que no se habían llevado a cabo las reparaciones anunciadas por la Administración, motivo por el cual se procedió a la reapertura del expediente y a dirigir una nueva petición de información a aquella Consejería. En la fecha de cierre del presente Informe, continuaba pendiente la recepción de la contestación a aquella solicitud.

No solo las deficiencias en viviendas de promoción directa han dado lugar a la intervención de esta procuraduría en 2012; también las viviendas de gestión privada, aunque en algunos casos promovidas por empresas municipales, han motivado la formulación de resoluciones dirigidas a la Administración, cuya responsabilidad en estos casos, resulta concurrente con la propia de quien interviene como promotor en el proceso edificatorio.

Así se puso de manifiesto en la queja **20112286**, donde se denunciaba la persistencia de deficiencias en unas viviendas de protección pública localizadas en Béjar (Salamanca). Esta problemática ya había dado lugar a la formulación de 2 resoluciones dirigidas a la Administración autonómica en los años 2003 y 2007, a las cuales se hizo referencia en los Informes correspondientes a tales años. Como contestación a la última de las resoluciones adoptadas, la Administración autonómica nos había comunicado en 2007 que se había procedido a encargar a una mercantil un informe definitivo, con base en el cual se iba a elaborar un proyecto de obras de reparación de las viviendas, cuya ejecución iba a ser exigida al promotor y a los técnicos redactores y directores de obra. En la nueva queja presentada, sus autores denunciaban que no se habían llevado a cabo todas las obras de reparación exigibles, así como la denegación a los propietarios afectados de información acerca de la fundamentación técnica y jurídica de las últimas decisiones administrativas que habían sido adoptadas al respecto.

Admitida la queja señalada a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. De la información remitida por esta se desprendía que, si bien tras la aceptación de nuestra última resolución se habían llevado a cabo obras de reparación de las viviendas por un importe cercano a los 400.000 euros (obras con las que, según los informes técnicos emitidos, se había garantizado la estabilidad de la estructura del edificio), una parte de las inicialmente proyectadas no se habían ejecutado, debido a que se había identificado como causa de las deficiencias manifestadas el incumplimiento por la empresa constructora del proyecto que había sido autorizado, en su día, por las administraciones competentes (municipal y autonómica, en este caso).

Pues bien, no se compartían los argumentos jurídicos que habían sido expuestos para no completar las obras de reparación de las deficiencias que persistían en las viviendas en el marco de la ejecución forzosa de una resolución administrativa que ya había sido adoptada en el año 1998. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, y con la interpretación jurisprudencial del mismo (por todas, STS de 17 de mayo de 1990 y 6 febrero de 1991), el promotor de viviendas protegidas es responsable de forma directa y objetiva de las deficiencias que surjan en aquellas en el plazo de cinco años desde su calificación definitiva. Al nacimiento de aquella responsabilidad y a la obligación de la Administración autonómica de garantizar su asunción, no cabía oponer el hecho de que las deficiencias surgidas tuvieran su origen en un incumplimiento del proyecto inicialmente autorizado, máxime cuando "la adecuación entre el proyecto de ejecución final presentado y la obra realizada" es uno de los contenidos necesarios de la calificación definitiva de las viviendas de protección pública (último inciso del primer párrafo del art. 18 del RD 3148/1978, de 10 de diciembre). Así mismo, parecía oponerse también a la ejecución subsidiaria por la Administración autonómica de las obras de reparación que se encontraban pendientes la responsabilidad en la que pudieran haber incurrido los diferentes agentes intervinientes en el proceso edificatorio. Sin embargo, esta responsabilidad de carácter civil de tales agentes, por otra parte existente en todo tipo de viviendas y sin necesidad de que concurra un incumplimiento del proyecto presentado en su día, no excluye en modo alguno la específica que se preveía para las viviendas de protección pública en el citado art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, puesto que responsabilidades civil y administrativa en este ámbito tienen fundamentos diferentes. Así se ha señalado con toda claridad en las STS de 11 de mayo de 1989, 3 de diciembre de 1993, y 21 de febrero de 1998.

Por otra parte, el plazo de tiempo transcurrido desde la adopción, en el año 1998, de la resolución administrativa en la que se había impuesto al promotor la obligación de ejecutar

obras de reparación de las viviendas, tampoco impedía, en modo alguno, la ejecución subsidiaria de aquella, puesto que aún no había transcurrido el plazo de prescripción de quince años aplicable a la facultad de ejecutar forzosamente los actos administrativos, de acuerdo con lo previsto en el art. 1.964 del Código Civil y según reiterado criterio jurisprudencial (por todas, STSJCyL de 13 de octubre de 2010, con cita de las STS de 25 de noviembre de 2009 y de 27 de enero de 2010).

Por último, procedía hacer referencia también al hecho de que no se había proporcionado a los representantes de la comunidad de propietarios de las viviendas información escrita acerca de las últimas incidencias relativas a las deficiencias existentes en las mismas. En este sentido, correspondía a la Administración autonómica suministrar aquella información, máxime cuando esta había sido solicitada en varias ocasiones, sin que existieran dudas acerca del interés de aquellos en obtener la misma.

En atención a los argumentos que han sido resumidos, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

> *"En relación con las viviendas de protección pública localizadas (...), llevar a cabo las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- En el marco de la debida ejecución forzosa de la Resolución adoptada, con fecha 25 de marzo de 1998, por la, entonces, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, garantizar la reparación de las deficiencias que persisten en las viviendas en cuestión, concretadas, fundamentalmente, en la existencia de fisuras en la tabiquería interior del edificio.*
>
> *Segundo.- Resolver expresamente las peticiones de información presentadas por los representantes de la comunidad de propietarios afectada, comunicando a estos el contenido de los informes solicitados y poniéndoles de manifiesto las medidas que se vayan a adoptar respecto a las deficiencias referidas en el punto anterior".*

Como respuesta a esta resolución, la Consejería destinataria de la misma nos comunicó su aceptación parcial, en el sentido de que se había dado cumplimiento a las peticiones de información formuladas por los representantes de la comunidad de propietarios. Sin embargo, se añadía en aquella contestación que no se iba a proceder a llevar a cabo ninguna otra reparación por parte de la Administración autonómica atendiendo a consideraciones jurídicas que, a nuestro juicio, no rebatían los argumentos antes expuestos de forma somera. Una vez comunicada a los ciudadanos la contestación de aquella a nuestra resolución, se procedió al archivo de la queja.

Por último, procede detenerse en la postura adoptada en 2 quejas que, refiriéndose también a deficiencias en viviendas de protección pública de gestión privada, presentan la peculiaridad de que en ambas la posición de promotor se encontraba ocupada por una empresa municipal.

En la primera de ellas (**20100598**), el ciudadano planteaba la existencia de deficiencias en una vivienda protegida promovida en Miranda de Ebro por la empresa municipal. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Miranda de Ebro. De la información obtenida se desprendía que las deficiencias denunciadas por los propietarios de la vivienda en cuestión se referían a elementos de terminación o acabado de la vivienda, no afectando a la estructura de la misma, ni tampoco, en principio, a su habitabilidad. Así mismo, se había emitido un informe técnico por la empresa constructora en el cual se había señalado que en el caso de cuatro de las ocho deficiencias a las que se refería el escrito de queja la causa de la deficiencia, cuya existencia no se negaba, se atribuía a una actuación inadecuada de los propios perjudicados por el daño; mientras que en los cuatro supuestos restantes, sin negarse tampoco la concurrencia de las deficiencias, parecía alegarse como causa de exoneración de la posible responsabilidad de la empresa constructora, que aquellas no hubieran sido puestas de manifiesto en un momento anterior al mes de diciembre de 2011.

A la vista de esta información, procedía comenzar señalando que, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del art. 17.1 LOE, el constructor responde de los daños materiales por vicios o defectos de ejecución que afecten a elementos de terminación o acabado de las obras dentro del plazo de un año. Esta responsabilidad se extiende también al promotor de acuerdo con lo previsto en el art. 17.3 de la misma Ley. Respecto a la presunta actuación inadecuada de los propietarios como origen de cuatro de las deficiencias que habían sido denunciadas, cabía recordar que, además de señalarlo así el art. 17.8 LOE, constituye una Jurisprudencia consolidada aquella que mantiene que corresponde a quienes sostienen que los defectos son debidos a una conducta pasiva o descuidada de los propietarios probar esta circunstancia impeditiva de su obligación de reparar aquellos (entre otras, STS de 10 de marzo de 1993, de 24 de septiembre de 1996, de 19 de octubre de 1998, y de 15 de abril de 2003).

En cualquier caso, a diferencia de lo que ocurriría con un informe de los servicios técnicos municipales o, incluso, del departamento técnico de la empresa municipal promotora, no se podía considerar que el informe emitido por la empresa constructora fuera suficiente, por sí solo, para desvirtuar completamente las alegaciones y denuncias realizadas por los titulares de la vivienda. En este sentido, era preciso recordar que es una doctrina consolidada del

Tribunal Supremo (entre otras, STS de 6 de mayo de 1993, 2 de abril de 1998 y 25 de julio de 2003) aquella que afirma que para resolver una contradicción de este tipo debe tenerse en cuenta la mayor o menor imparcialidad presumible en el técnico informante y ha de darse preferencia a los informes emitidos por los servicios técnicos municipales. Por este motivo, en el supuesto planteado era conveniente que, por parte de los servicios técnicos municipales o, en su defecto, del departamento técnico de la empresa municipal promotora, se llevara a cabo una inspección con el objeto de determinar la realidad y dimensión de los daños que afectaban a elementos de terminación y acabado de la vivienda en cuestión, así como, en la medida de lo posible, el origen más probable de los mismos. A la vista del resultado de esta inspección, se podría determinar si los daños existentes debían de ser reparados o no por la empresa constructora, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que, en su caso, también correspondería asumir a la empresa municipal promotora de las viviendas.

En atención a lo expuesto, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Miranda de Ebro en los siguientes términos:

> *"En relación con la vivienda de protección pública promovida por la Empresa Municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, S.A. en (...) y en atención a las denuncias presentadas por sus titulares:*
>
> *Primero.- Realizar, por los servicios técnicos municipales o, en su defecto, por el departamento técnico de Viranda, una inspección de aquella con la finalidad de determinar los daños materiales que afecten a elementos de terminación o acabado de las obras, así como su origen más probable.*
>
> *Segundo.- En el supuesto de que la inspección recomendada en el punto anterior arroje como resultado la realidad de aquellos daños y la imposibilidad de acreditar que los mismos se deban a una conducta inadecuada de los propietarios de la vivienda, requerir a la empresa constructora su reparación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.*
>
> *Tercero.- Informar a los propietarios de la vivienda del resultado de la inspección señalada y de las medidas que, en su caso, se adopten a la vista del mismo".*

En la fecha de cierre de este Informe, aún no había sido recibida la respuesta municipal a nuestra resolución.

También era una empresa municipal la promotora de las viviendas protegidas que dieron lugar a la queja **20110472**, en la que un grupo de ciudadanos planteaba la existencia de numerosas deficiencias en una promoción ubicada en la localidad de Roa (Burgos). Tras

dirigirnos en varias ocasiones en solicitud de información tanto al Ayuntamiento como a la Administración autonómica, alcanzamos la conclusión de que, si bien las deficiencias denunciadas eran reales, el Ayuntamiento de Roa y la Sociedad Municipal del Suelo y la Vivienda se encontraban llevando a cabo actuaciones dirigidas a tratar de garantizar la reparación de las deficiencias existentes en las viviendas de protección pública en cuestión, manifestando en todo momento una voluntad favorable a que su subsanación se llevase a cabo. Una vez informados los autores de la queja del resultado de la tramitación de la misma, se procedió al archivo del expediente.

En definitiva, es reseñable el número de resoluciones formuladas en 2012 en orden a que las administraciones públicas (en especial, la autonómica) ejerzan adecuadamente las competencias que el ordenamiento jurídico les reconoce para garantizar que las deficiencias que surjan en las viviendas protegidas sean debidamente subsanadas. En sus distintas posiciones (como promotor y vendedor, o como instancia competente en materia de viviendas de protección pública), es exigible que por parte de aquella se lleven a cabo las actuaciones oportunas dirigidas a lograr que el derecho a una vivienda digna y adecuada se traduzca para los adquirentes de viviendas protegidas en el derecho a que su vivienda se encuentre en un adecuado estado.

3.1.4. Infracciones y sanciones

En nuestros últimos Informes anuales venimos manifestando nuestro deseo de que la entrada en vigor del nuevo régimen sancionador en materia de viviendas de protección pública, integrado dentro de la Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad, contribuya a garantizar el respeto a la normativa aplicable y el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la promoción de viviendas protegidas. Pues bien, aunque no podemos afirmar con contundencia que el citado deseo se haya cumplido, sí es relevante señalar que, como ya ocurrió en 2011, únicamente se ha presentado una queja relacionada con la comisión de conductas infractoras en materia de viviendas protegidas. En esta ocasión, esta conducta fue la consistente en el retraso en la entrega de las viviendas a sus adquirentes.

En efecto, en la queja **20120272** su autor hacía referencia al hecho de que no se hubiera resuelto un procedimiento sancionador que había sido incoado por los retrasos en la entrega y elevación a escritura pública de los contratos de compraventa de las viviendas concertadas integrantes de una promoción llevada a cabo en Valladolid. La incoación de este procedimiento punitivo había tenido lugar tras la aceptación por parte de la Administración autonómica de una resolución formulada por esta procuraduría en 2009, y a la que hicimos referencia en el Informe correspondiente a ese año (**20081826**). Sin embargo, el autor de la

nueva queja nos puso de manifiesto que a los propietarios de las viviendas protegidas en cuestión no les constaba que el citado procedimiento sancionador hubiera sido resuelto, a pesar de haberse dirigido a la Administración autonómica para que les comunicaran este extremo. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en solicitud de información, organismo que nos informó de que, si bien el procedimiento sancionador en cuestión ya había sido resuelto en diciembre de 2010, no constaba que el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid hubiera proporcionado a los propietarios de las viviendas protegidas en cuestión la información solicitada por los mismos.

Considerando lo anterior, procedía señalar, en primer lugar, que el objeto central de la queja formulada ya no tenía fundamento, puesto que el procedimiento sancionador citado había sido resuelto expresamente a través de la imposición a la empresa promotora de las viviendas de la sanción que correspondía a la vista de la normativa que resultaba aplicable. No obstante, la propia formulación de la queja era la consecuencia de la falta de información proporcionada a los propietarios acerca del resultado final de aquel procedimiento punitivo. En este sentido, era cierto que no existía una obligación de comunicar la incoación y resolución del precitado procedimiento a ninguna otra persona diferente del infractor, puesto que el mismo no se había iniciado a través de la presentación de una denuncia, en cuyo caso sí hubiera sido obligada la notificación de aquellos actos al denunciante (arts 7.2 y 13.2 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León). Ahora bien, nada impedía que la información pedida por los propietarios afectados fuera proporcionada a estos, de acuerdo con el derecho a recibir información de la Administración (art. 12 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 atendiendo, además, al interés legítimo del que eran titulares aquellos en conocer la posible represión en sede administrativa de una conducta infractora de la que ellos mismos habían sido sujetos pasivos.

En atención a los argumentos brevemente expuestos, se formuló una resolución a la Consejería antes citada en los siguientes términos:

> *"Contestar expresamente, si no se hubiera hecho aún, la petición de información de fecha 10 de febrero de 2012 formulada por (...), poniendo de manifiesto a estos el resultado de las actuaciones integrantes del procedimiento sancionador tramitado frente a la mercantil (...) por el incumplimiento de su obligación de elevar a escritura pública en el plazo de tres meses desde la calificación definitiva los contratos de*

compraventa de las viviendas concertadas integrantes de la promoción llevada a cabo en (...)".

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, la Administración autonómica nos respondió que había decidido aceptar esta resolución y que, en consecuencia, el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid había informado a los propietarios afectados sobre la situación del expediente sancionador en cuestión comunicándoles la finalización del mismo. Una vez que se dio traslado al ciudadano de la contestación obtenida, se procedió al archivo de la queja.

En definitiva, en cuanto al número de quejas presentadas ante esta institución por los ciudadanos, la aplicación del régimen sancionador en materia de viviendas de protección pública integrado dentro de la Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad ha tenido como efecto la práctica desaparición de aquellas, y ello a pesar de no haberse incluido en la misma una regulación de la actuación inspectora en este ámbito como había sido sugerido en su día por esta institución. Si existe una relación causa-efecto entre ambas circunstancias se confirmará o se desmentirá en los próximos años.

3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública

Resulta evidente que la intervención administrativa más intensa en este ámbito material tiene lugar a través de la promoción de las viviendas de protección pública y del ejercicio de las competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico en relación con las mismas. Sin perjuicio de lo anterior, las administraciones públicas también ejercen facultades concretas en relación con viviendas no sometidas a regímenes de protección pública o viviendas libres. Algunas de estas facultades administrativas se han contemplado en la reiterada Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad, como, por ejemplo, la de sancionar el incumplimiento por parte de los arrendadores de viviendas de su obligación de depositar la fianza de un arrendamiento urbano cuando su cuantía sea superior a 600 euros [capítulo V del título III, y art. 103 o) de la Ley].

Concretamente, en la queja **20121035** el ciudadano nos planteaba su disconformidad con una resolución por la que se había dado por concluida la tramitación de un expediente sancionador, por no considerarse intencionada la comisión de la infracción antes señalada en relación con el arrendamiento de una vivienda en la provincia de Segovia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. De la información remitida por esta, se desprendía que el depósito de la fianza correspondiente al contrato de arrendamiento

de vivienda en cuestión se había llevado a cabo en la Cámara de la Propiedad Urbana de Segovia siete meses y veinte días después de la celebración de aquel contrato y de la propia entrega de la fianza por el arrendatario.

En consecuencia, considerando que el importe de la fianza en cuestión había ascendido a 1.100 euros, se podía considerar cometida la infracción tipificada en el precitado art. 103 o) de la Ley 9/2010, de 30 de agosto. No se compartía, por tanto, el criterio mantenido por la Administración autonómica que condujo a acordar el sobreseimiento del expediente sancionador tramitado. Los fundamentos jurídicos de la decisión administrativa adoptada eran dos: el depósito de la fianza se había llevado a cabo con anterioridad a la presentación de la primera denuncia y a la incoación del propio procedimiento sancionador; y la infracción denunciada no se había cometido "de forma intencionada".

Pues bien, en relación con el primero de los argumentos enunciados debíamos referirnos a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo establecida en interpretación del régimen jurídico anterior a la Ley 9/2010, de 30 de agosto (Jurisprudencia citada en la STSJ de Madrid de 16 de octubre de 2001), de acuerdo con la cual la infracción administrativa consistente en la no constitución de fianza se cometía a partir de los 15 días de la celebración del contrato. Esta indicación relativa al plazo de 15 días debía ser sustituida, a la luz de lo dispuesto en el art. 39 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, por la de 30 días, plazo del que dispone el arrendador para comunicar por escrito al arrendatario la realización del depósito. En consecuencia, una vez transcurrido un mes desde la formalización del contrato sin que se realice el depósito de la fianza, la infracción debe entenderse cometida.

El segundo de los argumentos utilizados para archivar el expediente sancionador en cuestión había sido el relativo al carácter no intencionado de la infracción denunciada. Al respecto, sin embargo, procedía señalar que en el ámbito del derecho administrativo sancionador, como ocurre en el del derecho penal, rige sin excepción el principio de culpabilidad (por todas, STS de 14 de julio de 1998). Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre en el derecho penal, la intención maliciosa o dolo, no es exigible para responder de la comisión de una infracción administrativa, salvo en el caso en el que el concreto tipo así lo exija, constituyendo la intencionalidad, con carácter general, un criterio de graduación de la sanción (art. 130 LRJPAC). Por tanto, no previéndose expresamente en la tipificación de la infracción antes señalada que la misma deba ser cometida de forma dolosa, resultaba irrelevante a estos solos efectos, la intencionalidad del presunto infractor. Cuestión distinta era que la concurrencia o no de esta intencionalidad debiera ser tenida en cuenta en la graduación de la sanción a imponer [arts. 131.3 a) LRJPAC y 105.4 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto].

En cuanto a las vías jurídicas existentes para la modificación de la resolución administrativa que había sido adoptada, se debía recordar que había sido interpuesto un recurso de alzada frente a la citada resolución, por lo que era, en principio, a través de la estimación de este recurso, previa tramitación del procedimiento correspondiente, como debía procederse a la revisión de aquella decisión. Sin embargo, se planteaba aquí la cuestión de si el recurrente (que también era el sujeto perjudicado por la conducta infractora y el denunciante de la misma) se encontraba legitimado para interponer aquel recurso. En este sentido el denunciante-arrendatario era la persona perjudicada por la conducta infractora, y, por tanto, no se trataba de un mero denunciante cuyo interés se redujera a garantizar la observancia de la legalidad en general. Pero es más, el incumplimiento que había dado lugar a la denuncia del arrendatario se había producido en el marco de una relación contractual que continuaba desplegando sus efectos, circunstancia que hacía que la eventual sanción de la inobservancia denunciada tuviera efectos positivos sobre la esfera jurídica de aquel, concretados en la posible garantía de una mayor diligencia del arrendador en el cumplimiento de sus obligaciones, tales como la restitución de la fianza al arrendatario una vez extinguido el contrato. En consecuencia, el arrendatario-denunciante tenía la condición de interesado en el procedimiento sancionador en los términos previstos en el art. 31.1 LRJPAC y, por tanto, se encontraba legitimado para interponer el recurso de alzada frente a la resolución de archivo de aquel, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 107.1 LRJPAC.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

> *"Previo reconocimiento a (...), como arrendatario-denunciante, de su condición de interesado en el expediente sancionador n.º (...), y tras la realización de las actuaciones pertinentes para garantizar el pleno respeto del derecho de defensa de la parte arrendadora, estimar el recurso de alzada interpuesto por el primero frente a la Resolución adoptada, con fecha 26 de abril de 2012, por el Delegado Territorial de Segovia, por la que se acordó el sobreseimiento de aquel expediente, e imponer al presunto infractor, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, la sanción correspondiente a la comisión de la infracción tipificada en el artículo 103, letra o), de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León".*

La Administración autonómica nos comunicó la aceptación de la resolución señalada, lo cual, una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

Al margen de la resolución señalada, el resto de nuestras intervenciones en este ámbito concreto se han referido al arrendamiento por la Administración, en concreto por una Entidad local, de viviendas no sometidas a regímenes de protección pública y a las deficiencias existentes en las mismas.

Así, en primer lugar, en la queja **20120267**, el ciudadano hacía alusión a la inadecuación de un inmueble ubicado en una localidad de la provincia de Soria, cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento, para ser utilizado como vivienda y farmacia. Esta problemática ya había dado lugar a la tramitación de una queja en el año 2010, la cual fue archivada en su día debido a que, tras la remisión de la información correspondiente, concluimos que el Ayuntamiento afectado había mostrado una voluntad favorable tanto a encontrar una solución al traslado de la farmacia, como a la reparación de las deficiencias existentes en la vivienda. Sin embargo, el ciudadano nos puso de manifiesto que desde el archivo del expediente no se había llevado a cabo ninguna actuación por parte de la Entidad local. Admitida la nueva queja a trámite, nos dirigimos a la Administración municipal en solicitud de información en diversas ocasiones. Finalmente, a la vista de los informes recibidos concluimos que, si bien era cierto que el Ayuntamiento parecía haber incumplido en algún momento su obligación de garantizar la adecuada conservación de la vivienda, también lo era que se había producido en diversas ocasiones el impago de la renta mensual fijada.

En definitiva, no entrando dentro del ámbito de competencias de esta procuraduría determinar la forma en la cual puede actuar cada una de las partes señaladas (Ayuntamiento y arrendatario) ante los posibles incumplimientos de la otra, se procedió al archivo del expediente, comunicando tanto al ciudadano como a la Administración municipal los motivos de esta decisión. Lo anterior debía entenderse sin perjuicio del deber urbanístico del Ayuntamiento, como titular del inmueble en cuestión, de conservar el mismo en adecuadas condiciones de habitabilidad [obligación establecida en los arts. 8.1 b) LUCyL y 19 RUCyL], deber que procedimos a recordar a aquella Entidad local.

Finalmente, en el expediente **20121502**, el ciudadano planteaba el deficiente estado de conservación de una vivienda de titularidad municipal que se encontraba ocupada en régimen de arrendamiento en la localidad de Palencia. Admitida la queja a trámite y obtenida la información requerida al Ayuntamiento, llegamos a la conclusión de que se estaban adoptando las medidas dirigidas a garantizar que el arrendatario de la vivienda pudiera disfrutar de una vivienda digna y adecuada, circunstancia que, una vez comunicada al autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

3.3. Ayudas económicas

Adelantábamos en la introducción a este apartado del Informe el elevado número de quejas presentadas en relación con el reconocimiento y abono de las ayudas y subvenciones dirigidas a fomentar el acceso a una vivienda digna (44 quejas que representan más de las 2/3 partes del total de las recibidas en esta materia). Destacan dentro de las mismas, por su número, las referidas a las ayudas al alquiler (27 quejas). Tanto el contenido de las quejas presentadas como el de las posturas adoptadas han sido un reflejo de la problemática fundamental aquí planteada, que no es otra que las restricciones aplicadas a los presupuestos de las administraciones públicas, las cuales, en este ámbito y al igual que ocurre con otras subvenciones, se han traducido en la ausencia de convocatorias de nuevas ayudas y en el agotamiento de los fondos destinados al abono de las ya concedidas. En la medida en que las restricciones presupuestarias señaladas afectan directamente a la eficacia de un derecho constitucional y estatutario, como es el derecho a la vivienda, es preciso recordar que aquellas no deben ser absolutas y que su implementación debe tener en cuenta la necesidad de que los destinatarios de las ayudas sean, cuando menos, quienes precisen de ellas ineludiblemente para acceder a una vivienda digna y adecuada.

3.3.1. Ayudas a la adquisición de viviendas

Dentro de este tipo de subvenciones, podemos diferenciar dos grandes grupos: las reconocidas íntegramente en el marco del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012; y las que tienen su origen en convocatorias propias de la Administración autonómica.

En cuanto a las primeras, ya hemos señalado que se encuentra pendiente la aprobación del nuevo Plan Estatal de Vivienda 2013-2016. A la falta de aprobación de este nuevo Plan, se ha añadido en 2012 la supresión de las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Plan Estatal 2009-2012, prevista en el art. 35 del RDL 20/2012, de 13 de julio. La aplicación general de esta previsión en Castilla y León dio lugar al inicio de una actuación de oficio (**20121642**), de cuyo contenido hemos informado en la parte correspondiente a las intervenciones de oficio. Ahora bien, en relación con un aspecto concreto de aquella medida como es el relativo a la denegación de la ampliación del período inicial de subsidiación, se han presentado en los últimos meses del año 7 quejas (**20121856 y 6 más**), en las que los ciudadanos manifestaban su disconformidad con la utilización del precepto señalado para impedir la ampliación de aquel período, cuando la misma ha sido solicitada dentro de los plazos previstos en la normativa aplicable (con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, se ha presentado una queja más sobre esta cuestión). Todas estas quejas han sido admitidas a trámite y, en consecuencia, nos hemos dirigido a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

La información de este organismo fue recibida con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe.

Dentro del segundo grupo de ayudas (reconocidas al amparo de convocatorias propias de la Administración autonómica), se encuentran las referidas a la adquisición de viviendas de protección pública integrantes de la tipología "vivienda joven". Han sido varias las resoluciones adoptadas en relación con estas subvenciones en 2012.

Así, en primer lugar, en el Informe del año 2011 ya hicimos referencia a la presentación de 33 quejas (**20111998 y 32 más**), acerca de la ausencia de abono de unas ayudas previamente reconocidas para la adquisición de viviendas protegidas de aquella tipología promovidas en una localidad de la provincia de Salamanca. Admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. A la vista del informe remitido por este organismo, se pudo concluir que en la promoción en cuestión habían sido concedidas las ayudas financieras vinculadas a la adquisición de 79 viviendas, de las cuales las correspondientes a 52 de ellas no iban a poder ser abonadas por insuficiencia de crédito.

Considerando lo anterior, procedía comenzar señalando que, en términos generales, la Jurisprudencia ha mantenido (por todas, STS de 13 de octubre y de 22 de noviembre de 2004) que, en materia de subvenciones, rigen las siguientes reglas: la Administración puede o no crearlas, pero una vez creadas y convocadas ha de concederlas en los términos anunciados; quienes soliciten la subvención y reúnan las condiciones de la convocatoria, tienen derecho a obtenerla; y, en fin, la obligación de la Administración que crea y convoca la subvención y el derecho de quienes la soliciten, están delimitados por la cuantía fijada en la convocatoria o en los presupuestos a que la misma se remite. Pues bien, en el supuesto planteado en las quejas señaladas era posible que las reglas indicadas no hubieran sido respetadas, puesto que, si bien las solicitudes de las subvenciones habían sido reconocidas inicialmente, en el momento de proceder a su abono este no había sido posible por agotamiento de la cuantía fijada en la convocatoria para aquellas. Obviamente se desconocía si en el momento de resolver alguna de las 52 solicitudes señaladas el crédito presupuestario en cuestión ya se encontraba agotado; pero, si hubiera sido así, las reglas citadas habrían sido vulneradas, puesto que, en ese caso, la resolución adoptada debería haber sido denegatoria por aquel motivo.

En todo caso, la desestimación de una subvención con base en un agotamiento del crédito presupuestario exige que se justifique adecuadamente que la consignación presupuestaria se agotó o quedó comprometida en la atención de solicitudes prioritarias. Así se ha puesto de manifiesto, entre otras, en las STSJCyL de 5 de abril de 2002 y 19 de septiembre

de 2003. Sin embargo, en el supuesto referido en las quejas indicadas, todos los adquirentes de viviendas afectados por el agotamiento del crédito presupuestario desconocían las circunstancias concretas que habían motivado la imposibilidad de pago de las ayudas que tenían reconocidas. Por tanto, debían ser informados, cuando menos, de la fecha concreta en la que se había producido aquel agotamiento; del número de solicitudes atendidas con anterioridad a la suya; y, en fin, de los motivos por los cuales otras ayudas reconocidas para la adquisición de viviendas integrantes de la misma promoción sí habían sido abonadas. Podía ocurrir que los ciudadanos afectados, una vez obtenida esta información, considerasen haber sido perjudicados por la actuación de la Administración autonómica y presentaran las reclamaciones correspondientes, las cuales, en este caso, debían ser resueltas expresamente previa tramitación del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En atención a los argumentos expuestos, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

«Primero.- En relación con los cincuenta y dos adquirentes de una "vivienda joven de Castilla y León" integrante de la promoción ubicada en (...), que, habiendo obtenido una resolución de reconocimiento de las ayudas directas correspondientes, no han recibido el abono de las mismas por haberse agotado el crédito presupuestario, adoptar las siguientes medidas.

- Dirigir una comunicación a cada uno de ellos, a través de la cual se les proporcione la información relativa a las circunstancias del citado agotamiento, comprensiva, cuando menos, de la fecha concreta en la que se produjo el mismo; del número de solicitudes que hayan sido atendidas con cargo a aquel crédito; y, en fin, de los motivos por los cuales otros adquirentes de la misma promoción sí han obtenido el pago de las ayudas.

- Tramitar y resolver todas las reclamaciones de daños que sean presentadas por estos adquirentes, analizando en cada caso individual la posible concurrencia de los requisitos establecidos en los artículos 106.2 de la Constitución Española, y 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para el nacimiento de una hipotética responsabilidad patrimonial.

Segundo.- Con carácter general, en la tramitación y resolución de las solicitudes que se presenten, en su caso, en futuras convocatorias de ayudas económicas destinadas a adquirentes de "vivienda joven en Castilla y León", tomar en consideración las siguientes recomendaciones:

- En el supuesto de que, en el momento de proceder a la resolución expresa de algunas de las solicitudes presentadas, se hubiera agotado la disponibilidad presupuestaria prevista para las ayudas indicadas, desestimar aquellas por este motivo, fundamentando esta decisión en los criterios aplicados para la distribución del crédito y en el resultado de esta operación.

- Informar adecuadamente a los solicitantes del estado de evolución del citado crédito presupuestario y de las ayudas reconocidas pendientes de pago, tanto en el momento de presentar su solicitud, como en el de resolver la misma.

- Dar publicidad suficiente al agotamiento del crédito presupuestario, con el fin de que sea conocida esta circunstancia por quienes, habiendo obtenido una resolución de reconocimiento de las ayudas, no hubieran procedido aún a la formalización del correspondiente préstamo cualificado».

Como respuesta a nuestra resolución, la Administración autonómica nos puso de manifiesto la aceptación, en términos generales, de todos los puntos de la misma, excepción hecha del relativo a la comunicación a los propietarios afectados incluida en el punto primero. Una vez puesta en conocimiento de los autores de las quejas la contestación de la Administración, se procedió al archivo de los expedientes.

Por su parte, en las quejas **20111583**, **20111671** y **20120145** se planteaba una problemática idéntica a la expuesta, si bien en esta ocasión la promoción de "vivienda joven" afectada se encontraba ubicada en la localidad de León. En consecuencia, con una fundamentación jurídica análoga a la que se ha expuesto, se formuló en aquellas quejas una resolución a la Administración autonómica en los mismos términos antes transcritos. La respuesta de esta tuvo idéntico sentido, y una vez recibida y comunicada a los ciudadanos, se procedió también al archivo de estos expedientes.

Por último, también se refería a estas ayudas la queja **20111584**, si bien en la misma el ciudadano no planteaba una ausencia de abono como en los casos anteriores, sino su disconformidad con el propio contenido de una resolución de reconocimiento de aquellas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Administración autonómica, quien nos informó de que la resolución controvertida contenía un pronunciamiento expreso sobre el reconocimiento del acceso del solicitante a un préstamo cualificado, pero no incluía una decisión en cuanto a las ayudas directas previstas en la normativa reguladora de estas ayudas, más allá de una referencia a una futura resolución complementaria.

A la vista de lo informado, se concluyó que no se habían cumplido las reglas aplicables a las subvenciones, a las que antes hemos hecho referencia, puesto que, como se ha señalado, en la resolución adoptada no existía ningún pronunciamiento, ni favorable ni desfavorable, acerca del acceso del solicitante a las ayudas autonómicas directas previstas para los adquirentes de una "vivienda joven". Considerando la posibilidad de una futura denegación expresa de las ayudas económicas directas solicitadas con base en un posible agotamiento de la disponibilidad presupuestaria, también procedimos a reiterar los argumentos expresados en las resoluciones antes citadas.

Finalmente, parecía justificarse la ausencia de resolución expresa señalada en la falta de convocatoria de las subvenciones en cuestión para el año 2011. Pues bien, al respecto se realizaron algunas valoraciones acerca de la ausencia de convocatoria de las ayudas en 2011 y de sus efectos; tales valoraciones se fundamentaron en la STS de 6 de febrero de 2012, a través de la cual se había desestimado un recurso interpuesto frente a la supresión de la Ayuda Estatal Directa a la Entrada para la adquisición de viviendas. De la sentencia señalada se podía extraer como conclusión que, si bien la Administración tiene la facultad para suprimir o reducir una determinada ayuda pública cuando las circunstancias económicas o de otro tipo lo aconsejen, debe hacerlo a través de la modificación de la norma donde se encuentre configurada la ayuda de que se trate y sin que el cambio adoptado tenga efectos retroactivos. Lo anterior, aplicado a las ayudas a la adquisición de "vivienda joven", implicaba que la supresión o reducción de estas debía realizarse, en su caso, a través de una modificación del Decreto 99/2005, de 22 de diciembre, donde se configura la financiación cualificada para la adquisición de este tipo de vivienda protegida. Por otra parte, en cuanto a la concreta solicitud referida en la queja, debía tenerse en cuenta que la misma había sido presentada al amparo de la convocatoria de 2010.

Con base en la fundamentación jurídica brevemente expuesta, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

> *"Primero.- Resolver expresamente y de forma motivada la solicitud presentada, con fecha 28 de julio de 2010, por (...) al amparo de la Orden FOM/533/2010, de 19 de abril, por la que se convocaron ayudas económicas destinadas a adquirentes de vivienda joven en Castilla y León, previstas en el Decreto 99/2005, de 22 de diciembre, en cuanto a las ayudas autonómicas directas pedidas se refiere.*
>
> *Segundo.- La resolución señalada únicamente podrá ser desestimatoria de la solicitud de las citadas ayudas por agotamiento del crédito presupuestario, si, previa verificación llevada al efecto, se constatara que la aplicación del criterio de prioridad*

temporal hubiera dado como resultado la denegación de aquella por el citado motivo, debiendo ser, en este caso, debidamente fundamentada la resolución que se adopte en el sentido indicado".

Como contestación a esta resolución, la Consejería destinataria de la misma nos comunicó su aceptación, anunciando que se iba a proceder a resolver la solicitud en la forma recomendada. Una vez puesto lo anterior en conocimiento del autor de la queja, se procedió al archivo del expediente. Sin embargo, el ciudadano se volvió a dirigir a esta institución manifestando que, a pesar de la aceptación señalada, no se había resuelto expresamente la solicitud en cuestión, circunstancia que dio lugar a la apertura de un nuevo expediente y a la reanudación de nuestra intervención. Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, hemos recibido la información requerida a la Administración autonómica, en la cual se apela a las restricciones presupuestarias para justificar la imposibilidad de resolver en el sentido recomendado.

3.3.2. Ayudas al alquiler

Pocos niegan la necesidad de fomentar de forma decidida el régimen de alquiler como forma de acceso a la vivienda, en un contexto en que la relevancia cuantitativa del arrendamiento frente a la propiedad es extraordinariamente baja, máxime si la comparamos con otros países de la UE como Alemania, Holanda o Francia. Sin embargo, el análisis de las políticas públicas adoptadas parece contradecir, en ocasiones, aquel aparente consenso. Por ejemplo, la inexistencia de convocatorias de ayudas dirigidas a subvencionar el arrendamiento de viviendas desde el año 2010 y los retrasos temporales de más de dos años en abonar las ya reconocidas evidencian aquella contradicción. Por este motivo, en 2012 hemos estimado oportuno reanudar una actuación de oficio en relación con el fomento del alquiler (**20123369**), en la cual se había formulado una resolución a la que se hizo referencia en el Informe correspondiente al año 2011 (**20101981**). Una alusión más amplia al contenido de esta actuación se encuentra en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio.

Centrándonos en las quejas presentadas en 2012 en relación con las subvenciones dirigidas a fomentar el arrendamiento de viviendas, ya hemos señalado que fueron 27, de las cuales 14 todavía se refirieron al pago de la Renta Básica de Emancipación. Considerando que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 del RD 1472/2007, de 2 de noviembre (norma que fue derogada por el RDL 20/2011, de 30 de diciembre), mientras el reconocimiento de esta ayuda económica correspondía a las comunidades autónomas, el abono final de la misma es responsabilidad del Ministerio de Fomento, 7 de ellas fueron remitidas al Defensor del Pueblo. No obstante, en un supuesto (**20121695**) la remisión fue precedida de una petición de

información dirigida a la Administración autonómica, puesto que, en un principio, la causa de la interrupción del abono de la ayuda parecía encontrarse en una modificación de la resolución inicial de reconocimiento de la misma. Sin embargo, a la vista de la información proporcionada por aquella, llegamos a la conclusión de que el motivo del impago ya no se encontraba relacionado con la resolución de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, motivo por el cual se procedió a remitir todo el expediente al Defensor del Pueblo, informando de ello al ciudadano. El comisionado parlamentario estatal nos informó de la admisión a trámite de la queja.

Todavía en relación con la renta básica de emancipación, cabe señalar que hemos iniciado en 2012 una actuación de oficio (**20121643**) relativa a las consecuencias jurídicas que la aplicación del art. 36.1 del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, tiene para los solicitantes de la renta básica de emancipación que, habiendo presentado su solicitud con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, no hubieran obtenido resolución favorable o no hubiera sido comunicada esta al Ministerio de Fomento con anterioridad a la entrada en vigor de aquel RDL. Una referencia más amplia de esta actuación se contiene en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio.

Respecto a las ayudas al alquiler convocadas por la Administración autonómica, dada la ausencia de convocatorias de las mismas en los dos últimos años (ausencia que parece que va a reiterarse en el futuro), tanto las quejas presentadas como las intervenciones realizadas por esta institución se han referido a las subvenciones convocadas en 2010.

De un aspecto formal relacionado con la tramitación de estas ayudas nos ocupamos en la queja **20111554**. En la misma el ciudadano hacía referencia a su disconformidad con la denegación de una ayuda destinada a jóvenes arrendatarios de vivienda, decisión que se había fundamentado en el hecho de que el solicitante no se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. A la vista de la información recibida se concluyó que, tras la denegación inicial y la interposición del correspondiente recurso potestativo de reposición, se comprobó que el solicitante sí se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias. La misma circunstancia se había producido en la convocatoria del año 2009. En las dos convocatorias el error inicialmente cometido había tenido su origen en el hecho de que, por motivos de residencia, aquel tributara por el IRPF en la Hacienda Foral de Álava, mientras los datos correspondientes a esta tributación habían sido solicitados de oficio a la AEAT.

Ahora bien, lo ocurrido en ambos expedientes era revelador de que, en todos aquellos supuestos en los que el solicitante de una ayuda económica tribute en alguno de los territorios que cuentan con Hacienda Foral propia y salvo que este haga referencia expresa a esta circunstancia en su solicitud, se considerará que aquel no se halla al corriente de sus obligaciones tributarias y, por tanto, se denegará por esta causa la subvención solicitada. Esta circunstancia se evitaría, con carácter general, si el ciudadano conociese desde el primer momento la conveniencia de poner de manifiesto a la Administración autonómica la peculiaridad tributaria consistente en haber presentado su autodeclaración del IRPF en una Hacienda Foral y no en la AEAT. Para ello bastaría, además de proporcionar por los servicios administrativos correspondientes una información adecuada sobre esta cuestión concreta, incluir en el modelo normalizado de solicitud de la ayuda de que se trate un apartado en el cual el solicitante sea preguntado expresamente acerca de su tributación en el período impositivo a considerar en alguna de las diputaciones forales de los territorios históricos del País Vasco (Álava, Guipúzcoa o Vizcaya), o en la Hacienda Pública de la Comunidad Foral de Navarra

Por este motivo, dirigimos a la Consejería antes indicada una resolución en los siguientes términos:

> *"Valorar la inclusión en los modelos normalizados de las solicitudes de ayudas económicas en materia de vivienda de un apartado concreto donde el solicitante pueda hacer constar que, en el período impositivo correspondiente, ha tributado por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en alguna de las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Álava, Guipúzcoa o Vizcaya), o en la Hacienda Pública de la Comunidad Foral de Navarra, con la finalidad de que el ciudadano conozca la relevancia de esta circunstancia a los efectos de ser reconocido como beneficiario de la subvención de que se trate, y posibilitando que se pueda recabar de la Administración tributaria competente la información precisa para determinar si el solicitante se halla al corriente de sus obligaciones tributarias".*

La Administración autonómica contestó a esta resolución manifestándonos su aceptación, lo cual una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, motivó el archivo del expediente.

Por su parte, en la queja **20111863**, el ciudadano hacía referencia a su disconformidad con la denegación de una ayuda económica destinada a subvencionar un alquiler para los años 2009 y 2010. En realidad, la problemática que se planteaba era idéntica a la que había dado lugar a la queja **20110063**, en relación con la cual se había formulado una

resolución en 2011 a la que hicimos referencia en el Informe correspondiente a ese año. Se trataba en ambos casos de la oposición de los ciudadanos a la superficie útil de la vivienda para cuyo alquiler se solicitaba la ayuda que había sido considerada por la Administración, llegando esta institución en los dos supuestos a la conclusión de que era necesario que el Servicio Territorial de Fomento de León llevase a cabo actuaciones adicionales de comprobación de aquella superficie. Sin embargo, la resolución formulada en 2012, al igual que había ocurrido con la adoptada en la segunda queja señalada, no fue aceptada por la Consejería destinataria de la misma.

Con todo, el mayor número de resoluciones adoptadas en relación con las ayudas al alquiler se ha referido al impago de las reconocidas al amparo de las últimas convocatorias de las mismas, llevadas a cabo en 2010. Hasta 7 han sido las resoluciones formuladas en relación con esta problemática (expedientes **20111365**, **20111590**, **20111607**, **20111631**, **20111687**, **20120047** y **20120983**). En todas estas quejas los ciudadanos habían denunciado la ausencia parcial de pago de las ayudas económicas destinadas a subvencionar el arrendamiento de viviendas reconocidas para el año 2010. Admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica. En todos los casos, esta nos puso de manifiesto que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33.3 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, una vez que habían sido aprobados los límites cuantitativos dentro de los cuales se debían conceder las ayudas, se habían resuelto parcialmente las convocatorias de aquellas subvenciones para el año 2010. No obstante, continuaba pendiente el reconocimiento y el abono de una parte de la subvención correspondiente a los últimos meses del año.

El fundamento jurídico formal de nuestra decisión fue en todas las quejas señaladas el incumplimiento de la obligación de resolver que vincula a todas las administraciones públicas dentro del plazo normativamente previsto. Por otra parte, nada cabía objetar, desde un punto de vista jurídico, a la utilización de la previsión contemplada en el precitado art. 33.3 de Ley 5/2008, de 25 de septiembre, en el procedimiento de gestión presupuestaria de las ayudas que nos ocupan. Ahora bien, aquella utilización debía cohonestarse adecuadamente con los plazos previstos para la resolución de las solicitudes que se presenten en el marco de la convocatoria correspondiente, no debiendo producirse situaciones como las que habían tenido lugar en las convocatorias de las subvenciones que habían motivado las quejas señaladas, donde, entre el último mes del período subvencionable y la publicación en el *BOCYL* de la aprobación del límite previsto en el precitado art. 33.3 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, habían transcurrido casi diez meses. Este lapso temporal motivó, a su vez, un transcurso de cerca de dos años

entre las últimas mensualidades del alquiler subvencionadas y el abono efectivo de las ayudas correspondientes a las mismas.

En atención a la argumentación jurídica expuesta, en todos los expedientes antes señalados nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

> *"Primero.- Adoptar las medidas oportunas para que todos los beneficiarios de las ayudas contempladas en (...), perciban, en el plazo de tiempo más breve posible, la subvención correspondiente a todos los meses del año 2010.*
>
> *Segundo.- Evitar que, en próximas convocatorias de subvenciones en materia de vivienda, la aplicación en las mismas de la previsión incluida en el artículo 33.3 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, implique retrasos temporales en la resolución expresa de las solicitudes presentadas, como los que han tenido lugar en la convocatoria señalada en el punto anterior".*

Todas las resoluciones formuladas fueron aceptadas por la Consejería destinataria de las mismas. A pesar de ello y ante la persistencia del impago denunciado, en los últimos meses de 2012 se presentaron 4 quejas más sobre esta cuestión (**20121913**, **20121942**, **20121940** y **20122963**), las 2 últimas reiteración de dos de los expedientes en los que se había formulado una resolución. Finalmente, en el mes de diciembre de 2012 se publicaron en el *BOCYL* las resoluciones de las ayudas pendientes, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento de los autores de aquellas quejas, ha dado lugar al archivo de las mismas.

A efectos sistemáticos, también incluimos dentro de este apartado referido a las ayudas al alquiler, las quejas presentadas en relación con el funcionamiento de la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (Revival). Ya hemos señalado en la introducción de esta parte del Informe que se encuentra en proyecto la extinción de este sistema de intervención en el mercado de alquiler y su unificación con la Bolsa de Alquiler Para Jóvenes.

Precisamente, a los efectos de este proyecto sobre los contratos celebrados al amparo de aquel programa se refería la queja **20121571**, en la que el ciudadano planteaba su disconformidad con la extinción de un contrato de puesta a disposición de una vivienda ubicada en Valladolid celebrado en el marco de Revival. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, quien nos comunicó que, considerando la unificación prevista en un único programa de Revival y de la Bolsa de Alquiler, una vez dada por finalizada por el arrendatario de la vivienda su relación contractual

con Provilsa (empresa pública encargada de la gestión de Revival), se había considerado también extinguido con la misma fecha el contrato de puesta a disposición.

A la vista de la información obtenida, procedía determinar, una vez concluido el contrato de arrendamiento de la vivienda en el mes de julio de 2012, si esta misma fecha era la de la extinción del contrato de puesta a disposición considerando la suspensión del programa Revival (como mantenía la Administración autonómica); o, por el contrario, si no se debía entender extinguido el contrato de puesta a disposición hasta transcurridos tres meses desde aquel momento, en aplicación de lo dispuesto en la cláusula séptima del mismo, de conformidad con la cual operaba automáticamente la resolución del contrato "en el supuesto de que, concluido el arrendamiento antes de finalizar el plazo de duración del presente contrato, transcurran tres meses sin que la Administración seleccione otro arrendatario". Esta cláusula contractual, además, tenía su origen en una disposición normativa contenida en el Decreto 100/2005, de 22 de diciembre.

Para ello, era preciso señalar que el contrato en cuestión era un contrato de naturaleza civil que vinculaba a las partes contratantes al cumplimiento de las obligaciones previstas para cada una de ellas en su clausulado. Para Provilsa una de estas obligaciones era abonar al propietario el precio de la "puesta a disposición" de la vivienda durante el plazo de vigencia del contrato, percibiera o no la renta del inquilino, inclusión hecha de los tres meses posteriores a la conclusión del arrendamiento anterior a la finalización del contrato de puesta a disposición. Pues bien, no cabía oponer al cumplimiento por Provilsa de esta obligación que se hubiera hecho público por la Consejería indicada la paralización de la inscripción de nuevas solicitudes en el programa Revival, debido a la futura unificación de este con la Bolsa de Alquiler para Jóvenes. Por el contrario, otorgar esta virtualidad jurídica a la voluntad de la Consejería a la que se encuentra adscrita Provilsa, manifestada a través de una nota de prensa, equivaldría a dejar el cumplimiento del contrato al arbitrio de una de las partes contratantes, lo cual se encuentra expresamente proscrito del ordenamiento jurídico en el artículo 1.256 del Código Civil. Al respecto, se citó una Sentencia del Juzgado de Primera Instancia n.º 4 de Valencia, de 20 de junio de 2012, en la cual este órgano judicial se había pronunciado en relación con un contrato, análogo en muchos extremos al analizado en la queja, celebrado con la Sociedad Pública de Alquiler adscrita al Ministerio de Fomento. En esta resolución judicial se recordó a aquella Sociedad, también sometida a un proceso de liquidación, el necesario cumplimiento de las obligaciones contraídas en los contratos de intermediación y gestión de vivienda celebrados. En aquel caso, además, ya había tenido lugar la disolución de la sociedad, mientras que en el supuesto planteado en la queja la extinción de Provilsa no había sido autorizada hasta la entrada en vigor de la disposición adicional tercera de la Ley 9/2012, de 21

de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas. En cualquier caso, durante el periodo de liquidación, la sociedad disuelta conserva su personalidad jurídica (art. 371.2 del RDLeg 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital). En consecuencia, el contrato de puesta a disposición no podía considerarse extinguido hasta que hubieran transcurrido tres meses desde la conclusión del contrato de arrendamiento, debiendo ser abonada al propietario la indemnización correspondiente a estos tres meses.

Con base en la fundamentación jurídica brevemente expuesta y con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

> *«Adoptar las medidas oportunas para garantizar que la Sociedad Pública "Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A." en cumplimiento del contrato de puesta a disposición de una vivienda ubicada en Valladolid, celebrado entre el representante de aquella y (...) y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.2 del Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la Reserva de Viviendas Vacías de Alquiler, abone a la antes identificada el precio fijado en la estipulación tercera de aquel contrato correspondiente al trimestre comprendido entre el 9 de julio de 2012 (fecha de la conclusión del contrato de arrendamiento) y el 9 de octubre del mismo año (fecha de la resolución automática del contrato de puesta a disposición de acuerdo con lo previsto en la letra b) de la cláusula séptima del mismo)».*

Aunque en el momento de la elaboración de este Informe no se había recibido la respuesta de la Administración autonómica a nuestra resolución, el autor de la queja nos comunicó que había sido abonada al propietario de la vivienda en cuestión la cantidad correspondiente a los tres meses señalados, de acuerdo con lo recomendado en la resolución señalada.

Por último, en la queja **20120731**, era el arrendatario de una vivienda alquilada en el marco del programa Revival quien manifestaba su disconformidad con una actuación de la empresa pública que gestionaba el mismo. En efecto, aquí el ciudadano planteaba su oposición a la ausencia de devolución de la fianza entregada por un arrendatario con motivo de la celebración con Provilsa de un contrato de arrendamiento de una vivienda ubicada en la localidad de Arroyo de la Encomienda (Valladolid). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. De la información remitida por este organismo se desprendía que, tras el informe realizado por el agente de la propiedad inmobiliaria al abandonar el inquilino la vivienda, se había constatado que esta precisaba de la reparación de diversos desperfectos

menores cuyo importe debía ser asumido por el arrendatario. Por tanto, la Administración estimaba pertinente devolver al inquilino la diferencia entre la cuantía de la fianza depositada y el importe de las reparaciones señaladas.

A la vista de la información obtenida, lo primero que se debía poner de manifiesto era que aún no había sido devuelta la fianza entregada en su día por el arrendatario, habiéndose superado el plazo fijado en la cláusula cuarta del contrato de arrendamiento para proceder a aquella devolución. A la cantidad concreta que debía ser devuelta al arrendatario debía añadirse el interés legal devengado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 36.4 LAU. En cuanto a la cantidad a devolver, nada cabía objetar, con carácter general, al hecho de que se procediera a descontar de la fianza el importe de la reparación de los desperfectos que se hubieran podido producir en la vivienda. Ahora bien, sí era criticable y cuando menos mejorable, que la determinación de los desperfectos a cuya reparación se imputaba parte de la fianza prestada se realizase de forma unilateral por parte de Provilsa, sin que el arrendatario afectado conociera, ni tan siquiera, el informe que había sido emitido por el agente de la propiedad inmobiliaria. Parecía aconsejable, por tanto, que en supuestos como el planteado en la queja, se pusiera en conocimiento del arrendatario el resultado de la visita de la vivienda realizada (bien permitiendo a aquel estar presente en la propia visita, bien dando traslado al mismo del informe emitido tras la misma); así como, en su caso, la valoración de las obras cuyo coste se va a descontar de la fianza constituida en su día, permitiendo asimismo al ciudadano presentar las alegaciones que estime oportunas acompañadas de la documentación que considere conveniente.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución a la Administración autonómica en los siguientes términos:

> *"Dirigirse a la empresa pública Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A. con el fin de solicitar a esta la adopción de las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- En relación con la finalización del contrato de arrendamiento de una vivienda localizada en Arroyo de la Encomienda (Valladolid) celebrado en su día con (...):*
>
> *- Dar traslado al antiguo arrendatario del informe emitido por el Agente de la Propiedad Inmobiliaria tras su visita a la vivienda una vez devueltas las llaves por aquel, así como de la valoración de las obras cuyo coste se imputa a la fianza prestada, abriendo un plazo para que aquel formule las alegaciones y presente los documentos que estime oportunos.*

- Una vez recibidas estas alegaciones, o transcurrido el plazo concedido sin que fueran presentadas, adoptar la decisión que corresponda en cuanto al saldo en metálico de la fianza que deba ser restituido y proceder a su devolución al arrendatario, añadiendo a aquel el interés legal devengado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.4 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

Segundo.- Con carácter general, en los contratos de arrendamiento en vigor que hayan sido celebrados por Provil, S.A. en el marco de Revival, una vez finalizados los mismos y entregadas las llaves, permitir la participación del arrendatario en la determinación de los desperfectos que pudieran existir en la vivienda arrendada (bien permitiendo a este estar presente en la propia visita realizada por el Agente de la Propiedad Inmobiliaria, bien dando traslado a aquel del informe emitido tras la misma), así como, en su caso, en la valoración de las obras de reparación que sean necesarias, abriendo un plazo para la presentación de alegaciones con carácter previo a la determinación del saldo en metálico de la fianza que vaya a ser devuelto".

La Consejería destinataria de esta resolución contestó a la misma manifestando su aceptación, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento del autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

Probablemente en 2013 será aprobado el Decreto por el que se va a regular el nuevo programa de fomento del alquiler de la Junta de Castilla y León y, por tanto, en el Informe correspondiente a ese año se podrá realizar una primera valoración de su aplicación.

3.3.3. Ayudas a la rehabilitación

Uno de los ejes fundamentales de las políticas de vivienda anunciadas para los próximos años, tanto en España como en Castilla y León, parece que va ser el integrado por las medidas de fomento de la rehabilitación de viviendas. En este sentido, la potenciación de la rehabilitación del parque de viviendas ya existente será, en principio, uno de los fines esenciales a los que se van a dirigir los próximos planes estatales y autonómico de vivienda. Hasta que sean aprobados estos, es la tramitación y resolución de las solicitudes presentadas al amparo de los planes anteriores la que ha dado lugar a la intervención de esta institución a instancia de los ciudadanos.

En concreto, al retraso temporal incurrido en esta tramitación se refería la queja **20112095**, en la que el ciudadano planteaba la demora en el tiempo del reconocimiento de la calificación definitiva de la actuación de rehabilitación llevada a cabo en una vivienda ubicada en Valladolid, y la consecuente ausencia de abono de la ayuda económica correspondiente. De

la información obtenida de la Administración autonómica se concluyó que, en el expediente administrativo en cuestión, se habían empleado más de dos años y ocho meses para resolver la solicitud de calificación provisional de la actuación protegida de rehabilitación identificada, así como más de trece meses sin que se hubiera resuelto expresamente el otorgamiento de la calificación definitiva de la misma actuación. Por tanto, habían transcurrido más de cuatro años desde que se habían llevado a cabo las obras de rehabilitación para cuya ejecución se había solicitado la ayuda económica, y el reconocimiento definitivo de esta y, en consecuencia, su abono, aún no habían tenido lugar.

Por tanto, se evidenció una amplia superación de los plazos previstos en la normativa aplicable para proceder a resolver las peticiones presentadas por los solicitantes de ayudas para la rehabilitación de viviendas y, en consecuencia, para realizar el abono de estas a sus beneficiarios. Aunque no se pudo constatar el grado de generalización concreto de estos retrasos, no era la primera vez que nos ocupábamos de la problemática relacionada con las dilaciones incurridas en la tramitación de este tipo de subvenciones, como se puede observar, por ejemplo, en el Informe de 2009, donde se hizo una amplia referencia a una resolución relativa a las demoras en la tramitación de estos expedientes (**20081783**).

Por los motivos expuestos, dirigimos una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

> *"Primero.- En relación con el procedimiento iniciado mediante la solicitud de reconocimiento de una actuación protegida de rehabilitación llevada a cabo en una vivienda localizada en (...), otorgar, en el plazo de tiempo más breve posible, la calificación definitiva de aquella actuación.*
>
> *Segundo.- Con carácter general y dentro del marco de los compromisos asumidos en los convenios celebrados para la aplicación de los planes estatales de vivienda, adoptar las medidas necesarias para evitar que se produzcan en la tramitación de las solicitudes correspondientes a actuaciones protegidas de rehabilitación de viviendas, demoras en la resolución de las solicitudes de calificación provisional y definitiva de las mismas como las que han tenido lugar en el expediente administrativo identificado en el expositivo anterior".*

Esta resolución fue aceptada por la Consejería destinataria de la misma, lo cual, una vez comunicado al autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

A una cuestión formal se refería también, inicialmente, la queja **20120673**, en la que el ciudadano mostraba su disconformidad con una resolución de archivo acordada en un

expediente de ayuda para la rehabilitación de una vivienda localizada en León. De la información proporcionada por la Administración autonómica en atención a nuestra petición, se desprendía una cierta paralización del expediente administrativo que debía ser superada a través de la adopción de la correspondiente resolución de calificación provisional de la actuación protegible cuya ejecución había sido autorizada a través de la correspondiente licencia de obras. En consecuencia, nos dirigimos a la Consejería competente en los siguientes términos:

> *"En el marco de la tramitación del expediente de ayuda para la rehabilitación aislada de una vivienda para uso propio localizada en (...), adoptar, en el plazo de tiempo más breve posible, las siguientes actuaciones:*
>
> *Primero.- Revocar la Resolución de archivo de fecha 23 de marzo de 2011 por la que se tuvo por desistido de su petición a (...).*
>
> *Segunda.- A la vista de la documentación aportada por el interesado con fecha 9 de marzo de 2011 y del informe técnico emitido en relación con la misma, adoptar la Resolución de calificación provisional de la actuación de rehabilitación protegida correspondiente".*

La queja citada fue aceptada por la Administración autonómica. Sin embargo, la comunicación de aceptación no dio lugar al archivo del expediente, sino a una nueva petición de información, puesto que, si bien es cierto que se adoptó la resolución de calificación provisional recomendada, la misma tuvo un contenido denegatorio debido a la falta de disponibilidad presupuestaria.

4. TRANSPORTES

Siguiendo la sistemática de anteriores Informes, iniciamos nuestra exposición, indicando que el ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León en materia de transportes ha venido estando tradicionalmente condicionado por dos factores; la extensión geográfica de la Comunidad Autónoma y su dispersión poblacional. En los últimos años se ha añadido un tercer factor, no exclusivo de esta Comunidad Autónoma, como es el de las restricciones presupuestarias derivadas de la pertinaz retracción de la economía, en particular, en España. Esta situación obliga a la articulación de una red de servicios de transporte público eficiente que sirva para una mejor vertebración del territorio y de las personas que viven en él, pero conlleva a su vez un coste económico elevado de difícil asunción en estos momentos. Se trata, en definitiva, de una obligación que debe ser asumida por la Administración pública por exigirlo así el cumplimiento de objetivos estatutarios, como son la prestación de unos servicios públicos de calidad a todos los ciudadanos, y la

cohesión social y territorial y que debe de hacerse con menos medios económicos que en el ejercicio pasado, lo que deriva hacia la necesidad de acudir permanentemente a criterios de optimización y priorización de los recursos públicos en esta materia.

Desde un punto de vista normativo, debemos resaltar el hecho de que todavía no se ha aprobado la necesaria norma general que debe regular el transporte interurbano de viajeros en Castilla y León. Esa laguna jurídica implica que en Castilla y León se siga aplicando la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, de ámbito estatal y el Reglamento que la desarrolla. Ello, a su vez, impide que se tengan en cuenta las sugerencias realizadas a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente -y que fueron recogidas en el Informe anual del año 2008- en relación con los derechos de los usuarios o el régimen jurídico de las estaciones de transporte de viajeros. De ahí que esta defensoría insista, una vez más, en la necesidad de que la Comunidad Autónoma tenga una legislación propia en materia de transporte interurbano.

Comenzando con el examen de las quejas presentadas en el año 2012, procede señalar que han sido 23 las presentadas en relación con el funcionamiento de los servicios de transporte (6 más que en el año 2011). Por materias, continúa siendo el transporte de viajeros por carretera el que más quejas genera (21), mientras que sólo se presentaron 2 en relación con el transporte ferroviario, y sin que se haya formulado ninguna queja en relación al transporte aéreo (fueron 2 el pasado año).

4.1. Transporte de viajeros por carretera

Iniciamos la exposición de este apartado refiriéndonos a lo que, popularmente, se ha venido denominando como "política de recortes" originada por la ya mencionada situación de restricción presupuestaria, recortes que, por supuesto, han tenido incidencias en las supresiones de líneas y/o frecuencias en distintos puntos de la geografía de Castilla y León.

Así, el expediente **20110426** se refiere a la mejora del transporte interurbano de viajeros entre las localidades de Ávila y San Juan del Molinillo, bien armonizando horarios entre el transporte regular y el transporte a la demanda, bien creando una nueva línea. Sin embargo, iniciado el expediente administrativo tras la petición formulada por una asociación de vecinos, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, previo informe favorable de la empresa concesionaria, acordó dar audiencia a los ayuntamientos afectados, audiencia que ni era preceptiva ni era vinculante. Sin embargo, la falta de respuesta del Ayuntamiento de San Juan del Molinillo motivó que el expediente permaneciera paralizado durante, al menos, año y medio sin que a la fecha de la resolución existiera respuesta del Ayuntamiento ni al trámite de

audiencia que le concedió la Junta ni a las peticiones de información que realizó esta institución. No ajustándose a la legalidad la paralización del expediente en un trámite no preceptivo, se formuló una resolución en los siguientes términos:

> *"Que por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León se proceda a reanudar el procedimiento administrativo iniciado como consecuencia de la petición efectuada por (...), aún sin respuesta del Ayuntamiento de San Juan del Molinillo, con audiencia de los demás ayuntamientos afectados, si lo estima oportuno -con el emplazamiento más breve posible- y adopte, con la mayor urgencia posible, el acuerdo que proceda teniendo en cuenta la petición de la Asociación de Vecinos, el interés general y el hecho de que la empresa concesionaria del servicio ha manifestado su disponibilidad para la modificación de los horarios de la línea Ávila-Navaluenga y del transporte a la demanda Burgohondo-Navalacruz".*

La Junta de Castilla y León aceptó la resolución si bien posponiendo las modificaciones para acomodarlas *"a la reestructuración del régimen de explotación del servicio de transporte que se lleva a cabo en la zona como consecuencia de la reducción presupuestaria experimentada para el presente ejercicio por las subvenciones al transporte deficitario en Castilla y León. Así mismo, una vez que se fije definitivamente el nivel de servicios prestados en la zona atendiendo a las disponibilidades presupuestarias",* en tanto que el Ayuntamiento de San Juan del Molinillo fue incluido en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras por incumplir la obligación de informar.

La queja **20121634** tuvo como objeto la supresión o reducción de varias líneas de autobús interurbano entre Burgos y las siguientes localidades: Soria, Villodrigo, Fresneda-Pradoluengo, Ibeas, Roa, Aranda, Ubierna, Villanueva-Matamala, Arenillas, Tordómar, Peral y Los Balbeses. Solicitada información a la Administración autonómica, esta respondió en términos tan genéricos y sin referencia alguna a las líneas objeto de la queja que fue preciso solicitar ampliación de la información concretando la misma a las referidas líneas y servicios que se han visto reducidos o que se han suprimido. Dicha información no se ha recibido en la fecha de cierre de este Informe.

En relación al transporte interurbano, debemos mencionar que, como en años anteriores, continúa la presentación de reclamaciones sobre la situación del transporte metropolitano -realidad que se encuentra a medio camino entre el transporte urbano y el interurbano-, y más concretamente sobre las condiciones de dicho servicio en dos municipios limítrofes a la capital leonesa: Villaquilambre y Sariegos.

En el primero (**20111629**) se hacía referencia a la supresión de determinados servicios de transporte entre León y las localidades del municipio tras la aplicación del denominado "Plan Económico-Financiero de Reequilibrio para los ejercicios 2010-2013". Dicho expediente concluyó con sendas resoluciones dirigidas al Ayuntamiento de Villaquilambre y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en similares términos. Reproducimos la dirigida al Ayuntamiento de Villaquilambre:

> *"Con la finalidad de lograr una mejora sustancial de las condiciones en las que se presta actualmente el servicio de transporte de viajeros entre los términos municipales de Villaquilambre y León, adoptar, en el marco de las funciones atribuidas a ese Ayuntamiento en el art. 21 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, las medidas necesarias para lograr, en el plazo de tiempo más breve posible, la aprobación definitiva del Plan Coordinado de Explotación correspondiente al área metropolitana de León".*

Efectivamente, más allá de las modificaciones puntuales en líneas, trayectos, frecuencias y horarios, modificaciones que, por otra parte, se incardinarían en el ámbito de la potestad discrecional de las administraciones siempre que respetasen las formalidades legalmente establecidas, la solución definitiva en esta materia pasa por la elaboración y aprobación de los planes coordinados de explotación de las distintas áreas metropolitanas de Castilla y León, en este caso, por la aprobación del plan correspondiente al área metropolitana de León.

Hay que recordar que a la coordinación general de los servicios de transporte urbano e interurbano se dedica el Título III de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León. No en vano, entre las finalidades que debe perseguir esta coordinación, de acuerdo con lo previsto en el art. 16.1 de aquella Ley, se encuentra la "satisfacción de las necesidades de desplazamiento de la Comunidad, contribuir a la cohesión social o la obtención de economías de escala e implantación de sistemas tarifarios integrados que garanticen la optimización de recursos y aseguren unos niveles de calidad de los servicios".

Pues bien, la necesidad de poner en marcha el instrumento legalmente previsto en el art. 21 de la citada Ley para la coordinación de los transportes urbanos e interurbanos en las principales aglomeraciones urbanas de Castilla y León, ya fue puesta de manifiesto en numerosas resoluciones en las cuales se instaba a la elaboración y aprobación del Plan Coordinado de Explotación correspondiente a las áreas metropolitanas de Valladolid y Salamanca, respectivamente (**Q/247/03** y **Q/229/05**). A esas peticiones hay que sumar la

del Plan de área de León al que se refiere la resolución a la que nos referimos y que estamos analizando.

Aunque todas las resoluciones, también la de León, fueron aceptadas por la Administración autonómica, lo cierto es que, hasta la fecha, el único Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano que ha sido aprobado es el de Salamanca, mediante Acuerdo 62/2006, de 27 de abril, estando avanzado el de Burgos.

En particular, la aceptación de la resolución del expediente al que nos estamos refiriendo del municipio de Villaquilambre en la que solicitamos celeridad en la aprobación del Plan del área metropolitana de León, es condicionada temporalmente por la Consejería de Fomento a *"la mejora de las circunstancias económicas e ingresos públicos"*, cuestión con la que discrepamos pues entre las bondades del Plan debe de estar racionalizar el gasto. Por su parte el Ayuntamiento de Villaquilambre la aceptó de forma incondicionada.

Por lo que respecta a las quejas sobre el transporte interurbano entre León y las localidades del municipio de Sariegos y Cuadros (Lorenzana, Carbajal de la Legua, Pobladura del Bernesga, Azadinos) por supresión de frecuencias y cambios de itinerario (**20121692 y 9 acumulados**) se encuentran en tramitación a la espera de la información solicitada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Sin perjuicio de las cuestiones puntuales que contemplan las quejas y de en qué términos concluya el expediente, reiteramos aquí, como solución definitiva la aprobación del Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano de León.

Otra queja a destacar en materia de transporte urbano, si bien de naturaleza distinta a las anteriores, se refiere al sistema de recarga de las tarjetas utilizadas para el abono de transporte metropolitano en León, comúnmente conocidas como "bonobuses" en relación con la "obligación" de recargar las tarjetas sólo en algunos cajeros de una única entidad financiera y al cobro de 1 euro a aquellos usuarios que no tengan tarjeta de crédito o débito y se vean obligados a pagar "en ventanilla" en la misma entidad financiera. El expediente **20123622** se encuentra en tramitación a la espera de la información solicitada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Por último, el acondicionamiento de las paradas o apeaderos de los autobuses interurbanos en pequeñas localidades de manera que se garantice la seguridad vial de los usuarios del transporte público y de los demás vehículos que transiten por esos lugares y la solicitud de marquesinas donde esperar a los autobuses en condiciones mínimas de confort, también fueron objeto de análisis y estudio durante el año 2012.

En este sentido debemos citar el expediente **20101246** en relación a la parada del autobús interurbano en la localidad de Pieros, municipio de Cacabelos (León) en el que se dictaron sendas resoluciones, la primera dirigida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

> *"Que, en colaboración con el Ayuntamiento de Cacabelos, se ejecuten las obras de acondicionamiento precisas en la carretera LE-713, de titularidad autonómica, con el fin de construir el apartadero que servirá para la parada de autobús en sentido Villafranca-Bierzo, a su paso por la localidad de Pieros, puesto que la actual situación supone un peligro para la seguridad vial de los usuarios y de los vehículos que transitan por este punto.*
>
> *Que, tal como señalaba el informe de la Agrupación de Tráfico del Destacamento de la Guardia Civil de Ponferrada, se lleven a cabo las actuaciones precisas para instalar la señalización y marcas viales adecuadas para garantizar el trasbordo de viajeros.*
>
> *Que se preste al Ayuntamiento de Cacabelos la asistencia financiera precisa para que pueda construir una marquesina o un refugio de espera en la precitada parada".*

La segunda dirigida al Ayuntamiento de Cacabelos en los siguientes términos:

> *"Que, en colaboración con la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, se decida por el Ayuntamiento de Cacabelos la ubicación del apartadero de la parada de autobús en sentido Villafranca del Bierzo-Ponferrada, a su paso por la localidad de Pieros, puesto que la actual situación supone un peligro para la seguridad vial de los usuarios y de los vehículos que transitan por este punto, realizándose a tal efecto todos los trámites administrativos que sean precisos.*
>
> *Que se construya en dicha parada una marquesina o refugio de espera, solicitando a la Administración autonómica la ayuda financiera que fuese necesaria".*

Procede destacar que dichas resoluciones fueron aceptadas por las Administraciones a las que se dirigían si bien en materia de instalación de marquesinas la política de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, tal y como nos informó en este expediente y en el expediente **20121890** (en tramitación) en el que se solicitaba una marquesina en la localidad de Sotragero (Burgos) es que las solicitudes de marquesinas se atienden según el "*orden de entrada y otros factores como las inversiones ya realizadas en la localidad, las rutas que pasan por el municipio o el volumen de los posibles usuarios, siempre tratando de mantener un equilibrio entre las provincias de la Comunidad. Actualmente, además hay que tener en cuenta la situación de grave crisis económica y la consiguiente limitación de recursos públicos a la que*

nos enfrentamos condiciona la actuación de la Administración que debe priorizar sus actuaciones tratando de lograr una mejor satisfacción del interés público".

Por lo que respecta al transporte propiamente urbano, procede hacer mención, por su especial significado, a dos quejas de distinta naturaleza:

La queja **20110197** a través de la cual se solicitaba mejorar el transporte público por carretera entre las localidades de Ponferrada y San Esteban de Valdueza. Sin perjuicio de los aspectos concretos de horarios o frecuencias, la peculiaridad del expediente radica en el hecho de que entre Ponferrada y los pequeños pueblos del Valle del Oza, pertenecientes todos ellos al municipio de Ponferrada, se instauró por parte de la Junta de Castilla y León el sistema de "transporte a la demanda", pese, como hemos dicho, a que se comunican núcleos de población sólo del municipio de Ponferrada y, por ello, el transporte público de viajeros tiene la consideración de urbano, siendo competencia exclusiva del Ayuntamiento tal y como reconoce el art. 8 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León: "A los efectos de la presente Ley, se consideran servicios de transporte urbano de viajeros los que discurran íntegramente por suelo clasificado, como urbano o urbanizable, de conformidad con la normativa urbanística, o estén exclusivamente dedicados a comunicar núcleos de población ubicados en clases de suelo situados dentro de un mismo término municipal".

De ahí que, en estos supuestos, hoy excepcionales pero que podrían en el futuro generalizarse, se formulase resolución en los siguientes términos:

> *"Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, la competencia para la prestación del servicio de transporte público colectivo de viajeros entre la ciudad de Ponferrada y las localidades situadas en el Valle del Oza corresponde al Ayuntamiento de Ponferrada, al pertenecer todas ellas a un único municipio.*
>
> *Que, en consecuencia corresponde a esa Corporación valorar si existe suficiente demanda o si concurren causas de interés público que permitan implementar medidas que mejoren el servicio existente en la actualidad, en el sentido recogido en la comunicación remitida al Consejero de Fomento en enero de 2011 por la Concejalía de Transporte y Educación del Ayuntamiento de Ponferrada (Reg. salida 958/2011)".*

En definitiva, se trata de que, en estos casos, las competencias de ambas Administraciones no sean excluyentes sino que ambas puedan actuar de forma coordinada

implementando las medidas que se consideren necesarias para un mejor servicio a los ciudadanos.

La segunda de las quejas se refiere a la necesidad de incrementar las frecuencias de los autobuses urbanos entre Burgos y la estación de ferrocarril "Rosa de Lima" de esta capital, así como a optimizar los itinerarios de estas líneas. Destacamos dicha queja porque lleva implícito un problema que podría ser común a todas aquellas poblaciones cuyas principales infraestructuras de transporte, sean estaciones de ferrocarril, autobuses o aeropuertos, se encuentran o puedan encontrarse en el futuro, distantes del centro urbano como es el caso de la estación de ferrocarril de Burgos (en otras capitales de provincia de Castilla y León existen planes de futuro para trasladar al extrarradio algunas de esas infraestructuras). Pese a que dicho expediente **20123806**, se encuentra también en tramitación a la espera de la información del Ayuntamiento de Burgos y sin perjuicio del desenlace del mismo, esta procuraduría es sensible a los problemas de comunicación que ello origina y, por ello, reclamará a las administraciones competentes especial esfuerzo en una suficiente dotación de medios públicos de transporte de viajeros.

Como hemos advertido en anteriores Informes, otra cuestión que preocupa a los ciudadanos es la situación de las estaciones de autobuses de nuestra Comunidad, cuestión esta que ya fue objeto de estudio en una actuación de oficio incoada por esta procuraduría (**OF/13/07**).

En este sentido nos referiremos al expediente **20112403** en el que un ciudadano se quejaba de la falta de calefacción en la estación de autobuses de Béjar durante los últimos años, ausencia de calefacción que fue constatada por el informe de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en el cual se confirma la ausencia de calefacción excepto en dos estancias, la cafetería y el local de información y venta de billetes que sí cuentan con calefacción. En dicho expediente se formuló resolución en los siguientes términos:

> *"Que, de forma prioritaria, en la medida de lo posible, antes del próximo invierno 2012-2013, se adopten las medidas oportunas a fin de que el sistema de calefacción de la Estación de Autobuses de Béjar funcione en todas las dependencias interiores de la misma y, en particular, en la sala o vestíbulo donde los usuarios esperan la salida y llegada de autobuses.*
>
> *Que, sin perjuicio de una futura reforma de la instalación y con carácter prioritario, se adopten las medidas técnicamente procedentes, bien en el sistema de calefacción, bien mejorando el aislamiento entre las dársenas y la sala de espera evitando el flujo de calor producido por la comunicación entre ambas dependencias, bien mediante*

cualquier otra intervención que los técnicos consideren conveniente, a fin de optimizar la eficiencia del sistema de calefacción de la estación de autobuses".

Del expediente citado se extraen dos conclusiones, una específica para las infraestructuras de transportes como son, entre otras, las estaciones de autobuses y otra más genérica aplicable a todos los edificios públicos.

Así, en relación a la primera conclusión, a falta de legislación autonómica en la materia, el Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre -que desarrolla la Ley estatal de Ordenación del transporte Terrestre- en su art. 184 enuncia las condiciones mínimas que deben de reunir todas las estaciones de transporte de viajeros. Entre ellas no se hace referencia a sistemas de calefacción o climatización aunque el mismo precepto establece que dichas condiciones, por ser "mínimas", pueden ser completadas por las que sean determinadas por el Ministerio de Fomento o por las comunidades autónomas.

En el ordenamiento jurídico de Castilla y León, la única referencia legal a las estaciones de transporte de viajeros se contiene en la Ley 15/2002, de 28 de noviembre de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, si bien, en esta materia, no ha habido desarrollo reglamentario a pesar de ser una de las recomendaciones que esta procuraduría remitió a la Junta de Castilla y León en la resolución emanada de la actuación de oficio ya citada.

Es precisamente en ese necesario desarrollo reglamentario, donde el legislador autonómico podría concretar las condiciones mínimas que deben reunir las estaciones de transporte de viajeros de Castilla y León y, entre ellas, las referidas a la confortabilidad de las mismas mediante, entre otras medidas, la existencia de sistemas de calefacción que funcionen en todas las instalaciones interiores utilizadas por los usuarios.

En relación a la segunda de las conclusiones, como hemos advertido, de carácter más genérico, la cuestión de la eficiencia energética de los edificios públicos adquiere especial relevancia en momentos de dificultades económicas y restricciones presupuestarias como los actuales. Ello obliga a buscar formulas para conciliar el confort de los usuarios de los edificios públicos con el mínimo gasto energético posible. Así, en el cuerpo de la misma resolución nos referíamos al RD 486/1997 de 14 de abril por el que se establecen las Condiciones Mínimas de Seguridad y Salud en el Trabajo y en el que se prevé que la temperatura de los locales donde se realicen trabajos sedentarios debe de estar comprendida entre los 17 y 27 grados. De igual modo, en base al RD 1027/2007 de 20 de julio por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, se contemplan unos valores de temperatura operativa satisfactoria para el invierno de entre 21 y 23 grados, normativa que bien puede ser de

aplicación, par analogía, a las estaciones de autobuses y demás infraestructuras de transporte de titularidad autonómica.

4.2. Transporte ferroviario

El funcionamiento de los servicios de transporte ferroviario ha dado origen a dos quejas, la primera relacionada con un incidente de un usuario del tren con el interventor del mismo en relación a discrepancias sobre cómo y dónde formular una reclamación por daños en una prenda de vestir del primero originados, según éste, en el mismo tren. La queja fue rechazada al haber sido previamente resuelta la controversia mediante "laudo arbitral" dictado por la Junta Arbitral de Transporte de Ávila. La segunda queja se refiere a la ausencia de cajeros automáticos en la estación de ferrocarril de Burgos, queja que fue remitida al Defensor del Pueblo por ser la institución competente.

4.3.Transporte de mercancías

Se tramitaron tres quejas, todas ellas con denominador común que es el de la disconformidad de sus autores con los expedientes sancionadores tramitados contra los mismos.

Así la queja **20121588** tuvo como motivo un expediente sancionador contra una empresa de transportes por carretera de Soria por carecer la empresa del "certificado de conductor de terceros países no de la Unión Europea", habida cuenta que había contratado a un conductor de un país no perteneciente a la UE. La queja se fundamentaba en la deficiente información dada por la Administración autonómica sobre la necesidad de dicho documento, deficiencia que no pudo ser constatada por lo que se procedió al cierre del expediente por entender que no se pudo probar que existió irregularidad en la actuación de la Administración.

Las otras dos quejas, **20120101** y **20120745**, fueron enviadas al Defensor del Pueblo y al Justicia de Aragón respectivamente, al ser procedimientos sancionadores cuya tramitación correspondía al Ministerio de Fomento en el primer caso y al Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno de Aragón en el segundo caso.

5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Durante el año 2012 se han repetido, desde el punto de vista cualitativo, los problemas recogidos en Informes anteriores, si bien, cuantitativamente, como veremos, las quejas han descendido en todos los apartados.

Así, la imposibilidad de acceso de los ciudadanos a la señal de televisión (hecho especialmente denunciable en el caso de localidades de escasa población, cuyos residentes suelen ser, con carácter mayoritario, de avanzada edad) y a la gran dificultad de algunos ciudadanos del medio rural en el acceso a internet de banda ancha, lo que les impide no solamente recibir información, sino, lo que es más importante, realizar trámites imprescindibles en su vida diaria, tanto personal como laboral y profesional, son los motivos de queja más reiterados durante el año 2012.

De ahí que, como venimos recordando en Informes anteriores, sea conveniente reiterar que la Comunidad de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en el art. 16.21 EA, tiene la obligación de promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena incorporación de la sociedad del conocimiento y la igualdad de oportunidades de todas las personas en el acceso a la información y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación y ello sin perjuicio de que la competencia principal para la búsqueda de soluciones a los problemas detectados corresponda a la Administración del Estado y de que las diputaciones provinciales, aún no teniendo competencias en la materia, en su calidad de instituciones entre cuyos fines básicos está colaborar en la tarea de coordinación de la Administración local con la de la Comunidad y la del Estado (art. 5.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), hayan realizado, en algunos casos, actuaciones de carácter mediador con las administraciones competentes y de apoyo a los municipios afectados.

Queremos agradecer, en este apartado y por su especial relevancia, dado el ámbito competencial en el que se mueve esta materia, la colaboración que esta institución recibe de los distintos organismos de ámbito estatal como la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, quienes, a través de las distintas Subdelegaciones del Gobierno en Castilla y León, emiten informes de gran relevancia y utilidad en las investigaciones de esta procuraduría.

Las quejas presentadas en el ámbito de las comunicaciones y la sociedad del conocimiento en el año 2012 han sido 12, lo que supone un sustancial descenso en 17 quejas con relación a las 28 registradas en el año 2011, confirmándose la tendencia descendente si tenemos en cuenta que en 2010 fueron 39 las quejas registradas. De ese total de 12, 7 se referían a deficiencias en el ámbito de la telefonía e internet, 2 al servicio postal, y 3 a medios de comunicación social (las tres a televisión).

5.1. Servicio telefónico e internet

Al margen de las quejas que han tenido que ser rechazadas por esta institución al referirse a cuestiones privadas entre el autor de la queja y las empresas de telefonía, y cuyo denominador común es la disconformidad con la facturación y al margen de las quejas que han sido remitidas al Defensor del Pueblo, destacamos de este apartado dos quejas:

La queja **20120921** tiene relación con el retraso en el pago por parte de la Junta de Castilla y León de una ayuda económica solicitada al amparo del programa "Conéctate 2008" para financiar el acceso de internet de banda ancha a las viviendas. Dicha ayuda fue inicialmente denegada, denegación que fue rectificada por la Junta como consecuencia de la tramitación por esta institución de la queja interpuesta en su día por el solicitante de la ayuda (**20090405**). La intervención de esta defensoría por el retraso en el pago concluyó en un cierre por solución del problema.

Peculiar fue el problema planteado en la queja **20120938** al solicitar un vecino de la localidad zamorana de Morales del Vino el traslado de su antigua línea telefónica y ADSL a un nuevo domicilio. Sin embargo, la misma empresa prestadora del servicio le comunicó en octubre que no era posible el cambio de línea por falta de infraestructura dado que el poste telefónico más próximo dista 20 metros y había que llevar la línea instalando dos nuevos postes o mediante su canalización subterránea. Así, Telefónica de España SAU comunicó al promotor de la queja que se habían iniciado las gestiones correspondientes mediante la solicitud de los preceptivos permisos al Ayuntamiento de Morales del Vino. Efectivamente Telefónica solicitó permiso para la instalación de dos postes de madera en la vía pública. A esa petición, el Ayuntamiento de Morales del Vino respondió con una autorización para la "canalización soterrada bajo el pavimento, sin la necesidad de postes". Sin embargo, Telefónica no consideró económicamente viable el soterramiento por lo que no procedió a llevar la línea telefónica y el ADSL a la vivienda en cuestión.

La peculiaridad de este expediente radica en que, iniciado por falta de línea telefónica, derivó en una cuestión urbanística que dio lugar a formular una resolución en los siguientes términos:

> *"Que el Ayuntamiento de Morales del Vino acuerde, de forma urgente, revocar la autorización o licencia concedida a la entidad mercantil Telefónica de España S.A.U. para la canalización soterrada de línea bajo el pavimento en la calle (...) de esa localidad.*

Que el Ayuntamiento de Morales del Vino acuerde, de forma urgente, la concesión de autorización o licencia a la entidad mercantil Telefónica de España S.A.U. en los términos solicitados en el escrito y plano adjunto presentado por la misma en el Ayuntamiento de Morales del Vino de fecha 9 de diciembre de 2011 -registro de entrada 13 de diciembre de 2011-, para la instalación de dos postes de madera en la calle (...) a fin de atender la solicitud de alta de línea realizada por (...)".

En definitiva, del expediente referido se extraen dos conclusiones jurídicas; la primera que la licencia otorgada -para soterrar la línea- no tiene ninguna eficacia jurídica al autorizarse, insistimos, algo no pretendido por el solicitante y la segunda que partiendo de la premisa de que la licencia municipal tienen una naturaleza reglada y no discrecional y teniendo en cuenta que el informe técnico municipal afirma, de modo expreso, que la instalación de postes de madera en la vía pública no está prohibida por la normativa urbanística aplicable en el municipio, esta defensoría entendió que la autorización o licencia solicitada por Telefónica de España SAU -instalación de dos postes de madera- debió de ser concedida en los términos solicitados.

El Ayuntamiento de Morales del Vino no había comunicado su postura con respecto a la resolución en la fecha de cierre de este Informe.

5.2. Servicio Postal

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

En este apartado el número de quejas presentadas el año 2012 han sido 2, lo que supone una clara disminución en comparación con las 7 del año 2011. Ambas quejas, remitidas al Defensor del Pueblo, versaron sobre la disconformidad del ciudadano con el reparto de correspondencia, al no llegar el correo a determinadas viviendas por estar apartadas del núcleo urbano (**20121639)** y por la falta de profesionalidad de la persona que ejerce las funciones de "cartero" en el segundo (**20120937**).

5.3. Televisión y medios de comunicación social

Reiterando la argumentación expuesta en anteriores Informes anuales, la implantación de la TDT, pese al tiempo transcurrido, continúa ocasionando múltiples problemas en diversas localidades dispersas por la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma y así se han seguido presentando quejas sobre diversos extremos de la TDT, todos ellos poniendo de manifiesto deficiencias en la recepción de la señal en localidades como Luyego (León), Gozón de Ucieza (Palencia) o Retortillo (Salamanca)

Considerando que en los dos primeros casos los expedientes (**20120117 y 20120290**, respectivamente) se remitieron al Defensor del Pueblo, nos centraremos en los problemas de recepción de la Televisión Digital Terrestre en la localidad de Retortillo (Salamanca), especialmente teniendo en cuenta que el problema puede ser común a muchos otros municipios que, si bien no se han dirigido a esta defensoría, sí podrían verse beneficiados por el cumplimiento de las soluciones propuestas en la resolución de este expediente.

El problema planteado era que desde el "apagón analógico" y el inicio de la emisión a través de TDT, algunas cadenas no se ven con nitidez ni permanencia, habiendo tenido que adquirirse antenas parabólicas de gran coste para los vecinos para poder sintonizar la emisión. Otros vecinos no han podido sufragar el gasto de las antenas por lo que siguen con los mismos problemas de recepción de señal.

Tras examinar los informes de las distintas administraciones, esta defensoría llegó a la conclusión de que los problemas de recepción de la señal de la TDT en Retortillo -como pudiera ocurrir en otros núcleos de población del ámbito rural- tienen un triple origen:

1.- Deficiencias derivadas de instalaciones, posiblemente incorrectas, en aquellas viviendas con varias antenas orientadas a distintos centros emisores -algo frecuente en Retortillo según la inspección realizada por la Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones-. El problema se subsanaría corrigiendo los defectos, en su caso, de la instalación.

2.- Existencia de determinadas zonas de sombra en Retortillo provocadas por factores orográficos o urbanísticos, principalmente, lo que requiere acudir a una instalación satelital doméstica para solucionar el problema que deberá de ser costeada, previa autorización administrativa, por el usuario.

3.- No recepción de la señal de canales que, bien empezaron a emitir con posterioridad al "apagón analógico" (3 de abril de 2010), bien fueron reajustados en su frecuencia con posterioridad a ese momento, migrando su frecuencia a nuevos múltiples.

Es, precisamente, este tercer punto en el que se centró la actuación de esta defensoría, por ser el de más compleja solución, y lo hizo, a través de la parte dispositiva de la Resolución que se dirigió a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y a la Diputación provincial de Salamanca, en los siguientes términos, respectivamente:

A la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

"I.- Que la Junta de Castilla y León o, a instancia de ésta, la empresa que resulte adjudicataria de la conservación de los centros emisores de la Red de Extensión proceda a readaptar o llevar a cabo las actuaciones técnicas necesarias para que los repetidores o centros emisores de la Red de Extensión instalados en su día por la Administración autonómica fruto del convenio con el Gobierno de España, a fin de que emitan la señal de los canales de TDT que existen en la actualidad, previendo, en la medida de posible, las futuras migraciones de canales que se puedan llevar a cabo para el aprovechamiento del dividendo digital, con carácter general y en el centro o repetidor de Retortillo con carácter particular.

II.- Que la Junta de Castilla y León promueva, con la periodicidad que se determine, reuniones con representantes de las diputaciones provinciales a fin de realizar un seguimiento de la problemática que vaya surgiendo en el acceso a la TDT y la adopción de las medidas de solución pertinentes.

III.- Que la Junta de Castilla y León promueva cuantas actuaciones de colaboración y coordinación se estimen procedentes con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a fin de que ambos, cada uno en el ámbito de sus competencias, adopten las medidas oportunas que garanticen que, más allá de los porcentajes exigidos por el Plan Nacional de Transición a la TDT y normativa concordante, la totalidad de la ciudadanía de la Comunidad de Castilla y León tenga acceso a la TDT en igualdad de condiciones, con independencia de la localidad en la que residan y de los cambios técnicos que se produzcan, sean éstos por el proceso de liberación del dividendo digital, sean por cambios de cualquier otra naturaleza".

A la Diputación de Salamanca:

"Que la Diputación provincial de Salamanca promueva o impulse las reuniones precisas, tanto con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo como con la Junta de Castilla y León y empresas operadoras a fin de realizar un seguimiento de la problemática que vaya surgiendo en el acceso a la TDT y la adopción de las medidas

de solución pertinentes de manera que la totalidad de la ciudadanía de la provincia de Salamanca y en particular en todos los municipios de menor población, entre ellos el de Retortillo, tengan acceso a la TDT en igualdad de condiciones, con independencia del lugar de residencia y de los cambios técnicos que se produzcan".

Por último, procede recordar que esta institución ya realizó una actuación de oficio en el año 2010 -**20101642**- sobre "Deficiencias en la captación de TDT en diversas localidades de la Comunidad de Castilla y León" y que, previa investigación y análisis de los informes remitidos por las distintas administraciones implicadas, concluyó con una resolución cuyo contenido, en buena medida, sigue siendo válido en la actualidad.