

ÁREA B

RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

Expedientes Área	376
Expedientes admitidos.....	210
Expedientes rechazados	37
Expedientes remitidos a otros organismos.....	1
Expedientes acumulados	69
Expedientes en otras situaciones	59

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Los problemas que plantearon los ciudadanos sobre la aplicación del régimen jurídico de las entidades locales a lo largo del año 2014 dieron lugar a la apertura de 171 expedientes, cifra inferior a la del año pasado, en el cual se registraron 186.

Las quejas incluidas en esta Área con respecto al total de reclamaciones recibidas en la institución a lo largo del año 2014 representan un porcentaje del 8,6%, superando al del año anterior, en el que representaban un 5,6% del total.

Al igual que en años anteriores la estructura sigue la distribución de quejas seguida en los anteriores Informes anuales, distinguiendo las siguientes materias con las que se relacionan las reclamaciones recibidas: expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial, contratación del sector público, ejecución de obras públicas, organización y funcionamiento e información y participación ciudadana.

La disminución de quejas se ha percibido con mayor intensidad en las materias relativas a organización y funcionamiento de los entes locales e información y participación ciudadana, habiendo sido más leve en las cuestiones relacionadas con la responsabilidad patrimonial de los entes locales y la potestad expropiatoria. En dos materias el número de quejas ha superado el recibido el pasado año, se trata de las cuestiones relacionadas con la contratación de las entidades locales y la ejecución de proyectos y obras públicas.

Durante este año han finalizado las actuaciones realizadas en 161 expedientes, de los cuales 97 correspondían a ejercicios anteriores.

A la fecha de cierre del ejercicio no había concluido la fase de investigación de 108 quejas registradas en este año, bien por no haberse recibido la información de las entidades locales a quienes se había dirigido la petición —en ocasiones, pese a haberla reiterado tres veces—, por hallarse la recibida pendiente de estudio, otras veces los interesados no habían facilitado los datos necesarios para dar comienzo a las gestiones de información y, en algún supuesto, los trámites de gestión inicial de estos expedientes se iniciaron en los primeros días del ejercicio siguiente, por haberse recibido las quejas a finales de año.

No pudieron ser admitidas a trámite 23 de las quejas que fueron presentadas en el año 2014, siendo los motivos que determinaron su inadmisión la falta de aportación por el reclamante de los datos que le fueron requeridos, la extemporaneidad en su interposición, habiendo superado ampliamente el plazo de un año desde que había tenido conocimiento de los hechos que denunciaba o el hecho de no haber transcurrido el plazo legal concedido a la Administración local para resolver el problema planteado.

En materia de responsabilidad patrimonial, algunas veces, los afectados se dirigieron a esta procuraduría sin haber expuesto su pretensión de reparación frente al ente causante del perjuicio o bien lo hicieron en el mismo momento, en estos casos se informó al reclamante sobre la necesidad de posponer nuestras actuaciones hasta que se emitiera un pronunciamiento por el ente local que pudiera ser objeto de supervisión o bien hasta que se sobrepasara el plazo legal establecido para que se dictara.

En todas estas quejas no admitidas a trámite, como se ha venido apuntando en anteriores Informes, se han comunicado al ciudadano los motivos que justificaban esta decisión y se le ha orientado sobre la forma y requisitos para interponer su reclamación en vía administrativa, en caso de haber sido esta la causa de inadmisión.

Con todo, la causa que dio lugar al rechazo del mayor número de quejas, en total 17, sin necesidad de requerir información de la entidad local denunciada, fue la ausencia de indicios de irregularidad en la actuación administrativa contra la que se dirigía la reclamación, pues de la documentación aportada por el firmante del escrito o bien de los términos de su queja se deducía que la Administración no había actuado incorrectamente, tratándose de un mero desacuerdo del promotor del expediente con la actuación del ente denunciado, pero que no merecía un juicio desfavorable desde el punto de vista de la legalidad.

A partir del estudio de los informes enviados por los entes locales se concluyó que su actuación había sido conforme a derecho en 19 de los casos examinados, cifra inferior a los 25 que habían concluido a finales del año anterior por esta misma causa.

La intervención directa de la Administración después de recibir la petición de información permitió solucionar los asuntos planteados en 12 expedientes, relativos en su mayoría a solicitudes de acceso a documentación municipal y a peticiones de corrección de obras locales o de subsanación de deficiencias en la prestación de servicios.

La inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras tuvo lugar respecto de los entes consultados en 23 expedientes, quedando constancia de su falta de colaboración en la fase de investigación de las quejas, lo que fue interpretado, además, como una falta de colaboración con los ciudadanos que habían trasladado sus problemas a esta institución.

En todos estos casos la falta de respuesta no impidió que el Procurador del Común emitiera un pronunciamiento sobre el objeto de la queja, que por fuerza hubo de basarse en la documentación e información aportada por el promotor del expediente y por otros organismos consultados durante la tramitación de la queja.

Aún dejando constancia de esta situación, debe reconocerse que otras entidades locales, la mayor parte de las consultadas, cumplieron con la obligación de enviar la información que se les había requerido, aunque existieron también diferencias en el plazo temporal en el que fue atendida esta obligación, de ahí que deba incidirse en la necesidad de reducir estos desajustes en beneficio de una mayor eficacia para resolver las demandas ciudadanas.

El Procurador del Común ha formulado 61 resoluciones en expedientes tramitados a instancia de los ciudadanos, algunos procedentes del ejercicio anterior, 18 se aceptaron, aunque 3 solo de forma parcial, y expresamente se rechazaron 9. En 1 caso el expediente fue archivado sin conocer la aceptación o no de la resolución, después de haber tenido conocimiento de la interposición de un recurso contencioso administrativo sobre el asunto sobre el que versaba la queja.

La cifra de expedientes que debieron concluir sin conocer la postura de las administraciones locales frente a las resoluciones emitidas se incrementó, pasando de 4 en el ejercicio anterior a 12 en el actual, pese a haber dirigido tres recordatorios de la necesidad de conocer el resultado obtenido.

A la fecha de cierre del ejercicio 2014, un número de 21 expedientes continuaba a la espera de recibir comunicación sobre la acogida o no de las resoluciones formuladas.

La distinta prontitud de las administraciones locales para dar respuesta a las resoluciones emitidas determina que no pueda ofrecerse a final del año una valoración precisa sobre el seguimiento de los pronunciamientos del Procurador del Común, pues con frecuencia las respuestas se siguen recibiendo una vez que ha concluido el ejercicio en el que fueron dictados.

Inevitablemente al cierre de este Informe han de recordarse las apreciaciones ya realizadas en anteriores Informes anuales sobre las dificultades a la hora de valorar el grado de colaboración de las corporaciones locales con esta institución en la tramitación y resolución de las quejas.

Las circunstancias que han dificultado esta labor han sido ya reseñadas en otros Informes y tienen que ver con el número de entidades locales que se han consultado, la diversa tipología tanto de las entidades como de los asuntos que se han abordado, el hecho de que se hayan dirigido varias quejas contra una misma Entidad y la distinta capacidad de las diferentes corporaciones para atender los requerimientos de esta institución. Sin perjuicio de lo indicado, esta procuraduría espera que mejore la colaboración demostrada y, sobre todo, disminuyan los casos en los que el Procurador del Común deba emitir las resoluciones sin haber obtenido la información requerida del ente consultado.

1.1. Expropiación forzosa

En el pasado ejercicio se recibieron 8 reclamaciones, 2 menos que el año anterior, en asuntos relativos a la potestad expropiatoria de los entes locales. Los ciudadanos han vuelto a exponer, como ha venido ocurriendo en ejercicios anteriores, los problemas ocasionados por la ocupación de terreno de propiedad particular, a veces excediendo del efectivamente expropiado y, en otras ocasiones, sin haber tramitado ningún procedimiento, y también se han referido a problemas derivados de la demora en el pago del justiprecio.

Las resoluciones formuladas, en número de 4, abordaban también estos aspectos, aunque en relación con quejas procedentes del año anterior cuya tramitación debió continuar a lo largo de este ejercicio.

Ninguna de las resoluciones formuladas fue aceptada, dos fueron expresamente rechazadas, otro caso hubo de ser incluido en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras al no manifestar la Administración local su postura y, en otro caso, el expediente fue archivado al conocer la existencia de un recurso judicial sobre el mismo asunto.

1.1.1. Demora en abono del justiprecio

Los expedientes **20133079** y **20133081** denunciaban la falta de abono del justiprecio de dos parcelas situadas en el término municipal de Sariegos (León), afectadas por la obra de construcción de la variante de un camino.

Aunque el justiprecio se había fijado por la Comisión Territorial de Valoración de León, el Ayuntamiento de Sariegos no lo había abonado.

En el informe enviado, justificaba el Ayuntamiento su postura alegando que existían acuerdos previos de los expropiados con la Junta Vecinal de Carbajal de la Legua que habían dado lugar a algunos pleitos, así como problemas de herencias.

A la vista de la información remitida, se consideró oportuno formular una resolución, habida cuenta que no se había abonado la cantidad fijada en concepto de justiprecio de las fincas expropiadas.

Es doctrina unánimemente aceptada que el justiprecio es un concepto jurídico que el Tribunal Supremo ha identificado con la idea de sustitución, la compensación real del bien expropiado otorgando un valor de sustitución (STS de 21-1-1992).

Una vez determinado el justiprecio por las Comisiones Territoriales de Valoración, debe aquél ser pagado por el beneficiario de la expropiación, según disponen los arts. 48.1 y 52.7 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

Los acuerdos de las Comisiones Territoriales de Valoración sobre fijación del justiprecio son actos que no requieren operaciones de ejecución, sino que se adoptan en su propia función tasadora.

En este caso, el órgano que había aprobado el expediente expropiatorio era el Ayuntamiento de Sariegos, que además de ser la Administración expropiante era el beneficiario de la expropiación, luego ninguna influencia en esta cuestión podía tener la resolución de otras pretensiones que los afectados hubieran podido interponer frente a la Junta Vecinal de Carbajal de la Legua, entidad que no había tenido intervención en el expediente de determinación del justiprecio que constituía el objeto de estas quejas.

Es más, aunque el expropiado, el beneficiario o la Administración en la que se incardine la Comisión Territorial de Valoración, recurran en sede jurisdiccional el acuerdo, no se suspende la obligación de pago impuesta al beneficiario, si bien la ejecutividad no alcanza al pago del total del justiprecio establecido.

En este caso, no constaba que se hubiera recurrido el acuerdo de fijación del justiprecio y la simple alusión a la existencia de pleitos de los expropiados con la Junta Vecinal de Carbajal de la Legua, entidad ajena al expediente de determinación del justiprecio, no podía tener los efectos pretendidos respecto de la suspensión de la obligación del pago que incumbía al Ayuntamiento.

Tampoco justificaba la falta de abono del justiprecio el desconocimiento de la identidad de todos los sujetos que formaban parte de la comunidad hereditaria, cuando esta circunstancia no había sido inconveniente para tramitar el expediente de justiprecio, ni podía serlo, puesto que el art. 26.2 de la Ley de Expropiación Forzosa dispone que el expediente será único en los casos en que el objeto de la expropiación pertenezca en comunidad a varias personas.

La titularidad de las fincas expropiadas correspondía a una comunidad hereditaria por lo que cualquiera de los coherederos podía solicitar su abono, conforme a la regla general según la cual cualquier comunero puede actuar en beneficio de la comunidad.

Así lo ha entendido la Jurisprudencia, que afirma que tratándose de accionar por uno de los integrantes de la comunidad hereditaria, uno de ellos puede ejercitar la acción en beneficio de la comunidad, debiendo entenderse que lo hace cuando menciona tal circunstancia al ejercitarlo (STS 7-9-2006, 24-9-2008). Cuestión distinta es que deba acreditarse la condición de heredero, condición que, en este caso, no había sido cuestionada por la Administración.

El pago de intereses es una obligación accesoria de la principal de abono de justiprecio de las fincas expropiadas, impuesta por ministerio de la ley, arts. 52, 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa, no requiriéndose la formulación explícita por la parte afectada, pues su devengo es imperativo. Así lo ha reconocido también la Jurisprudencia (STS 23-1-1989, 3-10-1986, 11-12-1988, 18-7-1990, entre otras).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2001 contiene un amplio estudio acerca de los intereses que proceden en el ámbito de la expropiación ordinaria y urgente, según la cual, la ley expropiatoria contempla tres clases de intereses: los de demora en la tramitación del importe del justiprecio, los de mora o retraso en su pago y los generados, en favor del titular del bien, por el importe de la hoja del depósito previo a la ocupación desde que aquélla se formula hasta que esta se produce, teniendo el primero de ellos un marcado acento indemnizatorio, en tanto que los dos restantes, cumplen únicamente, con la función remuneratoria propia de esta forma de retribuir el capital.

Para establecer el período de devengo de intereses se hace preciso distinguir entre expropiaciones de carácter ordinario y las declaradas de urgencia, pues la Ley de Expropiación Forzosa contempla diferente régimen en uno y otro caso, las primeras tienen su regulación legal, a estos efectos, en los arts. 56 y 57, en tanto que las segundas, lo son en la regla 8ª del art. 52, debiendo de entenderse por demora, el retraso injustificado, en la determinación del justiprecio o en el pago del efectivamente establecido, superándose el lapso de tiempo que la Ley señala para ello.

En las expropiaciones de carácter urgente, la determinación del día inicial del cómputo a efectos del pago de intereses por la demora en la fijación del justiprecio se produce, como norma general, al día siguiente de la fecha de la efectiva ocupación de los bienes o derechos. Por excepción si dicha ocupación se realiza después de transcurridos seis meses desde la declaración de urgencia, será el siguiente a aquél en que se cumplan los citados seis meses. Si se modificase el justiprecio en vía judicial el período del devengo será el mismo, pero sobre la cantidad determinada en la sentencia firme y liquidándose con efectos retroactivos.

El día final será aquel en el que el justiprecio definitivamente señalado se pague a los interesados; se deposite o se consigne eficazmente, pues la consignación o depósito defectuosamente realizado no produce los efectos liberatorios del pago.

Así ha interpretado la Jurisprudencia la regla 8ª del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin que por tanto exista solución de continuidad, —si la hay en el procedimiento ordinario—, entre los intereses de los arts. 56 y 57 de la Ley, como consecuencia de la desposesión sin previo pago, que en este tipo de procedimiento es previa al pago o depósito del justiprecio fijado en vía administrativa, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento ordinario.

Teniendo en cuenta la doctrina expuesta, y que se trataba en este caso de una expropiación de las declaradas de urgencia, los afectados tendrían derecho al abono de intereses desde el día siguiente de la ocupación de las parcelas hasta el pago del justiprecio. No obstante, si hubieran transcurrido más de seis meses desde la declaración de urgente ocupación hasta la ocupación efectiva, la fecha inicial para el cómputo de intereses sería la del transcurso de los seis meses desde la declaración de urgencia.

La resolución formulada instaba al Ayuntamiento de Sariegos a realizar los trámites presupuestarios oportunos, a la mayor brevedad posible, con la finalidad de habilitar el crédito presupuestario destinado a abonar la cantidad pendiente de pago, en la que se incluyera el abono de los intereses legales que procedía con arreglo a lo expuesto.

El expediente hubo de ser archivado sin conocer la postura del Ayuntamiento de Sariegos sobre la resolución, pues en un primer momento manifestó que los argumentos contenidos en ella no contradecían lo expuesto en el informe municipal, sin que respondiera a al ulterior requerimiento para que concretara si aceptaba o no la resolución, todo lo cual llevó a incluir a esta entidad en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.1.2. Ocupación de finca para instalación de canalización de agua potable

El expediente **20133022** se inició a instancia de un ciudadano disconforme con la obra de renovación de la canalización de agua potable en el municipio de Valtiendas (Segovia), por las actuaciones realizadas en una finca sin mediar consentimiento de su propietario.

El propietario había recibido una comunicación del Ayuntamiento en la que se le indicaba la obligación de dejar expedita la finca para paso de la maquinaria necesaria para realizar las obras de reposición de una tubería.

Antes de que transcurriera el plazo para recoger la notificación en la Oficina de Correos y Telégrafos, ya habían dado comienzo las obras de instalación de la tubería, para lo cual se había derribado la pared de la finca sin consentimiento de la propiedad y sin que la comunicación, recibida después, hiciera referencia al derribo del muro.

El afectado había manifestado por escrito su oposición a las actuaciones realizadas y solicitaba la reposición del cerramiento derruido, pese a lo cual las obras habían continuado, llegando a construir un camino con invasión de parte de la finca, sin haber obtenido tampoco el consentimiento del afectado, ni haber tramitado ningún procedimiento de expropiación forzosa.

El informe del Ayuntamiento de Valtiendas ponía de manifiesto que la finca estaba gravada con una servidumbre de acueducto y que era atravesada por una tubería de agua potable de plomo que debía cambiarse, en base a lo dispuesto en el RD 140/2003, de 7 de febrero, que establece los criterios sanitarios de las aguas de consumo humano.

La actuación, según informaba el Ayuntamiento, se había comunicado al propietario para su conocimiento, dado que como titular del predio sirviente debía tolerar las obras que hiciera el titular de la servidumbre para su uso y conservación. Añadía que la intención del Ayuntamiento era la de llegar a un acuerdo sobre el vial para servicio de las tuberías mencionadas.

El propietario no se oponía a la renovación de la tubería, sino a la alteración de la servidumbre preexistente, ya que se había derribado el cerramiento de la finca y creado un nuevo camino ocupando una parte de la finca donde se asentaba la pared.

El Ayuntamiento no exhibió ningún título que justificara el derribo del muro y la realización del camino y, pese a indicar en su informe que a falta de acuerdo con la propiedad no se había realizado, el reclamante aportaba fotografías en la que aparecían iniciadas las obras de trazado del vial —si bien no finalizadas—. Ni una ni otra actuación podían estimarse incluidas en el derecho de servidumbre que gravaba la finca para el paso de la tubería por su subsuelo, de ahí que fueran calificadas como una vía de hecho.

El concepto de vía de hecho comprende tanto la actuación material de las administraciones públicas que se produce sin haber adoptado previamente una decisión declarativa que le sirva de fundamento jurídico, como aquella otra actividad material de ejecución que excede evidentemente del ámbito al que da cobertura el acto administrativo previo.

La Jurisprudencia ha reconocido que la vía de hecho se produce, no sólo cuando no existe acto administrativo de cobertura o este es radicalmente nulo, sino también cuando el acto no alcanza a cubrir la actuación desproporcionada de la Administración, excedida de los límites que el acto permite (STS de 8 de junio de 1993).

Tratándose de una actuación material constitutiva de vía de hecho, sin que exista un ningún acto administrativo que justifique no solo la ocupación temporal del terreno, tampoco la ejecución de un vial ni el derribo de un cerramiento para acceder a la tubería, ni la existencia de ningún procedimiento de contratación para llevarla a cabo, sin que la urgencia alegada permita eludir su tramitación, deberá reponerse la finca a su estado anterior.

Las anteriores consideraciones llevaron a formular al Ayuntamiento de Valtiendas una resolución en la que se instaba a restablecer la finca a la situación anterior.

El Ayuntamiento rechazó la resolución manifestando que el Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano del Municipio de Valtiendas contemplaba el establecimiento de un vial sobre la zona en la que hallaba el cerramiento, por lo que la licencia obtenida en su día para su instalación debía considerarse nula por vulnerar el planeamiento urbanístico.

El expediente fue archivado informando al reclamante de la postura municipal, si bien al Ayuntamiento se le indicó que la argumentación ofrecida contradecía la doctrina reiterada del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, recogida en la Sentencia de 3 de diciembre de 2009, según la cual, cuando se pretende el cierre de una finca sobre un terreno privado el dueño de este tiene derecho a ejecutarlo y a conseguir la licencia correspondiente, que tiene carácter reglado, incluso aunque el planeamiento haya previsto en parte de ella un vial.

1.1.3. Ocupación de finca para instalación de parque infantil

También se refería a una ocupación de terreno de propiedad privada el promotor del expediente **20132806**, quien se oponía a la actuación material del Ayuntamiento de Espirido (Segovia) por haber iniciado obras para instalar un parque infantil, sin que los titulares de la finca hubieran otorgado su consentimiento, ni se hubiera tramitado ningún procedimiento de expropiación forzosa.

Acompañaba a su queja diversa documentación, aportada también al Ayuntamiento: escritura pública del negocio en virtud del cual se había adquirido la finca, certificación catastral descriptiva y gráfica de aquella y justificación de haber abonado el impuesto de bienes inmuebles.

Exponía también el reclamante que la parcela había sido incluida, indebidamente a su juicio, en el inventario de bienes de ese Ayuntamiento como bien patrimonial, inscripción de la cual habían tenido conocimiento al haber sido denegada una solicitud de licencia de cerramiento, desconociendo la existencia de ningún procedimiento en virtud del cual se hubiera modificado la titularidad de la finca.

Por su parte el Ayuntamiento de Espirido alegaba haber poseído la finca desde tiempo inmemorial haciendo uso de ella como parque, siendo el momento de la instalación de los juegos infantiles, el aprovechado por los particulares para ocuparla. Para recuperar la posesión se había iniciado un expediente de recuperación administrativa de la posesión que también se enviaba.

Teniendo en cuenta que la determinación de la titularidad de la parcela correspondería, en caso de plantearse, a los tribunales del orden jurisdiccional civil, se examinó la actuación material de la ejecución de obras en el espacio de terreno debatido.

Aunque la titularidad de la parcela no se hallara inscrita en el Registro de la Propiedad, podían tenerse en cuenta otros datos a efectos de determinar si se cumplía o no el supuesto de hecho para que el Ayuntamiento pudiera realizar obras en ella, es decir, la disponibilidad de los terrenos.

Una vez formalizado el contrato administrativo de obra, el primer acto de la ejecución ha de ser la comprobación del replanteo, que tiene por finalidad verificar sobre el terreno el replanteo del proyecto que se hizo con anterioridad, así como la realidad física y jurídica de los terrenos necesarios para el desarrollo normal de la ejecución de la obra.

Del examen de las normas urbanísticas aplicables resultaba que la parcela estaba afectada por el trazado de un vial, pero los terrenos todavía no habían sido obtenidos, por lo

que continuaban siendo de propiedad privada. El Ayuntamiento de Espirido, por tanto, no podía iniciar obra alguna, ni siquiera prohibir el cerramiento, pues el vial no era tal hasta que los terrenos pasaran a ser de propiedad municipal.

Además, estando prevista su consideración en las normas urbanísticas como vial y no como área de ocio infantil, en el supuesto de que se adquiriera el suelo por el Ayuntamiento no podía destinarse a este último uso, al menos mientras no se modificara el planeamiento.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Espirido recomendaba iniciar el procedimiento a fin de declarar la nulidad del acuerdo que hubiera adoptado sobre la instalación de un parque infantil en la finca y realizar las actuaciones precisas para reponer su estado a la situación anterior a la ejecución de la obra.

El expediente fue archivado al conocer, a través del Ayuntamiento, que existía un procedimiento judicial pendiente sobre este asunto.

1.1.4. Ocupación de finca para instalación de desagüe de piscina municipal

El expediente **20132239** se inició con motivo de una reclamación cuyo autor manifestaba su disconformidad con la construcción de una canalización de aguas residuales procedente de las instalaciones de una piscina municipal en terrenos de titularidad privada.

Exponía el reclamante que el Ayuntamiento de Valero (Salamanca) había construido la citada canalización ocupando terreno de la finca, sin haber obtenido el consentimiento del propietario.

Con el fin de evitar la ocupación, el propietario de la finca había construido dos muros para impedir el paso de la canalización por la parcela, lo cual había dado lugar a la incoación de un expediente sancionador por presunta infracción urbanística, al haber realizado dichas obras sin licencia.

Manifestaba también el reclamante que el Ayuntamiento había realizado después la conducción por otro lugar, a una altura de 1,10 metros del suelo, bordeando uno de los edificios situados en la propiedad y obstruyendo su acceso.

La queja fue admitida a trámite y la información inicialmente enviada por el Ayuntamiento de Valero precisó el requerimiento de un nuevo informe que concretara algunos aspectos necesarios para examinar la cuestión planteada.

La existencia o no de una servidumbre de paso de la canalización era independiente del hecho de que el propietario hubiera realizado obras con o sin licencia en la misma finca — aunque las obras pudieran haberse realizado por aquél para contrarrestar una actuación que

había considerado ilegal—, y también era independiente del otro expediente incoado, en el que se ordenaba al propietario ejecutar obras de conservación de uno de los inmuebles en deficiente estado de conservación.

Ciertamente si el propietario había considerado ilegal una actuación municipal debía haber reaccionado contra ella acudiendo a los mecanismos legales previstos, pero en cualquier caso, la actuación material del Ayuntamiento de Valero requería como presupuesto previo la disponibilidad de los terrenos sobre los que se había llevado a cabo.

Por otro lado, después de la realización de la primera conducción, que había sido inutilizada, el Ayuntamiento había construido otra, bordeando uno de los inmuebles, también con invasión de terreno privado según el autor de la reclamación, y a una altura sobreelevada, lo cual dificultaba el acceso a la edificación.

La imposición de una servidumbre de paso forzoso de una conducción de desagüe sólo podría fundamentarse bien en la obtención del consentimiento del propietario o bien en la expropiación forzosa, sin que el Ayuntamiento hubiera exhibido ningún título válido que justificara la existencia del derecho de servidumbre en relación con la tubería, de ahí que la actuación pudiera calificarse como una vía de hecho.

Teniendo en cuenta que no existía un ningún acto administrativo que justificara no sólo la ocupación del terreno, tampoco la ejecución de la obra, ni siquiera la formalización del contrato de obra, se resolvió que debía el Ayuntamiento restablecer la finca a la situación anterior a la actuación material de instalación de una conducción de aguas residuales procedentes de las instalaciones de la piscina municipal.

El Ayuntamiento de Valero rechazó la resolución, resultado que fue comunicado al autor de la queja.

1.2. Responsabilidad patrimonial

Se han recibido 16 quejas por actuaciones de entes locales de las que se habían derivado daños y perjuicios para los ciudadanos que solicitaban su reparación.

Los supuestos expuestos por los afectados, de los que podía nacer la obligación de la Administración de indemnizar los daños producidos, han sido coincidentes con los manifestados en años anteriores, siendo los más comunes las filtraciones de agua procedentes de las redes de abastecimiento o saneamiento, los daños procedentes de las obras de pavimentación de las calles o su falta de mantenimiento.

También ha sido objeto de malestar entre los ciudadanos el excesivo lapso de tiempo transcurrido desde que presentan su reclamación ante la Administración hasta que tienen conocimiento de la realización de algún trámite en el procedimiento iniciado para la determinación de la responsabilidad patrimonial y, sobre todo, la demora que se produce en dictar resolución en estos expedientes.

A lo largo del año se han formulado 6 resoluciones, que se referían tanto a aspectos de carácter formal como material de la responsabilidad patrimonial, de las cuales 3 se aceptaron, 1 se rechazó y 2 se hallaban pendientes de obtener una respuesta a fecha de cierre del ejercicio.

1.2.1. Daños derivados de uso indebido de depósito de agua

El expediente **20132392** se inició a partir de un escrito cuyo autor manifestaba su disconformidad con la ubicación de un depósito municipal de agua en Autillo de Campos (Palencia), a escasos metros de la entrada a una explotación de ganado ovino.

Según se exponía en la reclamación, junto al depósito se formaban charcos de agua y herbicida en los que el ganado se detenía para beber, todo lo cual producía alteraciones en la salud de los animales y pérdidas económicas para el titular de la explotación. Después de haber puesto de manifiesto los hechos ante el Ayuntamiento, el problema no se había solucionado.

Admitida a trámite la queja, se recibió el informe del Ayuntamiento de Autillo de Campos que aclaraba que el depósito de agua se ubicaba en una parcela de titularidad municipal con acceso desde la vía pública. Indicaba también que el agua del depósito se destinaba a varios usos y que en sus inmediaciones se formaban charcos, producto de las maniobras de llenado, y de la lluvia.

Se había previsto pavimentar con hormigón el área donde se producían los encharcamientos, procurando el desalojo de las posibles escorrentías, y vallar el perímetro para evitar el acceso de ganado, además se iba a colocar un cartel indicando los usos permitidos del depósito y, en caso de hallar en el futuro indicios de la existencia de productos distintos del agua en el suelo, se procedería a su análisis con el fin de detectar su procedencia, habida cuenta que en la zona podrían existir otros focos de contaminación.

Finalmente declaraba que se había contestado verbalmente al afectado, informándole detalladamente acerca de la instalación y de la prohibición de utilizar el depósito si conllevaba riesgo de derramamiento de herbicida u otros productos distintos del agua.

Después de comunicar esta información al reclamante, este afirmó que el Ayuntamiento de Autillo de Campos no había contestado, ni verbalmente, ni por escrito, a la persona que había presentado la solicitud.

Puntualizaba el reclamante que, efectivamente, las cubas de los tractores que contenían el herbicida se lavaban en ese lugar, produciendo encharcamiento de aguas contaminadas en el lugar de paso del ganado.

Consideraba también que el vallado y pavimentación del perímetro del depósito no iba a solucionar el problema, ya que los tractores no podrían acceder al depósito dentro del vallado y continuarían formándose los charcos en el camino mientras lavaran las cubas en este lugar, en el que además no existía ningún cartel que indicara los usos permitidos de la instalación.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Autillo de Campos en la que había de hacerse referencia, en primer lugar, a una cuestión de índole formal, pues habiendo presentado el interesado un escrito en el Registro General del Ayuntamiento, debería haberse dado respuesta al mismo utilizando la forma escrita.

En segundo lugar, se reconocía en el informe enviado la existencia de charcos en las inmediaciones del depósito y, estando este muy próximo a la vía pública —según las fotografías y planos aportados por el reclamante—, no podía descartarse que el ganado pudiera abreviar en ellos, aunque no existiera constancia de la presencia de herbicidas en el agua.

El autor de la queja aportaba un informe emitido por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia, ante el que también se había expuesto el problema, el cual reconocía que en las explotaciones ganaderas se exige mantener los productos biocidas y fitosanitarios almacenados en lugar seguro y apartados a la entrada de la explotación ovina de los alojamientos de los animales, todo lo cual resultaba incongruente con la presencia de charcos de herbicida y agua que representarían un riesgo para la sanidad animal.

Además, estas medidas se incluyen entre las prescritas en el RD 1311/2012, de 14 de septiembre, que incorpora al ordenamiento español las directivas comunitarias sobre la utilización sostenible de productos fitosanitarios, con el objetivo de reducir los riesgos y los efectos del uso de los productos fitosanitarios en la salud humana y el medio ambiente.

El art. 39 de dicha norma se refiere a la limpieza de los equipos de tratamiento y ordena que se tomen todas las medidas necesarias para que, en la eliminación de los restos de mezcla que queden en los tanques tras la aplicación y en la posterior limpieza de los equipos de tratamiento, no se ponga en peligro la salud humana y el medio ambiente. Con este fin prohíbe expresamente realizar prácticas tales como el vertido de los restos del tratamiento y también

que se puedan lavar los equipos a distancias inferiores de 50 metros de las masas de agua superficiales y pozos.

También el Código de Buenas Prácticas Agrarias de Castilla y León, aprobado por Decreto 40/2009, de 25 de junio, contiene una serie de recomendaciones para los agricultores y ganaderos dirigidas a lograr la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

La titularidad municipal de la parcela, del depósito de agua y de la vía pública colindante por la que se accedía tanto al depósito como a la nave ganadera, no permitía dudar de las competencias que el Ayuntamiento debía ejercer sobre la protección de la salubridad pública y el mantenimiento y limpieza de los caminos públicos.

El art. 3.1 del RD 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, establece que son bienes de uso público local los caminos y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales, cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local.

No se había acreditado la presencia de sustancias contaminantes en el agua, ni en el camino y también era cierto que los usuarios de los plaguicidas eran responsables en último término de su manipulación de acuerdo con las características del producto, sin embargo el Ayuntamiento debía velar por la correcta utilización de las instalaciones públicas y por el mantenimiento de las condiciones de salubridad y limpieza del camino y del depósito, obligación que no se estaría cumpliendo si se permitía el lavado de vehículos agrícolas en la vía pública o cualquier otro uso inadecuado del agua del depósito.

Teniendo en cuenta que las medidas anunciadas por el Ayuntamiento de Autillo de Campos podían no haberse llevado a cabo, pues así se deducía de las alegaciones efectuadas por el autor de la queja, debía adoptar a la mayor brevedad las medidas oportunas para evitar y prevenir posibles efectos negativos derivados de la utilización indebida del depósito municipal de agua.

La resolución dirigida al Ayuntamiento de Autillo de Campos consideraba que debía resolver la solicitud presentada por el ciudadano sobre la ubicación del depósito municipal de agua y también adoptar las medidas oportunas con el fin de preservar la correcta utilización de las instalaciones municipales del depósito de agua, impidiendo prácticas tales como el lavado de cubas utilizadas en la aplicación de productos fitosanitarios.

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Autillo de Campos, si bien está prevista la reanudación de actuaciones de investigación para conocer si se han llevado a efecto

las medidas anunciadas, al haberse recibido en los inicios del año 2015 una petición del autor de la queja que insiste en la persistencia del problema.

1.2.2. Molestias producidas por falta de mantenimiento de vegetación

Un ciudadano se dirigió para denunciar la falta de adopción de las medidas recomendadas por el Procurador del Común en la resolución formulada al Ayuntamiento de Villanueva de Campeán (Zamora) en un ejercicio anterior, ante las molestias generadas por la falta de mantenimiento de unos chopos ubicados en una parcela municipal.

En la resolución, emitida en el mes de junio de 2012, se había instado al Ayuntamiento, previa emisión del informe técnico correspondiente, a adoptar con la necesaria celeridad las medidas oportunas para garantizar el correcto cuidado del arbolado ubicado en la parcela municipal, podando las ramas si fuera preciso y llevando a cabo cualquier otra actuación dirigida a evitar que los árboles causaran perjuicios a los propietarios de la finca contigua.

El Ayuntamiento comunicó que había aceptado la resolución, para lo cual había previsto requerir la asistencia de la Diputación Provincial de Zamora para determinar si los árboles suponían algún riesgo para las personas, sin perjuicio de lo cual había decidido llevar a cabo la poda de los árboles.

El autor de la queja nos hizo llegar su malestar ante la falta de adopción de medida alguna por el Ayuntamiento y denunciando que la situación había empeorado, lo cual dio lugar al inicio del expediente **20132541**.

Manifestaba que la vegetación se había extendido por una parcela contigua, en la que habían aparecido múltiples rebrotes, e incluso sobresalía por las rejillas del alcantarillado público de la calle; los afectados desconocían si se había emitido o no informe técnico alguno, pues nada se les había informado sobre este aspecto.

Estas manifestaciones llevaron a solicitar del Ayuntamiento de Villanueva de Campeán la remisión de un nuevo informe que concretara las medidas que hubiera adoptado desde la aceptación de la resolución y la copia del informe técnico que se hubiera emitido.

La respuesta municipal reconocía que no se había llevado a efecto ninguna medida, lo cual llevó a formular al Ayuntamiento una resolución que reiteraba las consideraciones ya efectuadas en la anterior.

El Ayuntamiento en cuanto titular de la parcela en la que se ubicaban los árboles, y también de éstos, cuya altura y frondosidad estaban causando perjuicios, estaba obligado a

realizar labores de mantenimiento para evitar que se vieran afectados por la omisión de este deber tanto los intereses de los propietarios de la finca contigua, como otros elementos de las vías públicas, incluidos los pertenecientes a los servicios municipales.

La Jurisprudencia considera la falta de poda como una quiebra del deber de conservación de la vegetación (STS 10-10-1998) y también ha señalado, en ocasiones, que constituye un supuesto de caso fortuito y no de fuerza mayor la rotura de un árbol que no se encuentre en perfecto estado por acción de las condiciones meteorológicas (STS 3-11-1988 y 18-2-1989), atribuyendo responsabilidad por los daños causados a la Administración responsable de su mantenimiento.

También el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración en supuestos de daños por caída de un árbol, por constituir un supuesto previsible y evitable con la adecuada inspección, control y cuidados sobre el estado del árbol (STSJ Castilla y León 13-9-2002 y 30-4-2004).

Estas consideraciones llevaron a dirigir al Ayuntamiento de Villanueva de Campeán una resolución para que adoptara las medidas oportunas para garantizar el correcto cuidado del arbolado ubicado en la parcela municipal.

El Ayuntamiento aceptó esta resolución, habiendo retirado los árboles que representaban algún riesgo.

Otro supuesto en el que un ciudadano requirió nuestra intervención para lograr la retirada de restos de vegetación fue examinado en el expediente **20140951**, frente al Ayuntamiento de Añe (Segovia).

El árbol se encontraba en un barranco de titularidad municipal y el Ayuntamiento consideró en un primer momento que, dada su situación, era difícil que pudiera provocar daños, aunque añadía que, en cuanto las disponibilidades económicas lo permitieran, procedería a su retirada.

El reclamante volvió a dirigirse a esta procuraduría para denunciar que no sólo no se habían retirado los restos del árbol, sino que la situación se había agravado con el nacimiento de rebrotes cuyas ramas habían llegado a ocultar una ventana de una vivienda próxima.

El Ayuntamiento en cuanto titular del espacio público en el que se ubicaba la vegetación estaba obligado a realizar las labores de mantenimiento y evitar molestias que la omisión de este deber podía producir tanto para los intereses de los propietarios de la finca contigua, como del espacio público afectado.

Conocidas estas circunstancias, no podía el Ayuntamiento de Añe omitir los deberes que le correspondían en cuanto titular de este espacio dejando de controlar el crecimiento de la vegetación, ni justificar dicha omisión alegando que la retirada suponía un coste para la economía municipal, de admitir este argumento, cualquier Administración pública podría dejar de atender sus obligaciones invocando problemas de tesorería.

Estas razones llevaron a dirigir al Ayuntamiento de Añe una resolución para que adoptara a la mayor brevedad las medidas oportunas para garantizar el correcto cuidado de la vegetación y la retirada de restos ubicados en el talud.

A fecha de cierre del ejercicio el Ayuntamiento de Añe no había comunicado su postura frente a la anterior resolución.

1.2.3. Filtraciones de agua derivadas de obras y servicios municipales

Una persona dirigió un escrito a esta institución para denunciar la existencia de filtraciones de agua en una vivienda situada en la localidad de Reliegos de las Matas, en el término municipal de Santa Marta (León), dando lugar al expediente **20133181**.

El autor de la queja atribuía la causa de las humedades a la defectuosa ejecución de una obra de pavimentación realizada, siendo la red de alcantarillado insuficiente para absorber las aguas pluviales que concurrían en la zona.

La situación había sido expuesta por escrito ante el Ayuntamiento de Santa Marta aunque ni había obtenido el interesado una respuesta, ni se había solucionado el problema descrito.

Admitida la queja a trámite, se iniciaron las gestiones de información ante el Ayuntamiento de Santa Marta.

De la información recibida resultaba que el Ayuntamiento atribuía al propietario de la construcción la responsabilidad única de las humedades, por la antigüedad de la edificación y su indebida impermeabilización, mientras que el autor de la queja señalaba como causa de las filtraciones la insuficiencia de la red municipal para desalojar el agua de lluvia que se acumulaba en torno a la vivienda.

El Ayuntamiento envió la copia de un informe pericial que admitía la existencia de un problema de acumulación de aguas pluviales en la zona, aunque disentía de la versión del autor de la queja al considerar que había desaparecido con la pavimentación.

El servicio de alcantarillado es un servicio público cuya prestación es obligatoria para el Ayuntamiento, por lo que los derechos de los vecinos a la prestación de servicios municipales

obligatorios podrían verse lesionados si el Ayuntamiento hubiera desatendido la obligación de mantener la red municipal en condiciones para la adecuada prestación de ese servicio.

Siendo de titularidad municipal los elementos que forman parte del servicio de alcantarillado, debía comprobarse si funcionaban o no correctamente, lo cual había de determinarse mediante la valoración de la prueba que se hubiera realizado.

Pese a que la carga de la prueba recae sobre quien reclama, el órgano instructor no está exento de realizar actos de instrucción para determinar los hechos controvertidos.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Santas Martas recomendaba que el personal técnico de esa Administración, o bien solicitando la asistencia de la Diputación Provincial de León, examinara el funcionamiento de los sumideros y conducciones de aguas pluviales pertenecientes a la red municipal instalados en la zona, comunicando al propietario de la vivienda afectada el resultado de las actuaciones. En caso de detectar alguna anomalía en el sistema de canalización de las aguas pluviales, debía ejecutar ese Ayuntamiento las obras precisas para su corrección.

El Ayuntamiento aceptó la resolución y ordenó que fuera emitido un nuevo informe pericial cuyos resultados sobre el debido funcionamiento de la canalización se comunicaron al afectado y, si bien este manifestó no estar de acuerdo con las conclusiones obtenidas, no se reanudaron las actuaciones por considerar que debía oponerse el interesado en el procedimiento correspondiente.

Otro problema de filtraciones se denunciaba en el expediente **20140253**, cuyo promotor atribuía su procedencia a fugas de agua de la red de abastecimiento que habían causado daños en una vivienda y bodega del municipio de San Martín de Rubiales (Burgos).

El problema había sido expuesto ante el Ayuntamiento que no había dado respuesta a las reclamaciones, por lo que las filtraciones continuaban produciéndose y agravándose los daños.

La queja fue admitida a trámite y, en atención a la petición de información, el Ayuntamiento de San Martín de Rubiales informó sobre las intervenciones realizadas para evacuar el agua en varias ocasiones, si bien reconocía que no podía precisar la procedencia del agua.

El autor de la queja había aportado un informe pericial que describía los daños, la causa de los mismos (fugas de agua potable), las obras que se estimaban precisas para su reparación y su valoración económica.

Por lo que se refería a la cuestión de forma, resultó que no se había dirigido ninguna comunicación al afectado después de la interposición de sus reclamaciones por escrito.

En cuanto al fondo, el promotor del expediente afirmaba que el daño se producía como consecuencia de un defectuoso funcionamiento del servicio abastecimiento de agua.

No constaba que los servicios técnicos municipales hubieran realizado ningún informe sobre la causa de las inundaciones, a estos efectos la carga de la prueba corresponde a quien reclama el daño, pero la Administración, por su parte, debe probar los hechos que desvirtúen los alegados.

En cualquier caso, procedía que el Ayuntamiento de San Martín de Rubiales tramitara el procedimiento de responsabilidad patrimonial y realizara las actuaciones de instrucción precisas para aclarar los hechos que podían dar lugar o no al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial que se reclamaba.

A título de ejemplo se citaba un caso de responsabilidad patrimonial examinado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sobre las filtraciones de agua en una bodega, en el cual se condenó al Ayuntamiento a que indemnizara al perjudicado los daños acreditados por el hundimiento de la bodega, así como a realizar las obras necesarias para que no se siguieran produciendo los daños en la bodega de la actora (STSJ de Castilla y León 26-7-2005).

La resolución formulada al Ayuntamiento de San Martín de Rubiales recomendaba continuar la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial según los preceptos del RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, debiendo adoptar la resolución que correspondiera a su finalización.

El Ayuntamiento expresamente rechazó la resolución anterior.

1.2.4. Daños causados por contratista en ejecución de una obra pública

La cuestión planteada en el expediente **20132779** se refería a los presuntos daños causados en una vivienda como consecuencia de la ejecución de las obras de renovación del alcantarillado realizadas por una empresa contratada por el Ayuntamiento de Matallana de Torío (León).

Los daños habían consistido en el derribo de parte del muro que rodeaba la finca y el deterioro de otros elementos (otra parte del muro, un bolardo y la puerta de acceso), todo lo cual había sido denunciado en dos ocasiones al Ayuntamiento, sin que el interesado recibiera ninguna comunicación posterior.

Con el fin de contrastar las alegaciones formuladas por la persona interesada, se requirió del Ayuntamiento información sobre las actuaciones que hubiera llevado a cabo a partir de las reclamaciones presentadas por el afectado, así como el envío de una copia del expediente tramitado.

La solicitud de información se reiteró en tres ocasiones sin conseguir que el Ayuntamiento remitiera ninguna, lo que llevó a incluir al Ayuntamiento de Matallana de Torío en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras por no haber facilitado la información requerida para la tramitación de este expediente.

Sin perjuicio de lo anterior, ante la total ausencia de argumentación contraria por parte de la Administración, se formuló una resolución en base a las alegaciones del autor de la queja, teniendo en cuenta la normativa que rige la responsabilidad del contratista así como la interpretación que la Jurisprudencia hace de tales preceptos.

El art. 280 c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, como el anterior art. 256 c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, establece entre las obligaciones del contratista de una obra pública la de indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución de la obra, excepto cuando el daño sea producido por causas imputables a la Administración.

Con carácter general el art. 198 de la Ley de Contratos del Sector Público, y en la actualidad el art. 214, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se refieren a la obligación del contratista de indemnizar los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, salvo cuando hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración.

El mismo precepto establece que los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que este, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños.

En la aplicación de este criterio, los tribunales, al enfrentarse a la necesidad de dar satisfacción al derecho a la tutela judicial efectiva del perjudicado, han venido interpretando que si la Administración no resuelve la reclamación, como parece haber ocurrido en este caso, o lo hace sin determinar quién debe responder o sin dar la debida audiencia al contratista con la advertencia expresa de poder ser declarado responsable de los daños y perjuicios, puede ser

condenada a indemnizar ella misma los daños, sin perjuicio de que, posteriormente, pueda repetir lo satisfecho por tal concepto frente al contratista.

De ahí que sea importante destacar que desde el mismo momento en que interviene una empresa concesionaria en la ejecución de las obras públicas, no se produce automáticamente una exoneración de responsabilidad administrativa. Si bien ello es así en ocasiones, la responsabilidad de la Administración también puede derivar de la competencia de las entidades locales sobre determinadas materias, entre ellas, para realizar obras públicas de renovación de las conducciones del alcantarillado, y toda situación irregular que se aprecie en su desarrollo, hace surgir en la Administración responsable la obligación de vigilancia y cuidados necesarios para evitar que persista esa situación anómala o perjudicial.

Por ello, las situaciones de riesgo pueden ser objeto de indemnización por parte de la Administración que, en su caso, hubiere incumplido sus obligaciones de vigilancia y policía, en cuanto encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos; responsabilidad que tampoco le impediría repetir -si lo estimara conveniente- contra los causantes directos del siniestro en un procedimiento ulterior.

Conforme con lo razonado, la Administración ante la que se dirige la reclamación debe pronunciarse en primer término, sobre la procedencia de la indemnización, según se derive o no de la ejecución de la obra la lesión sufrida por el particular y, caso de estimar procedente aquélla, optar por hacerse cargo de su pago o imponer tal obligación al concesionario.

La omisión de este pronunciamiento no puede sino traducirse, para garantizar los derechos del particular reclamante, en la directa atribución de la responsabilidad a la Administración.

Así lo ha entendido la Jurisprudencia en los supuestos de intervención de contratistas afirmando que los indicados preceptos imponen a la Administración una estricta disciplina de procedimiento. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2009 señala que estas exigencias resultan aún más intensas cuando, incumpliendo su deber de resolver la Administración da la llamada por respuesta (En esta misma línea, STS 11-2-2013 y 14-10-2013).

La misma doctrina jurisprudencial es aplicada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por ejemplo, en la Sentencia de 10 de enero de 2014.

El incumplimiento de las formalidades legales con el contratista impiden ya imputar responsabilidad a este, debiendo esa Administración asumir la responsabilidad del daño causado al particular.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Matallana de Torío instaba a este a reparar los daños causados en la vivienda como consecuencia de la ejecución de las obras de renovación del alcantarillado, sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra la empresa contratista, y a cumplir la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones, en los términos exigidos por los arts. 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

A fecha de cierre del ejercicio no se había comunicado por el Ayuntamiento de Matallana de Torío ninguna respuesta frente a dicha resolución.

1.3. Contratos del sector público local

En materia de contratación se han recibido en el pasado año un total de 21 quejas, lo cual supone un incremento respecto al año anterior, en el que se contabilizaron 15 quejas.

Entre los asuntos sobre los que han versado las quejas se encontraban el incumplimiento de las administraciones respecto de las obligaciones contraídas en los contratos, entre ellas la falta de pago de la contraprestación económica convenida, y la infracción de principios básicos de las adjudicaciones como la exclusión de la libre concurrencia o la igualdad de los licitadores.

De las 5 resoluciones emitidas se aceptaron 2, se rechazó 1 y la falta de respuesta en otros 2 casos llevó a incluir a las entidades locales en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.3.1. Adjudicación de contrato de servicios por procedimiento negociado sin publicidad

Las irregularidades en la contratación del servicio de asesoramiento urbanístico en que había podido incurrir el Ayuntamiento de Merindad de Sotoscueva (Burgos), constituían el objeto del expediente **20131645**.

La contratación se había llevado a cabo por el procedimiento negociado sin publicidad y según el reclamante, los empresarios a los que el Ayuntamiento había cursado invitación para que presentaran sus ofertas se hallaban vinculados con el adjudicatario del contrato, como lo demostraban los domicilios a los que habían sido dirigidas las invitaciones y la falta de acreditación de la aptitud para contratar de dos de ellos, lo que había determinado la inadmisión de sus ofertas, siendo su objetivo evitar la concurrencia de otros posibles candidatos.

Cursada al Ayuntamiento de Merindad de Sotoscueva la petición de información para investigar los hechos denunciados, incumplió aquél el mandato de auxiliar al Procurador del

Común, sin que fuera posible obtener una respuesta pese a haber reiterado la solicitud en cuatro ocasiones, lo que llevó a su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

La resolución formulada al Ayuntamiento hubo de basarse en la documentación aportada por el reclamante y en la regulación de dicho procedimiento.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 169 del RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en el procedimiento negociado, la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación tras efectuar consulta con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos. El mismo precepto señala que dicho procedimiento será objeto de publicidad previa en los casos previstos en el art. 177; y en los restantes supuestos se asegurará la concurrencia cumpliendo lo previsto en el art. 178.

El art. 178 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establece que en el procedimiento negociado será necesario solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible.

El procedimiento negociado sin publicidad responde a la necesidad de simplificar los trámites en determinados contratos por sus propias características, incluida su escasa entidad cuantitativa o por las características del mercado; esta simplificación se traduce, entre otras cosas, en la exclusión de la publicidad de la licitación, estableciendo la ley, como sustitutiva de ella, la invitación para tomar parte.

Según el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 33/2009, de 1 de febrero de 2010, esta invitación no tiene otro sentido que el de hacer llegar a conocimiento de los empresarios que pudieran estar interesados en la contratación, el propósito de la Administración de celebrar el contrato. Precisamente por ello, dice la ley que se solicitará oferta al menos a tres empresas capacitadas para la realización del objeto, excluyendo solamente el caso en que no sea posible efectuar, ni siquiera las tres invitaciones.

Según dicho informe se trata de una carga impuesta a los órganos de contratación con la finalidad de suplir el efecto producido por la publicación del anuncio en relación con la difusión del propósito de celebrar el contrato, toda vez que si no se impusiera la obligación de invitar a los empresarios, podría resultar imposible la celebración del contrato. No es, por tanto, una prerrogativa concedida al órgano de contratación para que en determinados casos restrinja el número de licitadores a sólo tres, sino una carga impuesta para que la licitación pueda ser conocida por los interesados.

Este es el sentido que debe darse a la obligación impuesta para que, siendo posible, se invite al menos a tres empresarios, por considerar que tres es un número suficiente para celebrar una licitación con transparencia y más podría resultar excesivamente complejo desde el punto de vista práctico.

En cuanto a la acreditación de la capacidad de las empresas para la ejecución del contrato, señala también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el informe 65/2009, de 23 de julio de 2010, que la exigencia de este requisito no tiene otra finalidad que evitar que el mínimo de concurrencia que la ley exige para este caso termine desvirtuado mediante la solicitud de ofertas a empresas dedicadas a actividades no relacionadas con el objeto del contrato. De esta forma sería posible excluir la competencia solicitando la oferta a tres empresas, de las cuales una sola estuviera en condiciones de ejecutar el contrato. Se cumpliría el requisito del número, pero no se habría producido una concurrencia real. Para evitar este efecto, la ley exige que la solicitud de oferta se dirija a empresas que, objetivamente, estén capacitadas para la ejecución del contrato. De esta forma no cabe invitar a cualquier empresa, sino sólo a aquellas que puedan ejecutar el contrato y, por tanto, competir realmente en la licitación.

Obviamente si se invita a tres empresas, dos de las cuales no se encuentran en condiciones de cumplir el objeto del contrato, la adjudicación podría atentar contra el principio de libre concurrencia.

También la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado se refiere en el informe 65/2009 a la forma en que debe determinarse la capacitación de las empresas para poder dirigir hacia ellas la solicitud de oferta.

La Junta Consultiva de Contratación considera que no es posible exigir al órgano de contratación que sólo pueda solicitar oferta a aquellas empresas que reúnan los requisitos de solvencia, pues este requisito sólo puede ser conocido y valorado una vez que se haya producido la invitación a participar en el procedimiento de adjudicación.

En consecuencia, la apreciación de esta cualidad de capacitación debe hacerse mediante un simple juicio de valor tomando en consideración la trayectoria conocida de las propias empresas o considerando que están capacitadas las empresas que incluyan en su objeto social la actividad a que se refiera el objeto del contrato. En cualquier caso, cabe decir que cualquier elemento de juicio utilizado al efecto es válido siempre que el resultado sea que la solicitud de oferta se dirija a empresas capacitadas para ejecutar el contrato. Lo anterior supone que un procedimiento de adjudicación se adecuará más al espíritu de la norma cuanto más garantizado esté el principio de libre concurrencia. Ello tratándose del procedimiento

negociado se cumple a través del requisito de publicidad, cuando proceda, y, en otro caso, mediante la solicitud de ofertas a empresas capacitadas.

Por esta razón, si, solicitadas las ofertas solo se hubieran presentado dos o, incluso, una, el órgano de contratación no está obligado a seguir solicitando más hasta conseguir que se presenten tres. Dicho esto, sin embargo la Junta Consultiva insiste en señalar que resulta obligado dejar constancia de que la buena práctica desde el punto de vista de la gestión exige que se insista en la búsqueda de ofertas de un modo razonable, en caso de que alguna o algunas de las primeras solicitudes no hubieran dado resultado.

Examinadas únicamente las alegaciones y documentos aportados por el autor de la queja, puesto que el Ayuntamiento de Merindad de Sotoscueva no había remitido información alguna, resultaba que las invitaciones realizadas a tres candidatos en el procedimiento citado podían no haber asegurado en el procedimiento de contratación objeto de este expediente la libre concurrencia en los términos exigidos por el art. 178.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

En atención a los principios contenidos en el art. 103.1 de la Constitución Española en el sentido de que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales, o el art. 1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, sobre la eficiente utilización de los fondos públicos en materia de contratación, los órganos responsables de la contratación han de observar una diligencia razonable para dirigir las invitaciones a tres empresas distintas y capacitadas para cumplir el objeto del contrato.

La resolución que se formuló al Ayuntamiento advertía que en las contrataciones que realizara ese Ayuntamiento por el procedimiento negociado sin publicidad debía extremar la diligencia para cursar invitaciones a tres empresas distintas y capacitadas para la realización del objeto del contrato.

Además se recordaba la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los arts. 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

A fecha de cierre de este Informe anual, el Ayuntamiento de Merindad de Sotoscueva no había remitido respuesta a la anterior resolución, lo cual llevó a inscribir también el incumplimiento de esta obligación en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.3.2. Extinción de contrato por transcurso del plazo de duración y prórrogas

En el expediente **20132829** se examinó la vigencia de un contrato de gestión de servicios de limpieza y recogida de residuos sólidos urbanos en el municipio de Astorga (León), respecto del cual afirmaba el recurrente que se había extinguido por el transcurso del tiempo de duración previsto, incluidas sus prórrogas, sin que se hubiera tramitado ningún nuevo procedimiento de contratación.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de Astorga información sobre la forma en la que se prestaban los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos en el municipio y el envío de una copia del contrato administrativo vigente, del pliego de cláusulas administrativas particulares y del acuerdo de adjudicación.

El informe enviado reconocía que el contrato de gestión de servicios de limpieza y recogida de residuos en Astorga había vencido. Añadía que los trámites para proceder a una nueva licitación habían sido suspendidos ante el conocimiento de la tramitación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

La Ley 27/2013 modifica el art. 26 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local y atribuye a las diputaciones provinciales la coordinación de la prestación de diversos servicios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, entre ellos la recogida y tratamiento de residuos y la limpieza viaria.

El Ayuntamiento de Astorga informaba de su intención de contactar con la Diputación Provincial de León a fin de concretar cómo se iba a realizar esta coordinación para dar solución a la prestación de los citados servicios.

El Ayuntamiento no indicaba la forma en que se realizaba la gestión de los servicios de recogida de residuos y limpieza viaria, aunque diariamente se prestaba el servicio en el municipio por la misma empresa que lo había venido realizando, cuyo contrato había vencido.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Astorga tuvo en cuenta que la continuidad de la relación contractual con la empresa con la que se había suscrito en su día un contrato ya extinguido vulneraba los principios generales de la contratación pública de libre concurrencia, publicidad y transparencia, ya que la gestión del servicio no se había licitado, conculcando los derechos de particulares o sociedades que legítimamente aspirasen a ser adjudicatarios del servicio.

No ofrecía duda que la prestación de los servicios de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria, son competencia de los municipios, como previstos en el art. 25.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

El art. 26 de la Ley 7/1985 después de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, establece que los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas y en los de población superior a 5.000 habitantes, además parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

El mismo artículo establece en el apartado 2 que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de determinados servicios, entre los que se encuentran los de recogida y tratamiento de residuos y limpieza viaria.

Aunque no define la Ley 7/1985 el concepto de coordinación, esta técnica no puede alterar el sistema general de distribución de competencias, así lo entendió el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 21-5-1998, en la que especificaba refiriéndose a las relaciones interadministrativas de las corporaciones locales, que las facultades de coordinación —a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y en una situación más nivelada de los entes cooperantes— conllevan un cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado. El que ostenta atribuciones de coordinación está legitimado para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados.

Ahora bien, las posibilidades que la coordinación proporciona encuentran un límite constitucional infranqueable que es la garantía institucional de la autonomía local, la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas (STC 27/1987).

De ello resulta que la coordinación no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León establece también en el art. 20 m) que los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las leyes de la Comunidad Autónoma, en diversas materias,

entre las que se encuentran los servicios de limpieza viaria, de recogida y de tratamiento de residuos.

Por su parte, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, al referirse a las competencias y funciones que corresponden a las diputaciones provinciales, menciona la coordinación de los servicios de los municipios de menos de 20.000 habitantes que presten por sí o asociados, para la garantía de una prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial.

La Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejería de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (*BOCyL 2 abril de 2014*) precisa que las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales antes de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, no han perdido vigencia como consecuencia de la aprobación de esta norma.

Por tanto, la recogida de residuos y la limpieza viaria se contemplan como materias en las que los municipios ejercen competencias propias y coinciden a su vez con unos servicios obligatorios mínimos de prestación y competencia municipal, si bien respecto a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes la Diputación Provincial será la encargada de la coordinación de estos servicios, todo ello sin perjuicio de que las competencias sean propias y de titularidad municipal.

Esta coordinación que establece la norma ha de plasmarse a través de un procedimiento, al que se refiere también el artículo 26.2 de la Ley 7/1985, en el que han de concurrir las voluntades del municipio afectado, de la Diputación Provincial, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, por lo que su tramitación necesariamente se desarrollará en un espacio de tiempo más o menos prolongado.

De las consideraciones anteriores resultaba que, aún teniendo en cuenta la atribución de competencias de coordinación a las diputaciones provinciales que se produce a partir de la entrada en vigor de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, el 31 de diciembre de 2013, no debía haberse interrumpido la licitación que según el informe del Ayuntamiento de Astorga se había iniciado, pues ninguna norma prevé ese efecto.

Por otra parte el contrato de servicios se había extinguido ya antes del 31 de diciembre de 2013, si bien los servicios se habían seguido prestando por la empresa.

Esta procuraduría consideró que no existía cobertura legal que permitiera prolongar la vigencia de un contrato más allá de la duración prevista en el pliego.

De acuerdo con el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre (art. 23), la duración de los contratos deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas.

El mismo texto establece unos límites temporales respecto del contrato de gestión de servicios públicos, según los cuales no puede tener carácter perpetuo o indefinido, fijándose necesariamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que el plazo total, incluidas las prórrogas, pueda exceder de veinticinco años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 25-5-2006, examina la posibilidad de la Administración, tras una modificación del servicio de recogida de basuras y limpieza viaria por razones de interés público, de compensar al concesionario al que había adjudicado el contrato concediéndole una prórroga en la vigencia del mismo y concluye que no es posible, dejando a salvo el resarcimiento económico del contratista por las inversiones que debió realizar. Entiende el Tribunal Supremo que la ampliación del contrato o, en otro caso, la prórroga del mismo no está contemplada en aquél que tiene una duración limitada establecida necesariamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares, así como las de las prórrogas de que pueda ser objeto. La pretendida compensación vía ampliación del contrato o prórroga del mismo para compensar al contratista por la ruptura del equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato, vulnera el principio general de la contratación pública que se refiere a la libre concurrencia, puesto que de prorrogarse o ampliarse el contrato para compensar al concesionario de los desembolsos económicos que en este caso concreto vino obligado a hacer, al modificarse el contrato en cuanto al modo de prestación del mismo, llevaría consigo que la Administración impidiese que al concluir el contrato se volviese a licitar el mismo, conculcando de ese modo el derecho de los particulares o sociedades que legítimamente aspirasen a ser adjudicatarios del servicio a la conclusión del mismo, haciendo así ilusoria la libre concurrencia en la contratación pública.

La resolución concluía indicando que la atribución legal de competencias de coordinación al organismo provincial de los servicios de recogida de residuos urbanos y limpieza viaria en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, como era el municipio de

Astorga, no habilitaba a suspender el procedimiento de contratación iniciado por ese Ayuntamiento, ni a prolongar la vigencia de un contrato de gestión de estos servicios que ya se había extinguido.

De ahí que la resolución emitida instara al Ayuntamiento a continuar el procedimiento iniciado para la contratación de la gestión de los servicios de recogida de residuos y limpieza viaria, sin perjuicio de las actuaciones que se desarrollaran para permitir la coordinación de estos servicios por parte de la Diputación Provincial de León.

El Ayuntamiento de Astorga no comunicó su postura frente a la resolución, pese a haber reiterado en tres ocasiones la necesidad de conocerla, lo cual determinó su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.3.3. Adjudicación de contrato de gestión por procedimiento abierto con varios criterios

La adjudicación del contrato de gestión de servicios del centro social y recreativo popular por el Ayuntamiento de Cardeñadijo (Burgos) se examinó a instancia de un ciudadano en el expediente **20140848**.

El contrato había sido adjudicado por el procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, planteándose respecto al mismo diversas cuestiones: la apertura en un mismo acto del sobre que contenía la documentación administrativa y del que contenía la propuesta económica de los licitadores, la admisión de modificaciones de las propuestas económicas después de la fase de apertura de las ofertas y el cambio de los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Estas circunstancias habían producido, a juicio del reclamante, desigualdad de los licitadores, en perjuicio de los que habían presentado la documentación correctamente desde el principio y no habían modificado sus propuestas, perjudicados también por la decisión de la mesa de contratación de modificar los criterios de adjudicación aprobados en el pliego.

Examinada la información remitida por el Ayuntamiento de Cardeñadijo resultaba que la apertura de los sobres que contenían la documentación administrativa y la oferta de los licitadores se habían abierto en un mismo acto, sin que hubiera transcurrido el plazo de subsanación de los defectos observados en la documentación administrativa.

La normativa sobre contratación establece una diferencia esencial entre la apertura y calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos para la contratación y la correspondiente a la proposición de cada licitador, para la primera de ellas no

se exige la publicidad del acto, permitiendo que se lleve a cabo en un acto interno propio del órgano de contratación, por el contrario para la apertura de la proposición se exige siempre un acto público.

El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCS), aprobado por RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, en relación a la presentación de documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos establece que el momento decisivo para apreciar la concurrencia de los requisitos de capacidad y solvencia exigidos para contratar con la Administración será el de finalización del plazo de presentación de las proposiciones.

La posibilidad de conceder un plazo para subsanar los errores y omisiones de la documentación requerida legalmente y detallada en los pliegos se regula en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RD 1098/2001, de 12 de octubre (art. 81. 2), posibilidad que también contenía el pliego de cláusulas administrativas del contrato.

De la lectura del pliego y de las actas de las reuniones de la mesa resultaba que no se habían seguido sus determinaciones a la hora de proceder a la apertura de los sobres, pues el segundo sobre se había abierto sin esperar a que los licitadores acreditaran el cumplimiento de los requisitos de capacidad y solvencia, cuya concurrencia sólo podía constatarse mediante el examen de los documentos que debían aportar en el trámite de subsanación.

La apertura de la documentación previa acreditativa de la capacidad y solvencia, y la apertura de las proposiciones, tienen lugar en fases distintas del procedimiento, pues como expresa la Junta Consultiva de Contratación en su informe 45/02, de 28 de febrero de 2003, en aplicación de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el procedimiento de adjudicación de un contrato existen dos fases claramente diferenciadas. En la primera se procede a la valoración cualitativa de las empresas candidatas mediante el examen de los medios de que han de disponer para la ejecución del contrato (solvencia) y después, respecto de las admitidas en tal fase, se procede a la valoración de las ofertas que cada una ha presentado y, en tal sentido, se trata de operaciones distintas regidas por normas diferentes.

En el mismo sentido se pronuncia el informe de la Junta Consultiva de Contratación de Madrid 2/2012, de 22 de febrero, cuando distingue en el procedimiento de contratación dos fases principales y diferenciadas: en primer lugar, la selección de las empresas capacitadas para la ejecución del contrato, mediante la exigencia, entre otros requisitos, de la solvencia económica y técnica o, en su caso, clasificación precisa y, una vez determinadas las empresas capacitadas para la ejecución del contrato, se seleccionará entre ellas la oferta económicamente

más ventajosa, aplicando los criterios objetivos de adjudicación, vinculados al objeto del contrato, determinados en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Con carácter general, la Jurisprudencia ha adoptado un criterio antiformalista a la hora de apreciar el carácter subsanable o no de los requisitos exigidos a los licitadores para participar en los procedimientos de contratación, por entender que la exclusión de los mismos por defectos subsanables en su documentación pudiera ser contraria al principio de concurrencia.

Este criterio antiformalista se expone con claridad en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2004 que señala también que la preclusión de aportaciones documentales tiene por objeto evitar sorpresas para los demás concursantes o estratagemas poco limpias, pero no excluir a los participantes por defectos en la documentación de carácter formal, no esencial, que pueden subsanarse.

También la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado ha manifestado reiteradamente el mismo criterio antiformalista sobre la posibilidad de subsanación de defectos u omisiones en la documentación que ha de acompañar a las proposiciones de las empresas, así lo expresa en el informe 6/2009 de 6 de noviembre, la calificación de la documentación mira a excluir las proposiciones de los empresarios que no cumplan con los requisitos esenciales, exclusión que en todo caso, debe responder a criterios objetivos y no a un rigorismo formalista.

En el procedimiento que se examinaba en este expediente la posibilidad de subsanar se había concedido a todos los licitadores y las deficiencias observadas se referían a la falta de compulsa del documento acreditativo de personalidad y a la falta de acreditación de la solvencia.

Lo discutible, por tanto, no era que se hubiera permitido a los licitadores subsanar los defectos de documentación, sino que se hubiera procedido a la apertura de los sobres con sus propuestas económicas sin que hubiera transcurrido ese plazo, existiendo una confusión entre dos fases que deberían aparecer diferenciadas.

El art. 145.2 TRLCSP dispone que las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública, de esta forma se garantiza el secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública.

En este caso concreto, la mesa de contratación en un mismo acto había procedido a abrir la documentación administrativa, a permitir la subsanación mediante la apertura de un plazo para ello, a abrir los sobres de las ofertas y a conceder a los participantes un plazo para aclarar las ofertas.

Se consideró preciso recordar también que la posibilidad de subsanar sólo puede concederse respecto de la documentación administrativa, no de la oferta técnica o económica, no siendo posible admitir una subsanación que pretenda o pueda variar los términos de la oferta presentada.

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en las resoluciones 463/2013, de 17 de junio y 614/2013, de 13 de diciembre, considera que la subsanación de errores u omisiones en la documentación relativa a la oferta, sólo es posible cuando no implique la posibilidad de que se modifique la proposición después de haber sido presentada.

La Sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea admite excepcionalmente que los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer, en realidad, una nueva oferta.

Por tanto, no se puede acceder a una subsanación que pretenda o pueda variar los términos de la oferta presentada, pero sí resulta posible la subsanación de defectos o errores puramente formales en la documentación de las ofertas, siempre que no supongan variación de las mismas.

En este caso, mientras el autor de la queja consideraba que se había producido un cambio en algunas de las proposiciones con ocasión de este trámite de aclaración de las ofertas, mantenía el Ayuntamiento de Cardeñadijo en su informe lo contrario.

Del examen de la documentación remitida, en concreto las actas de apertura y valoración de las propuestas por la mesa de contratación, resultaba la existencia de modificaciones en las propuestas iniciales de los licitadores, todo lo cual tenía su reflejo en la puntuación obtenida.

En relación con la valoración de la oferta, el autor de la queja señalaba que se habían modificado los criterios contenidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, también negado en el informe municipal, que argumentaba que la mesa de contratación había fijado por mayoría de sus miembros el criterio de interpretación de la cláusula que fijaba los criterios de valoración, pero sin cambiarlos.

Los pliegos de cláusulas administrativas constituyen la ley del contrato y no pueden ser objeto de modificación alguna, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 114 y siguientes del TRLCSP. Los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato; son la fuente de derechos y obligaciones de las partes y elemento fundamental para su interpretación e

integración, pues contienen la voluntad del órgano de contratación a la que se someten los proponentes durante la licitación y el oferente favorecido durante el mismo lapso y, más allá, durante la vida del contrato.

Así pues, los criterios de valoración enumerados en el pliego de cláusulas administrativas particulares son, simultáneamente, elementos caracterizadores del objeto del contrato y elementos que determinan la adjudicación y, por lo tanto, elementos orientadores para la elaboración de la oferta (en cuanto se refiere al licitador) y elementos determinantes de la adjudicación (en lo referente al órgano de contratación).

Los principios de transparencia, igualdad y de selección objetiva, a que está sometida la selección del contratista, se desarrollan mediante la sujeción de la licitación pública a la ley y a los pliegos de condiciones, sin perjuicio de que éstos últimos puedan interpretarse frente a situaciones no reguladas expresamente en ellos, o que fueren ambiguas, equívocas o imprecisas.

De conformidad con lo expuesto, las alteraciones de los pliegos son admisibles únicamente cuando se trate de meras aclaraciones o rectificación de errores que no afecten de forma sustancial a lo que es el objeto y procedimiento de licitación.

El acta de la mesa reflejaba que se había producido discusión entre los vocales en cuanto a la utilización de dos fórmulas para aplicar los criterios establecidos en el pliego, una de ellas se justificaba en que era estrictamente la establecida en el pliego y, la segunda, se consideraba más justa.

Los criterios de adjudicación recogidos en el pliego para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa eran criterios cuantificables automáticamente, lo cual contradecía la posibilidad de que se interpretara esta cláusula de forma diferente a la establecida en el pliego, por fidelidad a este último, por más que la fórmula segunda, finalmente empleada para la valoración de las propuestas, se hubiera considerado más justa.

Los principios de igualdad de trato, transparencia y no discriminación exigen que los criterios evaluables mediante una fórmula puedan dar como resultado una valoración absolutamente objetiva, no sometida a ningún tipo de juicio de valor, ni de carácter técnico, ni jurídico, ni económico, ni de otra índole, pues de lo contrario podría vulnerarse el principio de igualdad.

La concurrencia constituye uno de los principios básicos de la contratación administrativa, junto con los de publicidad, igualdad y no discriminación, tendentes todos ellos

a conseguir la máxima competencia en beneficio del interés público, que ha de presidir siempre la actuación de las administraciones públicas.

En cualquier caso, las circunstancias que habían concurrido en el procedimiento de contratación que habían producido la variación de las propuestas presentadas por los licitadores, al menos algunos de ellos, en el trámite de aclaración de las ofertas presentadas, llevaba a considerar que se habían conculcado los principios básicos de la contratación administrativa, lo que conllevaba la nulidad del acuerdo de adjudicación.

Estos motivos llevaron a formular al Ayuntamiento de Cardeñadizo una resolución para que procediera a iniciar los trámites oportunos para la revisión de oficio del acuerdo de adjudicación del contrato de gestión del servicio de centro social.

El Ayuntamiento de Cardeñadizo rechazó la resolución del Procurador del Común manteniendo la postura manifestada en el informe enviado en la fase de investigación de la queja.

1.3.4. Abono de factura incluida en plan de pago a proveedores

Un ciudadano lamentaba en el expediente **20140661** la falta de pago de una factura incluida en el plan de pago a proveedores del Ayuntamiento de León, previsto en el RDL 4/2012, de 24 de enero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales.

El autor de la queja aportaba la certificación del reconocimiento de la obligación pendiente de pago a favor de la empresa, emitida por dicho Ayuntamiento.

Admitida a trámite la queja, se solicitó del Ayuntamiento de León información sobre la situación de la factura, habiendo indicado el informe remitido que se encontraba pendiente de aplicar a presupuesto.

Reconocía el Ayuntamiento que la deuda había sido incluida en una relación de obligaciones pendientes de pago, aprobada por Decreto de Alcaldía y publicada en el tablón de anuncios y en la página web del Ayuntamiento de León.

El informe señalaba también que, de acuerdo al procedimiento legalmente previsto en el RDL 4/2012, de 24 de febrero, el interesado debía haber aceptado su inclusión en dicho plan de pagos mediante vía telemática o mediante documento normalizado proporcionado por el Ayuntamiento de León, únicos cauces para proceder al abono de la factura.

En consecuencia la factura no había sido abonada a través del mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales previsto en el RDL 4/2012, de 24 de febrero, aún cuando se había emitido el certificado individual de la existencia de obligaciones pendientes de pago.

También se exponía que no había podido incluirse la factura en un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos para su aprobación por el Pleno, previa fiscalización por la Intervención, por no haberse obtenido autorización para su tramitación por esta vía.

A la vista del contenido de dicho informe, se consideró oportuno trasladar al Ayuntamiento algunas consideraciones.

La situación económica de algunas entidades locales llevó a aprobar el RDL 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinaron obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales.

El art. 3 de la norma citada obligaba a las entidades locales a remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la relación certificada de todas las obligaciones pendientes de pago que reunieran los requisitos establecidos en el art. 2, relación certificada que había de expedir la Intervención, debiendo informar al Pleno, de manera que dicha expedición, conforme al art. 5 de la referida norma conllevaba la contabilización de las obligaciones pendientes de pago.

El art. 5 del RDL 4/2012 establece los efectos de la certificación, al disponer que la expedición tanto de las relaciones certificadas como de los certificados individuales conlleva la contabilización de las obligaciones pendientes de pago, en caso de no estarlo, sin que esto suponga responsabilidad del interventor.

Por tanto, a la vista de dicha relación certificada se contabilizarán todas las obligaciones pendientes de pago, tanto si se han acogido como si no al mecanismo previsto en el citado RDL 4/2012.

Por otra parte, el hecho de no haber recibido la aceptación del proveedor no implicaba que la deuda no debiera pagarse, sino que su pago no se realizaría por la entidad bancaria con la que se hubiera formalizado el crédito por la entidad local, sino por esta última.

Con posterioridad se había aprobado el RDL 8/2013, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros, que establece una tercera fase del mecanismo de pago a proveedores, en la cual podían incluirse las obligaciones de pago vencidas, líquidas y exigibles con anterioridad al 31 de

mayo de 2013 y que estuvieran contabilizadas. Expresamente establece el art. 3 que se tomarán en consideración todas las obligaciones anteriores a la fecha citada, incluso aquéllas que hubieran constado en la certificación de la primera fase del mecanismo y, no habiendo sido aceptadas por el proveedor, se encontraran pendientes de pago.

El informe municipal no hacía referencia a que la deuda objeto de esta reclamación se hubiera incluido en esa tercera fase del mecanismo del pago a proveedores, pero tampoco esta circunstancia podía implicar que la deuda, que ya estaba contabilizada, no debiera pagarse, debiendo acudir al procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos.

El reconocimiento extrajudicial de créditos es el mecanismo establecido por el ordenamiento jurídico para proceder al pago de aquellas facturas por las que se hayan contraído obligaciones, sin consignación presupuestaria.

El art. 60.2 del RD 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en materia de Presupuestos, determina que corresponde al Pleno de la entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera.

Tal y como indica el precepto citado, el órgano competente para proceder al reconocimiento de aquellos gastos para los que no hubiera dotación presupuestaria era el Pleno, por lo que la Alcaldía debía proponer a dicho órgano, a la mayor brevedad, el reconocimiento de esta obligación contraída en su día sin consignación presupuestaria.

La resolución enviada al Ayuntamiento de León consideraba que a la mayor brevedad debía tramitarse el expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos para proceder al pago de la factura.

El Ayuntamiento de León aceptó la resolución.

1.3.5. Solicitud de copia de expediente de contratación

El autor de la queja **20140867** manifestaba su disconformidad con la denegación de la solicitud dirigida al Ayuntamiento de La Fregeneda (Salamanca) por un ciudadano con el fin de obtener una copia del expediente de contratación de un letrado y de las facturas de los honorarios que se le habían pagado durante dos años.

La denegación se basaba en que el solicitante no tenía la condición de interesado en el expediente y en la existencia de datos protegidos por la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal a los cuales no podía acceder.

El informe municipal enviado por el Ayuntamiento en respuesta a la petición de información concretaba que en el expediente figuraba el domicilio del letrado, dato protegido por la LO 15/1999.

Para determinar si en este caso se había denegado correctamente, o no, la petición debía acudir a la regulación establecida en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su redacción anterior a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dada la fecha en que se había cursado la solicitud.

De conformidad con el art. 37.1 de la Ley 30/92, los ciudadanos tenían derecho a acceder a los registros y a los documentos que formaban parte de expedientes que correspondieran a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud; este derecho correspondía a los ciudadanos en general y no se exigía acreditar ningún interés.

Sin embargo el acceso a los documentos de carácter nominativo solamente podía ser ejercido por sus titulares y por terceros que acreditaran un interés legítimo y directo. Dicha cualidad debía predicarse de las facturas cuya copia se solicitaba.

A estos efectos se tuvo en cuenta la similitud del caso planteado en esta queja con el supuesto resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 26 de abril de 2007, que desestimó el recurso interpuesto contra un acuerdo municipal que denegaba al recurrente la factura emitida por la empresa que había realizado una determinada obra o servicio. Entendió el Tribunal que se trataba de un documento nominativo, por lo que la solicitud de acceso debía estar respaldada por la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo específico por parte del actor.

En el caso examinado existían varios recursos contenciosos en los cuales se impugnaban actos del Ayuntamiento en los que el letrado contratado había prestado asesoramiento, teniendo el solicitante de la información la condición de recurrente al menos en uno de ellos. Esta circunstancia legitimaba la solicitud de acceso al expediente de contratación, si bien resultaba cuando menos dudoso en el caso de las facturas, ya que siendo documentos nominativos no tenían relación ni directa ni indirecta con las pretensiones ejercitadas por el solicitante, salvo que existieran datos o intereses que no habían sido puestos de manifiesto ante esta procuraduría.

La Jurisprudencia ha considerado que el interés legítimo se mide por la posibilidad de que el acceso a los documentos depare a quien lo pretende un beneficio o provecho o le sirva para evitar o disminuir un perjuicio (STS 6-6-2005).

El particular no había aportado ningún dato del que pudiera derivarse que el conocimiento de las facturas le reportaba algún beneficio, por esta razón no podía reconocerse su derecho a obtener copia o conocimiento de aquéllas, a no ser que fundamentase ante el Ayuntamiento su pretensión.

En definitiva, el argumento empleado por el Ayuntamiento de La Fregeneda para denegar la copia de las facturas, la inclusión de datos personales como el domicilio del letrado, no se estimaba correcto, pues constaba en fuentes accesibles al público; más bien la negativa podía tener su fundamento en la eventual carencia de interés legítimo del solicitante de la información.

Estas razones llevaron a formular al Ayuntamiento de La Fregeneda una resolución para que revocara el decreto de denegación de la solicitud y, en su lugar, dictara otro que permitiera el acceso al expediente de contratación en los términos expuestos.

1.4. Proyectos y ejecución de obras

La disconformidad de los ciudadanos con la ejecución de obras públicas por parte de las entidades locales dio lugar a la apertura de 23 expedientes, cifra superior a la del año anterior, en el cual se habían registrado 18.

Las cuestiones que han planteado abarcan diversos aspectos relacionados con las obras de los entes locales, desde la necesidad de llevarlas a cabo, el desacuerdo con el trazado proyectado o las variaciones apreciadas durante su ejecución, hasta la posibilidad de que se deriven daños de su realización o que no se hubieran observado las normas sobre accesibilidad y supresión de barreras.

El examen de las cuestiones concluyó con la emisión de 8 resoluciones, de las cuales se aceptaron 3, una de ellas parcialmente, 3 se encontraban pendientes de recibir respuesta a la fecha de finalización del ejercicio, y en otros 2 casos no se recibió comunicación posterior a su formulación, lo que llevó a incluir estos supuestos en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.4.1. Discordancia entre el proyecto y el resultado final de la obra

El expediente **20141075** se inició a partir de un escrito cuyo autor manifestaba su disconformidad con la ejecución de la obra de acondicionamiento de una plaza en Aldehuela del Rincón (Soria).

Manifestaba el reclamante que la obra no había sido ejecutada conforme a las determinaciones del proyecto, pues no aparecían en él algunos elementos que después se

habían realizado (bolardos, escalón) y que constituían, a su juicio, obstáculos desde el punto de vista de la accesibilidad, además de perjudicar el acceso a un inmueble ubicado en la plaza.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información del Ayuntamiento de Sotillo del Rincón, que afirmaba que la obra se había realizado con la colaboración de la Diputación Provincial de Soria.

Reconocía el informe municipal que el proyecto original no contemplaba la ubicación de bolardos, ni el escalón de las dimensiones realizadas y que antes de que se diera comienzo a la ejecución de los contratos, se habían realizado ciertas modificaciones sobre el proyecto originariamente previsto, que habían obedecido a la protección de un edificio situado en la plaza.

El art. 230 del RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establece que las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de este dieran al contratista el director facultativo de las obras, y en su caso, el responsable del contrato, en los ámbitos de su respectiva competencia. Cuando las instrucciones fueren de carácter verbal, deberán ser ratificadas por escrito en el más breve plazo posible, para que sean vinculantes para las partes.

Añade el precepto que durante el desarrollo de las obras y hasta que se cumpla el plazo de garantía, el contratista es responsable de los defectos que en la construcción pudieran advertirse.

Por tanto, aun después de la entrega de las obras y durante el período de garantía, corren a cargo del contratista los defectos constructivos y la conservación de la obra, plazo de garantía que se establece en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

La recepción formal ha de efectuarse mediante la correspondiente acta, cuya finalidad es dejar constancia de que las obras carecen de defectos y se encuentran en condiciones de ser recibidas; caso contrario, se determinan los defectos y se otorga plazo para subsanarlos, y una vez subsanados se reciben las obras.

Cuando intervengan varios organismos en la financiación de la obra, supuesto frecuente en el ámbito municipal donde parte de la financiación puede proceder de otras administraciones, la orden de reparación corresponde a quien hubiera celebrado el contrato (STS de 24-10-1988).

En este caso, constaba en el acta de recepción que las obras habían sido ejecutadas según el proyecto y las modificaciones aprobadas, quedando sujetas al periodo de garantía establecido en el pliego de condiciones que había servido de base a la adjudicación.

La obra había sido realizada conforme al proyecto aprobado y su modificación también aprobada, más discutible era la razón a la que había obedecido la modificación del proyecto, todo lo cual se deducía de la propia información facilitada por el Ayuntamiento.

Los informes emitidos por el director de la obra recogían su parecer contrario a modificar el proyecto originario, aún así se había modificado, sin que se hubiera justificado la modificación desde el punto de vista del interés público. El mismo arquitecto consideraba que se cumplían las normas sobre accesibilidad y que no se había perjudicado el acceso a ningún inmueble, pues no constaba ninguna servidumbre de paso y además la entrada se realizaba por otra calle.

El ámbito de aplicación del régimen de modificación de los contratos del sector público previsto en el RDLeg 3/2011 viene delimitado en los arts. 105 a 108, 219 y 234, para el contrato de obras.

En todo caso el poder de modificación está sometido a límites de carácter formal y material. Dispone el art. 219 TRLCSP que una vez perfeccionados los contratos sólo podrán ser modificados por razones de interés público, reiterando lo dispuesto en su art. 210, según el cual la Administración ostenta la prerrogativa respecto a los contratos de modificarlos por razones de interés público. El interés público es un concepto abstracto cuya aplicación a casos concretos ha de determinarse y transformarse en decisiones jurídicas.

Las modificaciones no previstas en los pliegos o en el anuncio de licitación sólo podrán efectuarse cuando se justifique suficientemente la concurrencia de alguna de las circunstancias establecidas en el art. 107.1 del RDLeg 3/2011, entre ellas la inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato debido a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas.

La recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado a los órganos de contratación sobre la interpretación de algunos aspectos del régimen de modificación de los contratos públicos, de 1 de marzo de 2012 (*BOE nº 86, de 10 de abril de 2012*) señala que esta causa contemplada en el art. 107.1 a) TRLCSP que se refiere a las modificaciones de un contrato vinculadas a errores u omisiones del proyecto, debe interpretarse en términos análogos a los contenidos de forma expresa dentro del último inciso del artículo 107.1 b) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, por lo que también

para las modificaciones amparadas en la letra a) del apartado 1 de ese art. 107 es exigible una diligencia propia de una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto o en la redacción de las especificaciones técnicas.

Las modificaciones, por tanto, deben obedecer a razones de interés público y acordarse para atender a causas imprevistas. Ambos conceptos deben ser acumulativos, ya que si sólo se tratase del interés público, cualquier interés público, aunque el mismo fuese preexistente y se decidiese después satisfacerlo, permitiría modificar el contrato. Por otro lado, si sólo bastase con causas imprevistas, resultaría que cualquier circunstancia nueva serviría para justificar la modificación del contrato. Deben ser ambos factores, un interés público determinado por una causa imprevista, los que justifiquen la modificación del contrato.

En este caso, la existencia de la protección arquitectónica de un edificio no constituía una causa imprevista, ateniéndonos a la información facilitada por ese Ayuntamiento, el propio arquitecto autor del proyecto y director de la obra manifestaba que el proyecto original no menoscababa esa protección.

El interés público que debe concurrir no es el que justifique que se haga la obra, que ya concurriría y se tuvo en cuenta para la contratación inicial, sino que el interés público que debe concurrir es el que justifique que, sobre un contrato ya existente, se haga una modificación.

No cabe duda que los contratos pueden ser alterados por la Administración, pero siempre que el ejercicio de tal potestad tenga una finalidad acorde con la función pública de las modificaciones en atención al interés general.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Sotillo del Rincón recomendaba iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acto en virtud del cual se hubiera aprobado la modificación del proyecto de la obra de acondicionamiento de la plaza del local social de Aldehuela del Rincón.

A fecha de cierre de este Informe anual se estaba a la espera de recibir la respuesta del Ayuntamiento frente a la anterior resolución.

1.4.2. Deficiencias de canalización en obra de urbanización de una calle

El escrito que dio origen al expediente **20131506** cuestionaba la ejecución de una obra de urbanización realizada en Belorado (Burgos), por no haberse realizado correctamente ni la acometida para el vertido de aguas residuales, ni la acometida eléctrica.

La solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Belorado no obtuvo respuesta después del envío de tres recordatorios lo que llevó a dejar constancia de ello en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras y a formular al Ayuntamiento de Belorado una resolución en base a las alegaciones y pruebas aportadas por el reclamante.

Con carácter general, cuando la obra que es objeto de un contrato se ejecuta conforme al mismo y a satisfacción de la Administración se entiende cumplido el contrato, si bien se requiere un procedimiento formal de entrega a la Administración, la recepción, momento a partir del cual comienza el período de garantía, durante el cual el contratista sigue respondiendo de los defectos de la construcción.

En el acta deben hacerse constar con detalle y precisión los defectos, poniéndolos en conocimiento del contratista, así como las instrucciones necesarias para su subsanación, así lo viene exigiendo tanto el Tribunal Supremo como el Consejo de Estado.

El Tribunal Supremo ante la omisión de los defectos en el acta de recepción, una vez transcurrido el plazo de garantía considera extinguida la facultad de la Administración de exigir responsabilidad al contratista salvo por vicios ocultos, al quedar la Administración vinculada por su actuación (entre otras, STS de 18-9-1987 y 5-1-1988).

En el mismo sentido, el Consejo de Estado afirma que la conducta de la Administración a través de la comisión receptora implica una recepción de lo realizado por la empresa (dictamen de 19-12-1984).

El Consejo Consultivo de Castilla y León ha considerado también en algún caso que el ayuntamiento debe responsabilizarse de los daños producidos, cuando las obras estén ejecutadas y recibidas, sin perjuicio de que pudiera repetir contra la empresa contratista, de estar en condiciones legales de hacerlo (informe 123/2009).

La cuestión planteada en este expediente se ceñía a determinar si había existido alguna deficiencia en el diseño del proyecto de la obra o en su ejecución, siendo relevante conocer si el proyecto contemplaba la ejecución de las acometidas de agua y electricidad en la forma en que habían sido realizadas en este punto concreto de la calle.

El Ayuntamiento no envió ni la memoria del proyecto ni el acta de recepción de la obra, lo que determinó la imposibilidad de comprobar estos extremos.

El reclamante aportaba fotografías realizadas en la arqueta de desagüe, en las que se apreciaba que los tubos no coincidían en el punto de conexión, y un acuerdo municipal que reconocía la escasa pendiente de la canalización, aunque la consideraba suficiente para la evacuación. El mismo acuerdo mencionaba que la compañía eléctrica había diseñado la

preinstalación para realizar la canalización, pero nada manifestaba sobre el cumplimiento o no de las características del proyecto, ni las razones por las cuales no se hubiera realizado la acometida de la vivienda, o proyectado de forma homogénea con las demás edificaciones de la calle.

La resolución que se formuló al Ayuntamiento de Belorado recomendaba que, previa emisión de un informe técnico, procediera a resolver expresamente sobre las presuntas deficiencias señaladas en la ejecución de la obra de urbanización de la calle y procediera a la reparación de las que resultaran acreditadas.

La misma resolución insistía en 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.

El Ayuntamiento de Belorado desatendió también la obligación de responder a la resolución, lo que determinó su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras también por esta causa.

1.4.3. Deficiencias de obra de pavimentación

El inicio del expediente **20132805** tuvo lugar a partir de la recepción de un escrito cuyo autor manifestaba su disconformidad con la ejecución de la obra de pavimentación de una calle en el municipio de San Juan del Olmo (Ávila), por haber afectado negativamente al acceso a una finca.

Según se exponía en la reclamación, la calle había sido pavimentada hacía algunos años, salvo en su tramo final en el que se había dejado un desnivel transversal (escalón) que impedía el acceso rodado a una finca. El propietario había interpuesto varias reclamaciones que habían culminado con la decisión municipal de acometer la obra precisa para subsanar el escalón, como se recogía en dos informes elaborados por los servicios técnicos de la Diputación Provincial de Ávila.

Manifestaba el autor de la queja que las obras para corregir el escalón se habían llevado a cabo, sin embargo el problema subsistía porque se había creado un desnivel que dificultaba el acceso rodado y peatonal a una finca y no se ajustaba a las normas sobre accesibilidad y supresión de barreras.

El informe del Ayuntamiento de San Juan del Olmo, enviado a requerimiento de esta procuraduría, consideraba que había tenido en cuenta las indicaciones de los informes técnicos

y con ello se había mejorado sustancialmente el acceso a la finca, que podía realizarse sin ninguna dificultad para el tráfico rodado.

Sin embargo en las fotografías enviadas junto con el informe se apreciaba que en el acceso a la finca la pavimentación no había concluido, al parecer, para evitar conflictos con uno de los propietarios.

Reconocía también el Ayuntamiento que no existía informe técnico sobre la conformidad de las obras a las determinaciones sobre accesibilidad y supresión de barreras.

La competencia del Ayuntamiento para realizar la pavimentación de la vía pública no admitía duda, como tampoco la necesidad de que la obra hubiera concluido conforme a las especificaciones técnicas determinadas en el proyecto, procurando evitar perjuicios innecesarios a las fincas colindantes.

Además la pavimentación debía respetar los parámetros de las normas de accesibilidad, impidiendo desniveles que constituyeran una barrera para personas con discapacidad o movilidad reducida.

En el ámbito estatal, el RD 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, establece que la pavimentación de los itinerarios peatonales dará como resultado una superficie continua y sin resaltes, que permita la cómoda circulación de todas las personas (arts. 11 y 12).

En el ámbito autonómico, la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto 217/2001, de 30 de agosto, establecen diversas medidas que deben cumplirse para resolver desniveles inferiores o iguales a 0,15 metros en los itinerarios peatonales.

La presentación de una reclamación en la que se solicitaba la inspección de una obra pública para comprobar su adecuación a la normativa de accesibilidad, requería que se llevara a cabo esa actuación de control, no sólo en interés de una finca particular, también en beneficio del interés público.

A la vista de lo señalado se estimó que el Ayuntamiento debía concluir la pavimentación de todo el espacio público de la calle, previa emisión de un informe técnico que aportara la solución técnica más adecuada para respetar las normas de accesibilidad y supresión de barreras.

La resolución emitida consideraba que debía el Ayuntamiento de San Juan del Olmo ejecutar las obras precisas para concluir la pavimentación de la calle, previa comprobación por los servicios técnicos —bien del Ayuntamiento, bien de la Diputación Provincial de Ávila—, del cumplimiento de las normas sobre accesibilidad y supresión de barreras urbanísticas, informando al interesado del resultado de dicha comprobación.

El Ayuntamiento respondió a esta resolución enviando una copia de las actuaciones emprendidas para que se realizara la comprobación de la obra por los servicios técnicos de la Diputación Provincial y también el informe emitido, según el cual, la solución adoptada respetaba los accesos a las fincas de la mejor forma posible, aunque no se pronunciaba de forma específica sobre el cumplimiento de las normas de accesibilidad, por lo que se estimó que la resolución se había aceptado parcialmente.

1.4.4. Necesidad de ejecución de obras de mantenimiento de caminos

Un ciudadano planteaba en el expediente **20140890** la necesidad de acometer obras de conservación de unos caminos en el municipio de Villoldo (Palencia), por la existencia de baches y desniveles en los que se acumulaba agua de lluvia, de donde se filtraba después a las propiedades contiguas.

Tanto las deficiencias de los caminos, como la posibilidad de que produjeran filtraciones hacia el interior de una nave, habían sido puestas de manifiesto ante el Ayuntamiento por escrito, sin haber obtenido el interesado una respuesta, ni haber logrado la subsanación de los problemas denunciados.

El Ayuntamiento de Villoldo informó que se había realizado un estudio por el arquitecto municipal que afirmaba que no se evidenciaban fugas o pérdidas en la acometida, ni en la red general municipal.

El análisis de la documentación enviada permitió concluir que se trataba de una reclamación diferente por hechos distintos de los que eran objeto de estudio. La causa de los daños se atribuía por el autor de la queja a la existencia de baches y desniveles en unos caminos, no a posibles fugas de las redes de abastecimiento o saneamiento, ni a la obstrucción de la acometida.

Por tanto, no quedaba acreditado que el Ayuntamiento hubiera comprobado el estado de los caminos y el sistema de drenaje de las aguas de lluvia.

Los caminos rurales son bienes de dominio y uso público local, cuya conservación y policía son competencia de las entidades locales según lo dispuesto en los arts. 25.2 d), 26.1

a), 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en el art. 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

Por ello, no cabe duda que los Ayuntamientos están legalmente obligados a garantizar que los caminos locales se encuentren en las debidas condiciones de conservación y seguridad, y a realizar las obras de reparación de los mismos dentro del ejercicio de las competencias municipales.

Como indica el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la Sentencia de 30-7-2004, su conservación, vigilancia y seguridad no puede considerarse como la prestación de un servicio o realización de actividades administrativas a los ciudadanos, sino como una actuación en bienes cuya conservación y vigilancia debe realizar el Ayuntamiento; es decir, no se trata de prestarle un servicio a un ciudadano, sino de cumplir una obligación legal.

El Tribunal Supremo en Sentencia de 5-12-1997 confirmó la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que había condenado a un Ayuntamiento a la realización de obras de urbanización tendentes a la pavimentación, canalización e impermeabilización precisa para evitar las filtraciones y humedades en subsuelo desde viales de titularidad pública.

También el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la Sentencia de 14-3-2008, imputa responsabilidad a una Administración local por los daños producidos por humedades en un garaje, por entender que el Ayuntamiento venía permitiendo que el terreno de su propiedad se conservara en un pésimo estado y que el agua de lluvia que caía sobre ese terreno no estuviera debidamente canalizada filtrándose a través del muro de la parte actora colindante con el referido terreno. Y concluye que la responsabilidad por los daños sufridos en el garaje de la parte actora es imputable al Ayuntamiento demandado, por el defectuoso servicio de canalización de aguas, desagües, limpieza y mantenimiento de un terreno urbano de propiedad municipal (calificado de vía pública en el acuerdo que se impugna).

La resolución formulada recomendaba al Ayuntamiento que ordenase la comprobación por personal técnico municipal del estado de conservación de los caminos y el drenaje de las aguas de escorrentía, y que ejecutara las obras de reparación y acondicionamiento necesarias para su corrección. También debía comunicar al afectado las actuaciones que se llevaran a cabo.

A fecha de cierre del ejercicio se estaba a la espera de conocer la postura del Ayuntamiento de Villoldo sobre la resolución efectuada.

1.5. Organización y funcionamiento

Siguiendo la estructura realizada en anteriores Informes anuales se incluyen en este apartado las reclamaciones presentadas por miembros de las corporaciones locales sobre la organización y el funcionamiento de las entidades locales.

Estas cuestiones dieron lugar a la apertura de 67 expedientes, lo que supone un descenso respecto al año anterior, en el que se recibieron 82 quejas.

Se mantuvo similar el número de resoluciones dictadas con relación al año anterior, 28, —frente a las 27 del año 2013—, habiendo sido aceptadas 8, una de ellas parcialmente, y 3 rechazadas, otras 6 no obtuvieron respuesta de las entidades locales a las que fueron dirigidas después del envío de tres recordatorios, lo que determinó su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras; las 11 restantes se hallaban, el último día del ejercicio, pendientes de conocer el resultado obtenido.

1.5.1. Derecho a asistir a las sesiones de órganos locales

El derecho de los miembros de las corporaciones a asistir a las sesiones de los órganos de los que forman parte se ha seguido invocando en aquellos casos en que los corporativos no eran citados regularmente a las sesiones o bien las sesiones ordinarias ni siquiera se convocaban. Lo cierto es que el mero hecho de no cumplir con el calendario fijado para celebrar sesiones ordinarias constituye, por sí mismo, una perturbación al correcto funcionamiento de la entidad.

Este problema se planteó, por ejemplo, en el expediente **20140120**, en el que se examinó el régimen de convocatoria de las sesiones ordinarias del Pleno del Ayuntamiento de Puebla de Azaba (Salamanca) y la notificación de una de aquellas sesiones a un concejal, a la que no había podido asistir por desconocer que se iba a celebrar.

Si bien no se apreció ninguna infracción de las normas sobre la notificación, más bien la documentación remitida permitió comprobar que aquella había sido rehusada, no ocurría lo mismo con la periodicidad de las sesiones ordinarias, puesto que no se habían respetado las fechas de celebración acordadas por el Pleno ni la periodicidad legal mínima.

Las razones alegadas por el Ayuntamiento para justificar ese incumplimiento pasaban por destacar el tamaño de la entidad local y la falta de dedicación exclusiva de sus miembros, de modo que se trataba de adaptar el calendario a los horarios laborales de sus miembros.

La resolución emitida hubo de recordar al Ayuntamiento de Puebla de Azaba los preceptos de la normativa local que establecen la necesidad de celebrar sesiones ordinarias del

Pleno periódicamente —cada tres meses, atendiendo a la población de ese municipio— y en las fechas prefijadas en el acuerdo que debía haber aprobado el Pleno después de la constitución del Ayuntamiento.

El acuerdo se había aprobado, pero no se había establecido una fecha y hora concretas, refiriéndose a la última semana del mes, aunque ni siquiera esto se había respetado, pues en siete ocasiones no se habían celebrado las sesiones ordinarias del Pleno dentro de la última semana de los meses correspondientes.

Esta procuraduría consideraba lógico que a la hora de establecer las fechas se tratara de coordinar las necesidades de la Corporación, pero una vez fijadas han de respetarse, sin perjuicio de que pueda introducirse también en el acuerdo la posibilidad excepcional de un cambio de fecha, por ejemplo, cuando coincida en día festivo.

En cualquier caso, las fechas de celebración deben estar preestablecidas en el calendario desde el momento en que se adopte por el Pleno el acuerdo sobre el funcionamiento, sin que su determinación admita modulaciones posteriores ni del Alcalde, ni del propio Pleno. Por tanto este régimen no podía subordinarse a los compromisos laborales de los miembros de la Corporación, teniendo en cuenta la posibilidad de obtener permisos e incluso las previsiones legales sobre la sustitución del Alcalde y del Secretario.

Al calificar las sesiones plenarias ordinarias como de periodicidad preestablecida, se establece una garantía, no sólo para los concejales, también para los ciudadanos que pueden asistir a las sesiones, consistente en la fijación y declaración previa de determinados días al año, ya señalados expresamente para su conocimiento, a partir de los cuales pueden programar sus actividades públicas y privadas, bajo la premisa de ese previo conocimiento.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Puebla de Azaba instaba a convocar una sesión extraordinaria del Pleno para concretar el día y hora en el que debían celebrarse las sesiones ordinarias de dicho órgano. Se indicaba también que, en lo sucesivo, debía convocar y celebrar las sesiones ordinarias del Pleno con la periodicidad y en las fechas predeterminadas en el acuerdo que fijara su régimen de funcionamiento.

La resolución fue rechazada por el Ayuntamiento de Puebla de Azaba, que acordó después celebrar sesiones ordinarias del Pleno cualquier día de las dos últimas semanas del mes.

1.5.2. Derecho a la información

Como ocurría en años anteriores, el derecho a la información de los concejales y vocales de entidades locales menores y la distinta postura sobre su extensión y límites a la hora de ejercerlo, ha seguido estando en el origen de varias reclamaciones.

El núcleo esencial del derecho a participar en asuntos públicos supone para los miembros de las corporaciones el acceso a la documentación e información existente en la entidad local.

El punto de partida en este ámbito de protección y garantía de derechos fundamentales debe ser el de facilitar al concejal la información reclamada para garantizar la participación del mismo en los asuntos municipales de forma real y efectiva, mientras que la excepción debe ser la restricción y limitación en tiempo, modo y forma de esa información.

Se consideró necesario recordar a algunas autoridades locales también durante este año, al igual que ha venido ocurriendo en años anteriores, que las solicitudes de ejercicio del derecho han de ser resueltas en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiesen presentado, y en todo caso, la denegación del acceso a la documentación, si procediera, habría de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado. De no mediar comunicación de la autoridad municipal en el transcurso de los cinco días siguientes a la presentación de las solicitudes de información, debe entenderse concedida la autorización por silencio administrativo positivo.

Tampoco ha de olvidarse que las autorizaciones presuntas están concebidas en beneficio del administrado, en este caso los miembros de la corporación, pero no constituyen una habilitación a la Administración para no emitir una resolución.

Se ha debido insistir en varias de las resoluciones formuladas en la necesidad de responder a las peticiones que los miembros de las corporaciones locales habían presentado y en las consecuencias que se derivan de la falta de resolución, principalmente la concesión de la autorización para consultar documentación por efecto del silencio positivo.

En otras ocasiones se consideró que la actuación había sido ajustada a derecho, ya que se habían aplicado correctamente los límites del derecho a la información. Así ocurrió, por ejemplo, en el expediente **20140123**, en el cual ponía de manifiesto el reclamante su disconformidad con los criterios expresados en las resoluciones denegatorias de varias peticiones formuladas por un concejal del Ayuntamiento de Puebla de Azaba (Salamanca).

El concejal había solicitado el acceso a todas las facturas pagadas a lo largo de un ejercicio, a las facturas detalladas de los teléfonos móviles y a los contratos de trabajo de trabajadores municipales.

De la información facilitada por el Ayuntamiento resultaba, por un lado, que la documentación se había puesto a disposición del concejal, tanto las facturas del ejercicio reclamado, como las de los teléfonos y los expedientes para llevar a cabo las contrataciones, por lo que el concejal pretendía en realidad un nuevo acceso a estos documentos, al parecer porque no se le habían facilitado los datos personales de dos de los trabajadores, por oponerse a ello los interesados, y tampoco los números de teléfono a los que se habían efectuado las llamadas.

En relación con la cuestión relativa a la posibilidad de solicitar un nuevo acceso a determinada documentación municipal, se entendió que la nueva petición debía estar fundada en algún motivo que pudiera ser acogido.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 30 de julio de 1998, confirmada por el Tribunal Supremo por la Sentencia de 11 de octubre de 2002, al resolver sobre la denegación de la petición de los concejales de un grupo municipal de consultar los expedientes abiertos en un Ayuntamiento para la contratación de dos empleados públicos, consideró que tal denegación era correcta, pues los expedientes en cuestión habían estado a disposición pública en el momento procedimental oportuno y la solicitud de nueva puesta a disposición carecía de la necesaria motivación.

El derecho a obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función no comprende la estimación de las peticiones de nuevo acceso cuando dichas peticiones, como resultaba en el caso objeto de la presente queja, no se encontraran debidamente motivadas.

En cuanto a la negativa a facilitar los datos personales de los números móviles a los que se realizan llamadas telefónicas y los datos personales recogidos en los contratos laborales, se tuvo en cuenta la regulación establecida por la LO 15/1999, de 13 diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Con carácter general, la transmisión de estos datos supondría una cesión de datos de carácter personal, definida por el art. 3 i) de la LO 15/1999, como toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado.

Tal cesión debía sujetarse al régimen general de comunicación de datos de carácter personal, según el cual sólo pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines

directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado, si bien es posible la cesión cuando una ley lo permita (art. 11).

La solicitud podía fundamentarse en la necesidad del concejal solicitante de estar debidamente informado de la gestión municipal, sin embargo el art. 4.1 de la LO 15/1999 introduce el principio de proporcionalidad en el tratamiento de los datos de carácter personal.

La Agencia Española de Protección de Datos en su informe 16/2013 resuelve una consulta sobre la posibilidad de ceder a los concejales los datos de teléfonos móviles contratados por el Ayuntamiento consultante, partiendo de la consideración de que el número de teléfono móvil asociado a una persona concreta es un dato de carácter personal.

Según la interpretación de la Agencia, el control del gobierno municipal no se incrementa con carácter general con el conocimiento del número de teléfono concreto, el cual considera un dato excesivo en aplicación del principio de proporcionalidad. Considera la Agencia que, así como el listado de las personas que tengan asignado teléfono corporativo sí puede suponer un dato preciso para el desarrollo de la función de los concejales, la asociación de dichas personas a números de teléfono concretos no aporta nada al respecto.

Recuerda el mismo informe que en la facturación detallada aparece no sólo el número de teléfono del usuario de la línea, también los números de los teléfonos con los que se han mantenido llamadas, que también gozan de la consideración de datos personales. Establece igualmente una distinción, siguiendo un informe anterior de 8 de septiembre de 2003, entre los listados de llamadas emitidas y las recibidas, teniendo en cuenta que el abonado tiene derecho a solicitar el desglose del listado de llamadas emitidas, sin embargo, en cuanto a las llamadas recibidas, no existe amparo legal que justifique el conocimiento por el abonado —en este caso el Ayuntamiento— del número del teléfono emisor de la llamada.

Y concluye que una cosa es que el abonado tenga derecho a su desglose (llamadas emitidas), y otra cosa muy distinta es que tal facturación sea facilitada a los concejales del Ayuntamiento para ejercer sus funciones. De nuevo, se estima ese dato excesivo, por cuanto la facturación desglosada no añade, con carácter general, datos para que los concejales puedan ejercer su función de control. La facturación total, por meses, de un teléfono móvil corporativo sí puede ser importante para el control del gasto público; pero la facturación desglosada de todos y cada uno de los móviles corporativos pudiera ser excesiva. Otra cosa es que en uno o varios casos concretos se justifique la necesidad de conocer tal facturación desglosada, pero ello requerirá la aportación de un motivo fundado y legítimo que justifique la proporcionalidad de dicha cesión.

Por tanto, la facturación desglosada incluyendo el listado de llamadas emitidas, no parece que, con carácter general, sea un dato proporcionado a la finalidad pretendida por el art. 77 LBRL, sin perjuicio de que en casos concretos pudiera serlo.

Estas razones llevaron a considerar que la actuación del Ayuntamiento de Puebla de Azaba no había vulnerado el derecho del concejal al acceso a la información, lo cual se comunicó al reclamante y a la Administración consultada, dando por concluida la tramitación de la queja.

También se analizó en el expediente **20130939** la petición formulada por un concejal del Ayuntamiento de Valle de Manzanedo (Burgos) que no había sido atendida, para determinar si su entrega podía vulnerar las normas sobre protección de datos de carácter personal.

El objeto de la solicitud era la consulta de la relación de los beneficiarios de unas ayudas otorgadas por el Ayuntamiento para gastos de residencia y la inscripción de aquellos en el Padrón de habitantes, con el fin de comprobar la residencia de los beneficiarios. El concejal después de requerir varias veces por escrito el acceso a los datos, había acudido a la oficina para consultar los documentos, sin conseguirlo.

La queja fue admitida a trámite, aunque el Ayuntamiento de Valle de Manzanedo no remitió la información requerida, lo cual determinó la inclusión de este expediente en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, sin perjuicio de lo cual se dirigió una resolución al Ayuntamiento, teniendo en cuenta las normas que reconocen el derecho de los concejales a la obtención de la información necesaria para el desempeño de sus cargos.

Tratándose de una solicitud formulada para tener acceso al Padrón de habitantes, se consideró oportuno trasladar al Ayuntamiento los criterios aportados por los órganos judiciales en la resolución de supuestos similares.

Partiendo del reconocimiento de las facultades de decisión, control y fiscalización que corresponden a los concejales, la determinación de los límites entre el derecho a la participación política y el derecho a la intimidad se realiza a partir de las finalidades para las cuales serán utilizados los datos.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1998 en relación con los datos recogidos en el Padrón municipal de habitantes, algunos relativos a la intimidad personal, señaló que la legitimación de los miembros de las corporaciones para acceder a este documento o registro, ya sea por la vía de su aprobación o por la de fiscalización y control de los actos del Alcalde, responde a su función representativa, quedando obligados a sujetarse al deber de

secreto respecto a los datos personales que pudieran atentar al derecho a la intimidad de los afectados.

En el mismo sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en la Sentencia de 2 de junio de 2011, reconoce a los concejales el derecho a revisar y comprobar en las dependencias municipales el Padrón de habitantes de un municipio.

De ambas sentencias se deduce que los concejales pueden acceder a la información contenida en el Padrón municipal, siempre que este acceso esté vinculado y encuentre su causa en las facultades de decisión, control y fiscalización de las que participan los concejales en su calidad de miembros del ayuntamiento.

El mismo criterio sigue la Agencia Española de Protección de Datos, en el informe del año 2001, sobre acceso a los datos del Padrón por concejales, a la hora de examinar si la cesión de estos datos a los concejales quedaría amparada por la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

Considera la Agencia Española de Protección de Datos que dado que las leyes atribuyen a los concejales la posibilidad de consultar la documentación obrante en el ayuntamiento, en el ejercicio de su actividad de control de los órganos de la corporación, la cesión de los datos en que consistiría la consulta se encuentra amparada por la LO 15/1999.

También advierte que en estos supuestos, el cesionario sólo podrá utilizar los datos en el ámbito y para el concreto fin del ejercicio de esta competencia, toda vez que este es el límite establecido en la LBRL, indicando a su vez el art. 4.2 de la LO 15/1999 que los datos no podrán utilizarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos.

En aplicación de estos criterios se estimó que no existía inconveniente en el caso analizado para facilitar la información al concejal, partiendo de la finalidad expresada en su petición, el control del cumplimiento de los requisitos de los beneficiarios de una subvención, puesto que dicha finalidad resultaba acorde con las funciones de los concejales.

La resolución recordaba al Ayuntamiento de Valle de Manzanedo su deber de remitir una respuesta formal expresa frente a todas las solicitudes de acceso a la información de los concejales dentro del plazo de cinco días naturales desde que se presentan. También debía poner a disposición del concejal la documentación, por haber obtenido la autorización presunta para proceder a su examen.

Además recordaba la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones de todos los entes sujetos a supervisión, entre los que se encontraba también ese Ayuntamiento.

El Ayuntamiento de Valle de Manzanedo no comunicó su respuesta frente a la resolución, lo que llevó a dejar constancia también de ello en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.5.3. Aprobación de presupuestos y cuentas de las entidades locales

La aprobación de los presupuestos de las entidades locales y la aprobación y formación de la cuenta a final del ejercicio constituyen deberes esenciales de todas las entidades que permiten controlar y fiscalizar la gestión de las entidades públicas por todos sus miembros. Especialmente el deber de rendición de cuentas en las entidades locales menores ha recibido un fortalecimiento legal por aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pues las que no cumplan este mandato antes del 31 de diciembre de 2014 habrán incurrido en causa de disolución.

En el expediente **20132747** se abordaban la falta de aprobación del presupuesto general y la cuenta general de la Entidad Local Menor de Pobladura de Luna (León) correspondiente a dos ejercicios, la falta de remisión de las cuentas al Consejo de Cuentas de Castilla y León y el incumplimiento de las obligaciones de suministro de información al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas previstas en la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para hacer efectivo el principio de transparencia.

La Junta Vecinal fue incluida en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras por no haber enviado la información requerida para la tramitación de este expediente.

Según los datos publicados en el portal de rendición de cuentas (rendiciondecuentas.es), datos facilitados a los ciudadanos a partir de las cuentas anuales remitidas por las entidades locales al Tribunal de Cuentas y a los distintos órganos de control externo de las comunidades autónomas, esa entidad local no había rendido al Consejo de Cuentas de Castilla y León las cuentas de los ejercicios 2011, 2012 y 2013, lo que llevó a formular una resolución a la Junta Vecinal.

En la resolución se recordaban las obligaciones que debía cumplir la Junta Vecinal, además de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones, aprobar anualmente el presupuesto general de la entidad local y hacerlo antes del 31 de diciembre del ejercicio

anterior a aquél en que deba ser aplicado, rendir las cuentas de la entidad a la finalización del ejercicio y en los plazos establecidos, regularizando la situación desde el año 2011, y cumplir las obligaciones de remisión de cuentas al Consejo de Cuentas de Castilla y León y de suministro de información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Se advertía también de las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de la obligación de rendir cuentas antes del 31 de diciembre de 2014, establecidas en la disposición transitoria 4ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, según la cual, estas entidades incurrirían en causa de disolución.

A la finalización del año la Junta Vecinal de Pobladora de Luna aún no había dado a conocer su postura frente a la resolución, si bien no había transcurrido el plazo otorgado para ello.

El procedimiento de aprobación del presupuesto del Ayuntamiento de Torrecaballeros (Segovia) fue examinado en el expediente **20140421** por no haberse admitido a debate y votación por el Pleno las enmiendas y alegaciones presentadas por un miembro de la Corporación.

La posibilidad de realizar enmiendas al proyecto de presupuesto del Ayuntamiento formado por el Alcalde viene reconocida en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, arts. 168 y 169.

Las enmiendas realizadas por el concejal no habían sido debatidas por el Pleno por entender que correspondía al Alcalde la competencia sobre la formación del presupuesto, de lo cual deducía el informe municipal que el debate de las enmiendas sólo podía producirse de estar conforme con ellas la Alcaldía.

Se entendió que pese a ser cierto que la formación del presupuesto corresponde al Alcalde, esta competencia no excluye la intervención de los demás sujetos regulada en el propio Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. Esta regulación atribuye al Alcalde la primera parte de la elaboración del presupuesto, es decir la iniciativa, y el resto al Pleno, lo cual significa que el presupuesto puede ser enmendado por el Pleno, ya que así lo reconoce expresamente el art. 168.4 RDLeg 2/2004.

El Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en la Sentencia de 20-6-2007, examina un supuesto similar al planteado en esta reclamación, en concreto la legalidad de la decisión de un Alcalde de no tramitar la enmienda presentada por dos grupos municipales a una modificación presupuestaria —cuya tramitación debe ajustarse a la aprobación del

presupuesto—; el Alcalde había acordado no admitir a trámite la enmienda, fundamentando su decisión en que la legislación atribuye la iniciativa en materia presupuestaria a la Alcaldía.

El Tribunal estima que el procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos municipales es incompatible con la tesis del Ayuntamiento que defendía que la iniciativa presupuestaria corresponde en exclusiva al Alcalde. El Tribunal concluye que la inadmisión de plano de la enmienda presentada por los grupos políticos supuso una vulneración de su derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23 de la Constitución Española, al haber privado a los concejales del ejercicio de las funciones que legalmente les correspondían y declara la nulidad del acuerdo del Alcalde de no tramitar la enmienda presentada por los grupos municipales.

Los argumentos de la Sentencia se compartían por esta procuraduría en el sentido de reconocer a los concejales su derecho a presentar enmiendas al presupuesto y a que estas fueran examinadas por el Pleno, la regulación no admite duda sobre este aspecto.

Por tanto, no se había seguido el procedimiento legalmente establecido para la elaboración y aprobación del presupuesto, lo cual conllevaba la nulidad del acuerdo de aprobación inicial y de aprobación definitiva del presupuesto de ese Ayuntamiento para el ejercicio 2014.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Torrecaballeros recomendaba declarar la nulidad de la decisión de la Alcaldía de inadmitir las enmiendas presentadas por un grupo municipal al presupuesto presentado para su aprobación inicial en la sesión plenaria, así como la nulidad de los acuerdos plenarios que aprobaron inicial y definitivamente el presupuesto de la entidad para el ejercicio 2014.

La resolución fue expresamente rechazada por el Ayuntamiento de Torrecaballeros.

1.5.4. Ejecución de acuerdo plenario

La cuestión planteada en el expediente **20141043** se refería a la falta de ejecución de un acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Maello (Ávila), pedida por un miembro de la Corporación, para que se diera cumplimiento a otro acuerdo adoptado varios años antes para que concluyera la urbanización de unas calles del municipio.

La información remitida por el Ayuntamiento permitió deducir que las obras de urbanización no habían sido recibidas, por haberse detectado deficiencias que habían llevado a requerir a la empresa para que las subsanara.

Transcurridos más de diez años, las únicas actuaciones conocidas eran la adopción de otro acuerdo del Pleno cuya ejecución se reclamaba ahora y la realización de un nuevo requerimiento a la empresa.

No se tenían datos sobre la recepción de la obra por el Ayuntamiento de forma expresa y tampoco existían datos de los que pudiera concluirse que se había realizado de forma tácita.

En general, el urbanizador está obligado a subsanar las deficiencias derivadas de una incorrecta ejecución de las obras surgidas durante un plazo, previo requerimiento del ayuntamiento, sin que quede amparada la inactividad de la Administración cuando han transcurrido los plazos para la ejecución de la urbanización, todo lo cual podría dar lugar al reconocimiento de responsabilidad patrimonial del ayuntamiento.

Existe una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26-4-2013, que establece la obligación de la promotora no sólo de ejecutar la urbanización, sino de conservar y mantener la misma mientras no sea recibida por el ayuntamiento.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Maello aconsejaba que, previa la emisión de un informe técnico que examinara el estado actual de la urbanización, procediera a adoptar las medidas precisas para la recepción y terminación de las obras de urbanización de las calles, exigiendo el cumplimiento de sus deberes al urbanizador y estableciendo los plazos concretos en que debía llevar a cabo la subsanación de las deficiencias.

El Ayuntamiento de Maello aceptó la resolución.

1.5.5. Ejercicio del cargo de tesorero en Entidad Local Menor

El expediente **20133329** se refería al ejercicio del cargo de tesorero en la Entidad Local Menor de Paradaseca (León), manifestando el autor de la reclamación que se ejercía por la Presidencia en lugar del vocal que había sido designado para esta función.

La queja fue admitida a trámite, sin embargo la Junta Vecinal no facilitó información alguna, desatendiendo su obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones, por lo que se dejó constancia de ello en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

La función de tesorería comprende el manejo y custodia de fondos, valores y efectos, todo lo cual incluye la función de ejecutar, conforme a las directrices marcadas por la

corporación, las consignaciones en bancos, caja general de depósitos y establecimientos análogos, autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor los cheques y demás órdenes de pago que se giren contra las cuentas abiertas en dichos establecimientos.

El art. 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en la redacción introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, considera la función de tesorería entre las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

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

Hasta que no se efectúe el desarrollo reglamentario al que se refiere el artículo 92 bis, y en lo que no se oponga a la Ley 27/2013, mantienen su vigencia el RD 1174/1987, de 18 de septiembre por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional y el RD 1732/1994, de 29 de julio, sobre Provisión de Puestos de Trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, modificado por RD 834/2003.

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

La resolución formulada a la Junta Vecinal de Paradaseca recordaba que las funciones de tesorería debían ejercerse por la persona que hubiera sido designada como tesorero y, también, que debía cumplir la obligación de asistir al Procurador del Común en sus investigaciones.

La resolución se hallaba pendiente de obtener respuesta a la fecha de cierre de este Informe anual.

1.5.6. Asignaciones económicas de los miembros de las corporaciones

Un ciudadano manifestaba su disconformidad con el incremento de la asignación económica percibida por un Alcalde, sin que se hubiera previsto en el acuerdo plenario en virtud del cual se habían fijado las retribuciones, dando lugar a la apertura del expediente **20140523**.

En la reclamación se exponía también que el cargo de Alcalde se desempeñaba en régimen de dedicación exclusiva y que el aumento de las retribuciones se debía al reconocimiento de un trienio, por ser funcionario público en situación de servicios especiales; consideraba el autor de la queja que el pago del trienio le correspondía no al Ayuntamiento que presidía, sino a la Administración de la que provenía.

El concepto retributivo de los trienios es un derecho de los empleados públicos que se origina por el mero trascurso en la prestación de servicio en el cuerpo o escala, clase o categoría, de cada funcionario. De esta forma, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público señala que se abonará al funcionario público, como retribución básica una cantidad de dinero, mensual, que será igual para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga subgrupo, por cada tres años de servicio (art. 23 EBEP).

Por tanto, el trienio se debe reconocer y liquidar como retribución cuando se cumpla el tiempo estimado por la norma, tres años.

Este derecho se reconoce también al personal declarado en situación de servicios especiales, funcionarios que ocupan ciertos cargos públicos como los que se relacionan en la lista del art. 87 del Estatuto Básico del Empleado Público, entre ellos, los funcionarios que desempeñan cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las entidades locales, como ocurría en este caso.

Este mismo precepto, en su apartado 2, establece los efectos que se derivan de tal situación administrativa, señalando con respecto a las retribuciones de quienes se encuentren en situación de servicios especiales que percibirán las retribuciones del puesto o cargo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios de carrera, sin perjuicio del derecho a percibir los trienios que tengan reconocidos en cada momento. Además el tiempo que permanezcan en tal situación se les computará a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el régimen de seguridad social que les sea de aplicación.

Por tanto, para el cálculo de los trienios, ha de tenerse en cuenta el tiempo que permanezca el funcionario en situación de servicios especiales.

Reconocido el derecho a percibir los trienios, no indica el precepto legal el órgano que debe proceder a su pago, para cuya determinación habrá que acudir al RD 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aplicable a los funcionarios de la Administración Local por remisión del RD 861/1996, de 25 de abril (art. 2.2).

El art. 8 del RD 365/1995 determina a estos efectos que los funcionarios en situación de servicios especiales recibirán la retribución del puesto o cargo efectivo que desempeñen y no la que les corresponda como funcionarios. Excepcionalmente, y cuando las retribuciones por los trienios que tuviesen reconocidos no pudieran, por causa legal, ser percibidas con cargo a los correspondientes presupuestos, deberán ser retribuidos en tal concepto por el departamento en el que desempeñaban su último puesto de trabajo en situación de servicio activo. Asimismo, de darse estas circunstancias, respecto al abono de la cuota de seguridad social, deberá ser efectuado dicho abono por el referido departamento.

De ello se deduce que el pago de los trienios corresponde en principio a la entidad en la que el funcionario presta sus servicios especiales, salvo que concurra la excepción de causa legal que lo imposibilite.

En este sentido se han pronunciado varios Tribunales Superiores de Justicia. Así el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en la Sentencia de 2-2-1995, argumentaba que la Administración de origen no recibe ninguna contraprestación del funcionario en servicios especiales, por lo que no parece razonable imponerle una carga retributiva más allá de lo que en términos literales establece la ley. Interpretación que también encuentra su respaldo en la regla general enunciada de que el régimen retributivo aplicable es el del cargo o puesto que efectivamente se desempeñe. En la Sentencia de 27-7-2006 añade que una relación que está suspendida, como es el caso en que se encuentra el funcionario en servicios especiales, no puede puntualmente recobrar vigencia a los solos efectos de reconocer el perfeccionamiento de trienios, puesto que el único supuesto legalmente contemplado para reestablecer el vínculo suspendido no es otro que el momento en que se produce el reingreso del funcionario en la Administración de origen.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en la Sentencia de 8-7-2009, estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por un funcionario que provenía de la Administración del Estado contra el acuerdo municipal por el que se le denegaba la solicitud de abono de trienios durante el tiempo en que había desempeñado la función de asesor de seguridad de un Ayuntamiento en situación de servicios especiales. El Ayuntamiento alegaba que esa obligación no le incumbía por carecer de asignación presupuestaria el abono de los

expresados trienios. El Tribunal entendió que no existía causa legal que eximiera al Ayuntamiento de hacer frente al abono de los expresados trienios, siendo ese el régimen general que asiste a los funcionarios en situación de servicios especiales sin que concurriera, pues, la excepcionalidad que salva el Reglamento, pues las excusas municipales eran meramente coyunturales por cuanto lo cierto era que la situación a la que había solicitado pasar el recurrente había sido la de servicios especiales, lo cual daba idea de cuál iba ser el régimen retributivo aplicable, el dispuesto en los ya referidos preceptos y, por tanto, era lícito pensar que ya disponía el Ayuntamiento de la correspondiente partida presupuestaria, pues previamente a la contratación del actor, debió haber conversaciones preliminares en las que debió quedar aclarada la situación del mismo a los retributivos efectos o, en su defecto, la que determinaba la norma, en la forma en la que se ha expuesto.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en la Sentencia de 24-3-2010, también consideró que no existía impedimento para que los trienios devengados por un funcionario en situación de servicios especiales por desempeñar el cargo de Alcalde en régimen de dedicación exclusiva, fueran abonados por el Ayuntamiento que presidía. Entendió el Tribunal que no se podía considerar como impedimento el hecho de que esta retribución no estuviera contemplada en los presupuestos municipales, pues dicha circunstancia obedece a la única voluntad del municipio. No se puede considerar como causa que permita eludir el cumplimiento de esa norma el dato puramente formal de que esas retribuciones no se contemplen en los presupuestos, pues si bien es evidente que su inclusión en los presupuestos municipales repercute económicamente en la hacienda local, no por ello se podrá eludir el cumplimiento de la norma, como queda dicho, pues además como ya se razona en el acuerdo impugnado, los créditos de personal son siempre ampliables, y conforme a lo dispuesto en el art. 176.2 a) del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, los atrasos en gastos del personal pueden ser imputados al presupuesto vigente. De la misma manera que el Ayuntamiento abona al actor las cuotas de la seguridad social, extremo que nadie discute, pues así resulta obligado a ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 75.1 de la LBRL, también deberá abonarle las retribuciones en concepto de trienios. Sólo de esta forma se cumplen las previsiones contenidas en la normativa legal y reglamentaria hasta ahora expuesta.

Estos razonamientos determinaron que la queja no fuera admitida a trámite, por estimar que la actuación denunciada no contradecía el ordenamiento jurídico, comunicando esta decisión y los motivos en los que se basaba al autor de la reclamación.

Tampoco se admitió a trámite la queja **20141635**, en la que se planteaba la posible incompatibilidad entre la percepción de una retribución por dedicación exclusiva de un Alcalde y la percepción de indemnizaciones por asistencia a las sesiones de los órganos de otra corporación de la que también era miembro.

Esta procuraduría consideró que no existía base legal que permitiera apreciar incompatibilidad entre la percepción de asistencias a sesiones de una corporación y la dedicación exclusiva o parcial en otra corporación distinta, pues esta interpretación era contraria a la literalidad de los arts. 75. 3 y 75 bis. 3 de la Ley 7/1985.

1.6. Información y participación ciudadana

Las quejas recibidas durante este año en materia de participación ciudadana han alcanzado un número de 26, habiendo descendido respecto al ejercicio anterior, en el que se registraron 33.

Los ciudadanos han vuelto a presentar reclamaciones sobre el derecho de acceso a los archivos de las entidades locales, los trámites de exposición pública en los procedimientos de aprobación de los presupuestos y cuentas, la resolución de todas las peticiones que dirigen a las administraciones locales y la atención de las demandas de uso de locales que realizan las asociaciones para desarrollar sus actividades.

Las resoluciones emitidas en esta materia han sido 8, de las cuales 1 fue aceptada, otra lo fue de forma parcial y 1 se rechazó expresamente. En 2 casos esta procuraduría hubo de dar por concluidas las actuaciones sin conocer la postura de las entidades locales respecto de las resoluciones que les fueron dirigidas, incluyendo este resultado en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, y otras 3 estaban pendientes de comunicar su respuesta a fecha de cierre de este Informe anual.

1.6.1. Obligación de aprobar el presupuesto general

El promotor del expediente **20131588** lamentaba la falta de aprobación del presupuesto general de la Entidad Local Menor de Ayega (Burgos) y también de un inventario de bienes de dicha Entidad.

La Junta Vecinal de Ayega no aportó ninguna información que permitiera concluir que el presupuesto había sido aprobado, como tampoco que existiera un inventario de bienes, tal y como prescribe la normativa local. La importancia del inventario de bienes ha sido destacada por la Jurisprudencia que considera que es un registro administrativo que sirve, respecto de sus

bienes, de recordatorio constante para que la corporación ejercite oportunamente las facultades que le corresponden (STS 28 de abril de 1989).

Además de dejar constancia de la falta de colaboración de la Junta Vecinal de Ayega en las labores de investigación de la queja en el Registro de Administraciones y entidades no colaboradoras, se le remitió una resolución en la que se advertía de la obligación de aprobar anualmente el presupuesto y, también, sobre la necesidad de formar un inventario de los bienes y derechos que le pertenecieran, siendo su importancia innegable para conocer en todo momento el patrimonio de la entidad, para conservarlo y protegerlo.

La Junta Vecinal de Ayega no comunicó su postura sobre la resolución, de lo cual se dejó también constancia en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.6.2. Uso de locales por asociaciones

El firmante de la queja **20133063** se refería al uso de un local municipal por una asociación en Palacios del Sil (León), respecto del cual cuestionaba la adjudicación directa del uso del local, la negativa a facilitar información a un ciudadano sobre algunos extremos de la concesión y la explotación de un bar en el local, presuntamente no amparada en la concesión.

El Ayuntamiento envió la copia del expediente tramitado para otorgar la concesión administrativa del uso privativo del bien y la resolución emitida frente a la petición de información del ciudadano.

El expediente de adjudicación del uso del local resultaba conforme a la regulación establecida en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que permite otorgar en determinados supuestos concesiones demaniales de forma directa.

La elección de la adjudicación directa como procedimiento de adjudicación del uso privativo del local se había acordado para dar cumplimiento a una función de servicio público y la realización de un fin de interés general, al cual estaba adscrito el local.

En el expediente remitido no se hacía ninguna mención a la posibilidad de llevar a cabo la explotación de un bar por el concesionario del local, ni en el pliego de cláusulas administrativas particulares, ni en el contrato.

La instalación de un bar abierto al público, al que podía acceder cualquier vecino en el mismo horario que los demás bares de la localidad, se consideraba por el autor de la queja como una competencia desleal hacia aquellos.

El examen del expediente permitió comprobar que no se contemplaba la posibilidad de instalar un bar en un local, que además era un bien de dominio público cuyo uso se había cedido gratuitamente, es más, no se permitía al concesionario obtener una utilidad económica, lo que parecía incompatible con la explotación de un bar abierto al público de la localidad.

Teniendo en cuenta que la concesión no permitía la explotación de un bar en el local, se consideró que debía el Ayuntamiento comprobar que el concesionario no estaba realizando un uso distinto del permitido en la concesión y, en caso contrario, debía incoar procedimiento para su extinción, todo ello conforme establecía el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato.

En cuanto, a la petición de información que había formulado un vecino para obtener información sobre algunos aspectos de la concesión (duración, canon, si estaba obligado a pagar gastos de luz y fianza), la contestación formal se limitaba a indicar que el asunto había sido tratado en una sesión pública del Pleno y el expediente se había sometido al trámite de información pública.

El interesado había formulado después otro escrito, reiterando su solicitud de información sobre estos extremos, respecto del cual no constaba respuesta posterior.

Las cuestiones sobre las que solicitaba información el ciudadano, la duración de la concesión otorgada sobre un bien de dominio público y las obligaciones económicas del concesionario, se encontraban especificadas en el pliego de cláusulas administrativas del contrato aprobado por el Pleno, en sesión pública y sometido a información pública, por lo que no existía, en principio, ninguna razón que impidiera facilitar dicha información a un ciudadano.

La resolución dirigida al Ayuntamiento de Palacios del Sil recomendaba comprobar por los servicios técnicos municipales, si el uso del local se ajustaba a los fines y objeto autorizados en la concesión y en caso de llevarse a cabo una actividad de explotación de un bar no permitida, iniciar expediente para la extinción de la concesión. También se recomendaba facilitar al solicitante los datos requeridos sobre la concesión del uso privativo del local.

El Ayuntamiento de Palacios del Sil no comunicó su postura frente a la resolución, habiendo dejado constancia de ello en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Un ciudadano solicitó nuestra intervención ante el requerimiento de desalojo de un local, del que era titular la Entidad Local Menor de Rabanal de Fenar (León), cuyo uso había sido cedido gratuitamente a una asociación cultural, dando lugar al inicio del expediente **20141050**.

El autor de la queja manifestaba que el local se venía disfrutando desde hacía más de 25 años como sede de la asociación y, que en el año 2006, se había reflejado documentalmente en un convenio suscrito entre la Junta Vecinal y la asociación.

La queja fue admitida a trámite y, a partir de la información remitida por la Junta Vecinal de Rabanal de Fenar se tuvo conocimiento de la calificación del local como un bien patrimonial. Consideraba la Junta Vecinal que el convenio de cesión era un acto nulo, motivo por el cual había acordado la recuperación inmediata de la posesión del local, concediendo a la asociación un plazo de 72 horas para que retirara sus enseres.

No se hacía referencia a la forma de adjudicación del uso del local a la asociación, aunque lo más probable es que no se hubiera utilizado ningún procedimiento concesional, sino que el disfrute o uso del local por la asociación se realizara en virtud de una cesión de uso gratuita de un bien inmueble patrimonial; la relación existente entre las partes podía calificarse por tanto de precario contractual.

Ante esta situación, si la Junta Vecinal quería recuperar la posesión del local no podía acudir al desahucio por vía administrativa regulado en los arts. 120 y siguientes del RD 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

La existencia de otro interés público incompatible y preferente justificaría, a modo de condición sobrevenida, el ejercicio de la acción de desahucio por la propia Administración, pero siempre que se tratara de bienes de dominio público, no en este caso.

Por tanto, constando la voluntad contraria del cesionario a abandonar el local, debía esa Junta Vecinal acudir a la jurisdicción civil, planteando la demanda ante los tribunales de este orden.

Con base en las consideraciones anteriores se envió una resolución a la Junta Vecinal de Rabanal de Fenar, en la que se recordaba que para proceder al desahucio del local cedido a la asociación, en caso de oponerse el cesionario, debería acudir a la jurisdicción civil.

En la fecha de cierre de este Informe anual, la resolución se hallaba pendiente de respuesta.

1.6.3. Transparencia en las cuentas de los consorcios

El promotor del expediente **20131628** ponía de manifiesto la presunta falta de transparencia de las cuentas de los Consorcios para la Gestión de la Variante Ferroviaria de Burgos y del Polígono de Villalonquéjar IV, en los cuales participaba el Ayuntamiento de Burgos,

respecto de los cuales exponía que no se daban a conocer las cantidades a las que ascendían las deudas de ambos consorcios.

Admitida a trámite la queja, se solicitó del Ayuntamiento de Burgos la remisión de información sobre la participación del Ayuntamiento en estos consorcios y sobre el sistema seguido para la rendición de cuentas.

El Ayuntamiento envió la información remitida por ambos consorcios, en la que se indicaba que constituían entidades dotadas de personalidad jurídica propia e independiente del Ayuntamiento, sin que la participación de este superara el 50 %.

También se indicaba que ambos Consorcios habían aprobado sus cuentas y no habían recibido aportación y subvención alguna del Ayuntamiento de Burgos, ni de ninguna otra Administración pública, por lo que no tenían obligación de rendir cuentas al Consejo de Cuentas de Castilla y León.

El régimen jurídico aplicable a los consorcios, recientemente había sido modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, cuya entrada en vigor se produjo el 23 de diciembre de 2013.

El art. 3 de la Ley 7/1985, de 7 de abril de Bases de Régimen Local enumera las entidades que califica como entidades locales, enumeración que no incluye a los consorcios, si bien estos son considerados como entidades de derecho público.

Los arts. 57 y 87 de la Ley 7/1985 y 61, 69 y 110 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril, permiten que las entidades locales puedan constituir consorcios, siendo los estatutos los que han de determinar las particularidades de su régimen orgánico, funcional y financiero.

La Jurisprudencia ha definido los consorcios como órganos de relaciones interadministrativas de carácter voluntario para la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes, con los de las administraciones públicas (STS 18-9-2001).

El Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, al referirse al presupuesto y gasto público de las entidades locales en el título VI, no hacía referencia expresa a los consorcios.

El informe del Tribunal de Cuentas nº 1016, de 23 de diciembre de 2013, de fiscalización de los consorcios de ámbito local, reconoce que la normativa contable exige que los presupuestos y las cuentas anuales de los organismos autónomos dependientes, así como las previsiones y cuentas anuales de las entidades públicas empresariales y de las sociedades de íntegra titularidad se incorporen en los presupuestos y en las cuentas generales de la entidad local matriz. Sin embargo, no está previsto que se integren los presupuestos y las cuentas generales de otras entidades pertenecientes a la entidad local, o sobre las que ejerce una posición de dominio en los órganos de gobierno o las que aporta mayoritariamente la financiación necesaria para su mantenimiento, tales como los consorcios, las fundaciones o sociedades mercantiles con participación mayoritaria; circunstancia esta que favorece la opacidad de la gestión en estas entidades. En el mismo informe, se refiere el Tribunal de Cuentas a la obligación de rendir cuentas de los consorcios y estima que la naturaleza del consorcio y su consideración como entidad pública es lo que determina la obligación del mismo de rendir cuentas ante el Tribunal, con arreglo a su respectivo régimen de contabilidad.

También la Intervención General de la Administración del Estado considera que estos entes se someten igualmente al régimen de contabilidad, control e intervención propios de las entidades locales (consulta 12/1995, de 2 de septiembre).

Examinada la documentación enviada por el Ayuntamiento de Burgos, los estatutos de ambos Consorcios, y sus modificaciones en el caso del Consorcio para la Gestión del Polígono Industrial de Villalonquéjar III y IV, así como las escrituras de constitución, se comprobó que no hacían referencia alguna al porcentaje de participación del Ayuntamiento de Burgos en la financiación de las actividades del Consorcio, si bien ateniéndonos al contenido de la información remitida no superaba el 50 %.

La nueva regulación establecida en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local declara en la exposición de motivos de la Ley, como una de sus finalidades la clarificación de las competencias locales, para lo cual incluye una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local, se trata de impedir la participación o constitución de entidades instrumentales por las entidades locales cuando estén sujetas a un plan económico financiero o a un plan de ajuste. En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento y, si este no se produce, se deberá proceder a su disolución.

El régimen jurídico de los consorcios se ha clarificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común, mediante la inclusión de una nueva disposición adicional vigésima con la siguiente redacción, cuya entrada en vigor se produjo el 31 de diciembre de 2013:

"1. Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en los siguientes apartados.

2. De acuerdo con los siguientes criterios de prioridad, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, el consorcio quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración pública que:

- a) Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno.
- b) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.
- c) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.
- d) Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial.
- e) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.
- f) Financie en más de un cincuenta por cien o, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.
- g) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.
- h) Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.

3. En el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro, en todo caso el consorcio estará adscrito a la Administración pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior.

4. Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales

que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción.

5. El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración Pública de Adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella”.

En consecuencia, tras la reforma los consorcios se someten al mismo régimen de presupuestación, contabilidad y control que la entidad de adscripción, debiendo llevar a cabo una auditoría de cuentas anuales bajo la responsabilidad del órgano de control de aquella entidad. Los presupuestos de los consorcios deberán formar parte de los presupuestos generales y su cuenta incluirse en la cuenta general de la Administración de adscripción.

Únicamente se excluyen de dicho mandato legal los consorcios a los que se refiere la disposición adicional decimocuarta de la Ley 27/2013, según la cual, este régimen no será de aplicación a los consorcios constituidos antes de la entrada en vigor (antes del 31 de diciembre de 2013) siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes: No tengan la consideración de Administración pública a efectos del sistema europeo de cuentas, estén participados por entidades locales y entidades privadas, y no estén incurso en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos y no reciban ni hayan recibido subvenciones de las Administraciones públicas en los cinco ejercicios anteriores al de la entrada en vigor de esta Ley (ejercicios 2008 a 2012) con independencia de las aportaciones a las que estén obligados los entes consorciados.

Estos consorcios, en tanto se mantengan todas las condiciones mencionadas, se regirán por lo previsto en sus respectivos estatutos.

Teniendo en cuenta que los Consorcios a los que se refería esta reclamación, el Consorcio del Polígono de Villalonquéjar III y IV y el Consorcio para la Gestión de la Variante Ferroviaria de Burgos, habían sido creados antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, para que continuaran rigiéndose por lo previsto en sus estatutos debían cumplir todas las condiciones expresadas, todo lo cual no podía deducirse de la información facilitada por el Ayuntamiento de Burgos.

De no cumplir alguna de ellas, les sería de aplicación el régimen establecido en la nueva disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, estando obligados a adaptar sus estatutos a lo previsto en ella.

La disposición transitoria sexta de la propia Ley 27/2013 prevé un régimen transitorio de un año, hasta el 31 de diciembre de 2014, para que las entidades vigentes adapten sus estatutos a lo previsto en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992. Si la adaptación diera lugar a un cambio en el régimen jurídico aplicable al personal a su servicio o en su régimen presupuestario, contable o de control, este nuevo régimen es de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente.

En conclusión, debía determinarse si el cumplimiento de todas las exigencias previstas en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 27/2013 permitían que los citados Consorcios continuaran rigiéndose por los estatutos o si estos debía adaptarse al régimen previsto en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992.

Teniendo en cuenta que el Alcalde era Presidente del Consejo Rector de ambos Consorcios y que la participación de los miembros del Ayuntamiento era igualitaria con las demás entidades privadas que participaban en los mismos, se consideró oportuno señalar que debía el Ayuntamiento promover el examen de los requisitos exigidos por la disposición adicional decimocuarta de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local a efectos de considerar la necesidad de adaptar o no sus estatutos al régimen previsto en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Burgos recomendaba promover en ambos Consorcios que se examinara la concurrencia o no de los requisitos exigidos por la disposición adicional decimocuarta de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, a efectos de considerar la necesidad de adaptar o no sus estatutos al régimen previsto en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El Ayuntamiento de Burgos no aceptó la resolución.

1.6.4. Acceso a archivos y registros de entidades locales

El expediente **20133191** se inició a partir de la recepción de una reclamación que cuestionaba la negativa del Ayuntamiento de Espirido (Segovia) a facilitar la copia de la documentación que reflejaba las actuaciones municipales realizadas en una finca, solicitada por quienes afirmaban ser sus propietarios.

Los documentos solicitados eran dos actas del Pleno, una de la sesión en la que se había adjudicado una obra de acondicionamiento de la finca y, la otra, de la sesión en la que se había aprobado la inclusión de la finca en el inventario de bienes, copia del informe jurídico emitido para dicha inclusión y del inventario desde 1950.

Según la respuesta del Ayuntamiento no había sido posible encontrar los documentos en los archivos municipales, y en cuanto a la copia del inventario de bienes desde 1950, su volumen excedía de las posibilidades funcionales del Ayuntamiento, no obstante se ofrecía al interesado la posibilidad de depositar el inventario en una copistería para hacer las copias.

Dada la fecha de presentación de las solicitudes debía aplicarse el régimen establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, antes de la entrada en vigor el 31 de diciembre de 2013 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que tras recoger en el art. 35 h) el derecho de los ciudadanos al acceso de los archivos y registros, lo desarrollaba en el art. 37.

Tras analizar las razones aducidas por el Ayuntamiento para denegar la obtención de una copia de los documentos se consideró que no podían admitirse, tratándose de actas del Pleno, normalmente de carácter público, no existía razón alguna para que no fueran facilitadas, cuando además el solicitante señalaba los asuntos a los que se referían —la adjudicación de un concreto contrato de obras y la inclusión de un bien en el inventario municipal— y aproximadamente un intervalo de fechas en las que debían haberse celebrado las sesiones, tampoco el Ayuntamiento había acreditado que la documentación a revisar fuera tan extensa que impidiera su localización. En cuanto al inventario de bienes, se recordaba que los documentos originales no podían salir de la casa consistorial, por lo que podría el Ayuntamiento arbitrar otros medios como el envío de una copia digitalizada.

En la resolución formulada al Ayuntamiento de Espirido se recomendaba revocar la resolución denegatoria de la obtención de copias de documentación municipal y autorizar la entrega de las copias de los documentos solicitados que obraban en los archivos de esa Entidad Local.

El Ayuntamiento de Espirido comunicó después la aceptación parcial de la resolución.

2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

2.1. Bienes de las entidades locales

Las reclamaciones que plantearon los ciudadanos en este apartado se dirigieron fundamentalmente a combatir la inactividad de las administraciones locales en la defensa de los bienes de dominio público. En otros casos, denunciaban irregularidades en el aprovechamiento que se efectúa de los bienes locales, con especial incidencia en el caso de los bienes comunales, cuando se producen exclusiones de determinados vecinos en el acceso a estos aprovechamientos.

Este año se ha mantenido el número de quejas presentadas, tramitándose un total de 58 expedientes. De ellos, 29 hacían referencia a bienes de dominio público, 15 a bienes patrimoniales, 4 a bienes comunales y 10 a diversas materias sin determinar.

Se han dictado 17 resoluciones en esta área. De ellas, a la fecha de cierre de este informe, solo 3 habían sido aceptadas, 4 fueron rechazadas, 1 aceptada parcialmente, y 1 no ha sido contestada en plazo, procediéndose a cerrar el expediente. En las 8 restantes nos encontramos a la espera de la oportuna respuesta de la Administración correspondiente.

El nivel de colaboración de las administraciones durante este año ha resultado aceptable, tanto respecto a la petición de información como en cuanto a la respuesta que facilitan a nuestras resoluciones. No obstante, debemos destacar que se ha dictado resolución en 2 expedientes en los cuales no habíamos recibido información de la Administración local afectada o la información recabada era parcial. En concreto en el expediente **20140076** en relación con el reparto de bienes comunales que se realiza por la Junta Vecinal de Cuadros (León) y en la queja **20140567**, por la negativa del Ayuntamiento de San Juan del Molinillo (Ávila) a proporcionar información a los vecinos sobre el aprovechamiento de sus bienes comunales.

2.1.1. Bienes de dominio público

2.1.1.1. Recuperación de bienes de dominio público

En el expediente **20140713** se planteaba la disconformidad de un ciudadano con el expediente de recuperación de oficio tramitado por el Ayuntamiento de Valle de las Navas (Burgos) respecto de un terreno colindante con un camino público, que resultaría de titularidad privada y que, según se señalaba en la reclamación aparecía delimitado y con la configuración actual en todas las fichas catastrales y registrales. Se afirmaba en la queja que el Ayuntamiento no contaba con ninguna prueba que acreditase el carácter público del terreno y que la actuación municipal estaba causando un grave perjuicio al particular afectado.

Se solicitó la oportuna información y en la recibida constaba que la Entidad local quería recuperar un camino que, según manifestaba, estaba debidamente catastrado y registrado, si bien tanto en el informe como en la documentación que se adjuntaba al mismo constaba que era una "colada".

Vista la respuesta municipal, solicitamos información a la Junta de Castilla y León, en concreto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la cual nos puso de manifiesto que por Orden ministerial de 25 de junio de 1960 (*BOE 6 de julio de 1960*), se aprobó la clasificación de

las vías pecuarias del término municipal de Rioseras, actualmente término municipal de Valle de las Navas (Burgos). En cuanto al camino al que se refería la queja, se trataba de "La Colada de la Mata", y estaba definida en la Orden de clasificación con 6 metros de anchura en todo su recorrido, adjuntando al informe un plano con reflejo de la misma, con ortofotos del año 2008, marcando el eje de la colada y su anchura (3 metros a cada lado del eje).

El art. 55.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas, precepto considerado de carácter básico, define la potestad de recuperación como aquella de que gozan las administraciones públicas para recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida de sus bienes y derechos, en consonancia con lo establecido por el art. 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Esta prerrogativa respalda la recuperación de un bien realizada por la Administración que resulta titular del mismo, sin necesidad de recurrir al auxilio judicial. En todo caso, si no consta la titularidad pública del bien, o el inmueble en cuestión no pertenece a la Administración que ejercita la prerrogativa, no estaríamos ante una recuperación de bienes o derechos amparada por la norma, sino ante la auto declaración de un derecho de propiedad sobre determinados bienes realizado por la Administración.

En este caso, estaba acreditado que nos encontrábamos ante una vía pecuaria, y por lo tanto entendíamos que no era competente el Ayuntamiento para el ejercicio de la acción recuperatoria que había efectuado (art. 5 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias). Esto suponía la nulidad de pleno derecho de los acuerdos recuperatorios adoptados por la Corporación [art. 62. 1 b) y c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común], por lo que le recomendamos que procedieran a su revisión de oficio (art. 102 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Se formuló la siguiente resolución:

"Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside se valore la posibilidad de revisar de oficio el acuerdo de recuperación al que se refiere esta queja, puesto que está afectado por las causas de nulidad a la que se alude en el artículo 62.1, apartados b) y c) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992)".

El Ayuntamiento de Valle de las Navas (Burgos), aunque en fechas posteriores al cierre del Informe anual, rechazó nuestra resolución.

2.1.1.2. Expediente de investigación

En el expediente tramitado con el número **20140746** se denunciaba el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Villalón de Campos (Valladolid) de los compromisos adquiridos con motivo de la tramitación de un expediente de queja anterior, en el cual se había puesto de manifiesto la inactividad municipal ante la ocupación de un espacio público. Tras aquella intervención, el reclamante se puso en contacto con esta institución, comunicándonos que la Entidad local no había adoptado ninguna medida en cumplimiento de la resolución formulada y, por lo tanto, la situación que se denunciaba entonces se mantenía, provocándose una gran frustración.

Tras requerir información, el Ayuntamiento nos indicaba que habían solicitado algunos datos al Registro de la Propiedad, acreditándose que el terreno cuestionado era propiedad privada y que la zona en conflicto formaba parte de una servidumbre de paso sobre varias fincas, por lo que consideraban que no era posible iniciar ningún expediente de investigación tal y como se recomendó por esta institución como conclusión del anterior expediente.

Los datos que en esta queja nos proporcionaba el Ayuntamiento de Villalón ya se habían barajado en nuestra anterior intervención, constatando que la calle que desembocaba en la zona en conflicto (en la que se situaban los pivotes) era una servidumbre de paso inscrita en el Registro de la Propiedad. Así lo indicamos textualmente en último párrafo de la página tercera de nuestra resolución anterior. No obstante, apreciábamos la existencia de una posible zona pública justo en la zona en la que se instalaba uno de los pivotes en conflicto, en concreto el más cercano a la vivienda del reclamante, y por esta razón apuntábamos la posibilidad de que el Ayuntamiento diera inicio a un expediente de investigación, pero no sobre la totalidad del paso o servidumbre, sino solo sobre una pequeña franja de terreno de forma triangular que aparecía en los planos anteriores a la segregación de fincas y a la apertura del paso de servidumbre.

Entendíamos que la actuación municipal seguida tras la aceptación de la resolución no habría cumplido con los compromisos alcanzados, puesto que no se había dado inicio al expediente de investigación respecto del espacio que a nuestro juicio resultaba controvertido, limitándose el Ayuntamiento a constatar, otra vez, situaciones jurídicas que aparecían claras y acreditadas y respecto de las cuales no se efectuó por nuestra parte ninguna consideración.

Consideramos que la aceptación de las resoluciones o recomendaciones que se efectúan debe trascender la esfera formal y por lo tanto materializarse al amparo de los principios de eficacia y eficiencia que deben presidir toda la actividad administrativa.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Villalón de Campos (Valladolid):

"Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de iniciar un expediente de investigación respecto del espacio de terreno al que se hace alusión en este expediente de queja y en la anterior resolución de esta Defensoría de fecha 27 de agosto de 2013 (expediente 20131007) cumpliendo así los compromisos alcanzados previamente con los ciudadanos y con esta Institución"

A la fecha de cierre de este Informe la Entidad local aún no había dado respuesta a esta resolución, si bien se encontraba dentro de los plazos previstos para hacerlo.

2.1.2. Bienes patrimoniales

2.1.2.1 Recuperación de bienes patrimoniales

En el expediente **20141012** analizamos la situación planteada a un vecino de la localidad de San Felices de Rudrón (Burgos) al que se le requería la retirada de un vallado y enseres de una finca que él afirmaba de su titularidad, sin que la Administración, al parecer, siguiera ningún procedimiento justificativo de tales actuaciones.

Tras solicitar la oportuna información, la Junta Vecinal nos envió copia del Inventario de bienes y certificado catastral en relación con la finca controvertida, señalando que es una finca de su titularidad y que su intención es devolver este espacio al uso público.

Lo primero que destacamos en nuestro informe es que el inmueble en cuestión aparecía en el Catastro y en el Inventario de bienes como de titularidad de la Entidad Local Menor, y en este segundo registro administrativo constaba además que se trataba de un inmueble de carácter patrimonial.

La facultad que las administraciones tienen para reivindicar por sí mismas sus propios bienes está sujeta a unos límites estrictos, más allá de los cuales estaría obligada a acudir a los tribunales como cualquier particular. Para los bienes patrimoniales, los requisitos aparecen recogidos en el art. 82 a) de la LBRL y en el 70 del RBEL, fijándose un plazo temporal de un año, transcurrido el cual no sería posible que la entidad local ejercitara esta potestad.

En este caso, la finca discutida aparecía ocupada, vallada y cerrada desde hacía más de diez años, y en consecuencia el acto administrativo recuperatorio dictado por la Entidad local menor sería nulo de pleno derecho [art. 62.1 e) y f) LRJAP y PAC] por lo que debía ser revisado de oficio por la Administración (art. 102 y ss LRJAP y PAC), reponiendo el inmueble al estado en que se encontraba con anterioridad, debiendo acudir en su caso, si ese era su interés, a los jueces civiles en defensa de sus derechos.

Se formuló la siguiente resolución, a la Junta Vecinal de San Felices de Rudrón (Burgos):

"Que por parte de la Entidad local que Ud. preside, se inicie un expediente de revisión de oficio de actos nulos respecto del acuerdo de fecha 18 de abril de 2014- en relación con la recuperación de terrenos ocupados por un particular –parcela (...), polígono (...)- al haberse dictado aquel prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 62.1 e) y f) LRJAP y PAC) debiendo reponer el inmueble aludido al estado en que se encontraba con anterioridad a su intervención, acudiendo si ese es su interés, a los Tribunales civiles en defensa de sus derechos".

Nuestra resolución resultó aceptada.

2.1.2.2. Arrendamiento

En la queja **20140694**, analizamos la presunta inactividad del Ayuntamiento de Amavida (Ávila) en orden a dar cumplimiento a la resolución dictada en un expediente anterior.

Al parecer el compromiso alcanzado por el Ayuntamiento en su día no habría tenido consecuencia alguna, señalando la reclamación que la Corporación habría llevado a cabo nuevamente la adjudicación de los pastos siguiendo el mismo procedimiento que la temporada anterior, esto es, la adjudicación directa.

Solicitado el oportuno informe, ponía de manifiesto el Ayuntamiento que el aprovechamiento de referencia atendía a las normas consuetudinarias tradicionalmente observadas en la localidad, considerando que los bienes objeto del mismo se pudieran calificar mejor como comunales que como patrimoniales.

Recordamos no solo las consideraciones que se vertieron en la resolución anterior y la aceptación de las mismas por parte de la Administración local, sino también que los ciudadanos confían en la seriedad de todas las instituciones públicas y esperan que los acuerdos que asumen se materialicen, para no verse obligados a volver a reproducir las quejas y reclamaciones una y otra vez.

El régimen del aprovechamiento y disposición de los bienes patrimoniales por parte de las entidades locales se encuentra regulado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, señalando el art. 107.1 al concurso como forma general de adjudicación de cualquier contrato para la explotación de estos bienes y derechos.

Parecía sostener el Ayuntamiento en su informe que estábamos ante bienes patrimoniales pero que se adjudicarían como bienes comunales, atendiendo a las normas consuetudinarias tradicionalmente observadas. Resultaba sorprendente que se esgrimiera tal postura cuando, en un expediente anterior, esa posibilidad se descartó categóricamente por la Administración y en atención al contenido del informe evacuado en aquel momento se han venido realizado desde esta defensoría todas las recomendaciones a ese Ayuntamiento respecto del trámite que debe emplear para realizar la adjudicación de los pastos. Entendimos que no resulta posible esgrimir en ese momento que los inmuebles tienen una caracterización jurídica diferente para eludir el régimen que les resultaba aplicable o justificar a posteriori su actuación.

Debía respetarse el criterio del concurso como sistema prioritario de adjudicación en el arrendamiento de bienes patrimoniales, acudiendo al procedimiento negociado siempre y cuando se cumplieran los criterios marcados por la ley básica estatal (las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación). Cualquiera de las circunstancias, si concurren, deben justificarse suficientemente en el expediente, cosa que en este caso tampoco se había hecho por la Administración local.

Por lo tanto, se recordó que debía prevalecer el concurso como forma de adjudicación, de manera que la Entidad local pudiera garantizar unos ingresos más adecuados, teniendo en cuenta que el criterio prioritario para acordar la utilización o la cesión de los bienes patrimoniales es el de obtener la máxima rentabilidad económica para la entidad local propietaria, aunque se pueda atender a otros criterios de rentabilidad social, de fijación de población u otros.

Se formuló la siguiente resolución:

"Que por parte de la Entidad local que VI preside se atiendan a la mayor brevedad posible las recomendaciones efectuadas en nuestras resoluciones, especialmente las que ya fueron aceptadas por esa administración municipal, en atención a los principios de buena fe y confianza legítima que deben presidir toda actuación administrativa.

Que acuda al concurso como forma de adjudicación del arrendamiento de los bienes patrimoniales propiedad de esa entidad local, utilizando la adjudicación directa de modo excepcional y siempre justificando suficientemente en el expediente las circunstancias que permitan eludir la referida regla general (92 RBEL y 107 LPAP)".

El Ayuntamiento de Amavida (Ávila) aceptó nuestras consideraciones.

2.1.3. Bienes comunales

En el expediente **20133208** se ponía de manifiesto la falta de respuesta de la Junta Vecinal de Villaestrigo del Páramo (León) a distintas solicitudes de aprovechamientos comunales (quiñones) realizadas por vecinos de esa localidad, lo que causa a los afectados una evidente indefensión e inseguridad jurídica.

Tras recibir la respuesta de la Entidad Local Menor de la que se dio traslado a los reclamantes, estos realizaron una serie de alegaciones reconociendo el envío de la comunicación de la Administración, pero se ratificaron íntegramente en el contenido de la queja ya que tras haber solicitado el aprovechamiento de 50 Ha de fincas comunales de regadío la respuesta de la Junta Vecinal es la misma que en anteriores campañas, esto es, se adjudican menos hectáreas que al resto de vecinos, son de secano y la finca ofrecida colinda con un vertedero que fue sellado por la Junta de Castilla y León.

Ante estas manifestaciones se formuló un nuevo requerimiento a la Junta Vecinal de Villaestrigo del Páramo, que en su respuesta nos indicó que no resultaba posible la aplicación de la ordenanza reguladora a los bienes comunales de la Entidad local, puesto que en aquel momento no se había realizado la concentración parcelaria y las fincas ahora eran de regadío, lo que conllevaba unos elevados costes de mantenimiento, tanto por las cuotas de riego como por las inversiones de las infraestructuras que se debían efectuar y por ello no resultaba posible asignar los quiñones por un período de seis años.

Añadían que la última asignación se realizó en octubre de 2010 ante la necesidad de asignar las parcelas por los gastos de riego, eligiendo cada vecino interesado los lotes que más le interesaban por su ubicación. Los que no quisieron los vecinos del pueblo se arrendaron a otras personas, puesto que el dejar parcelas de regadío sin ceder su explotación suponía un gasto insostenible para la Entidad local. Se dejaron las parcelas de secano por si algún vecino solicitaba quiñones comunales para su aprovechamiento.

Tras recordar las características de los bienes comunales y los principios que rigen en su aprovechamiento, insistimos ante la Entidad local en que debe seguir para efectuar el aprovechamiento el orden establecido en el art. 75 TRRL, puesto que la elección entre las posibles opciones para la explotación de este tipo de bienes que el artículo ofrece no es libre para su titular tal y como ha señalado en numerosas ocasiones la Jurisprudencia.

El aprovechamiento de los bienes comunales mediante precio debe ser autorizado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (competencia delegada en las diputaciones provinciales en virtud de lo establecido en el Decreto 256/1990, de 13 de diciembre, de la Junta

de Castilla y León), que deberá comprobar que la imposibilidad esgrimida de reparto de los aprovechamientos entre los vecinos es real y no solo formal, y que por tanto resulta justificada la realización de la subasta a la que se alude en el art. 75.3 TRRL.

En este caso, no constaba que se requiriera la autorización indicada y por lo tanto la conclusión a la que llegábamos es que el aprovechamiento de los terrenos comunales de regadío, en el caso de las parcelas adjudicadas mediante precio, se había realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que determinaba su nulidad al amparo de lo establecido en el art. 62.1 e) LRJAP y PAC.

Instamos a la Entidad local afectada a entregar a los vecinos reclamantes las mismas hectáreas de regadío en terrenos comunales que ya disfrutaban otros vecinos de la localidad y en las mismas condiciones, ya que no resultaba justificada la existencia de diferencias entre unos y otros. Podía para ello revisar si la totalidad de los vecinos adjudicatarios seguían cumpliendo con los requisitos de la ordenanza, y respecto de los no vecinos con los que se había suscrito algún tipo de contrato, debía revisar si aquellos se encontraban próximos a su vencimiento, para, teniendo en cuenta las circunstancias, no proceder a su prórroga.

Solemos recomendar a las entidades locales que prevean la existencia de lotes sobrantes (de iguales características que los adjudicados) para dar entrada a los aprovechamientos a los nuevos vecinos o a las personas que, con derecho a aquellos, decidan solicitarlos. Resulta lógico que las personas que vienen disfrutando de tierras de labor no se opongan a la prórroga de las cesiones que les han sido efectuadas. Ahora bien, la obligación de esa Entidad local es atender a todas las solicitudes presentadas por los vecinos con derecho a estos aprovechamientos.

Se indicaba en la reclamación que habrían accedido a la explotación de fincas comunales de regadío familiares y/o miembros de la Junta vecinal, mientras a los reclamantes se les adjudicaban terrenos de secano. El art. 178 de la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General establece el régimen de incompatibilidades de los miembros de las corporaciones locales señalando, en su apartado 2 d) que son incompatibles los contratistas o subcontratistas de contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación municipal o de establecimientos de ella dependientes. La Junta Consultiva de Contratación administrativa en numerosos dictámenes tiene declarado como doctrina generalmente aceptada al interpretar el citado artículo, que la única incompatibilidad posible en materia de contratación afectaría a los contratos financiados total o parcialmente a cargo de la Administración local o de establecimientos de ella dependientes.

Ahora bien, debía tener en cuenta que se estaban adoptando decisiones respecto de los bienes comunales, como podía ser el mantenimiento vitalicio de las adjudicaciones realizadas, o la no previsión de lotes vacantes, que de hecho determinaban la imposibilidad de acceder a los aprovechamientos para los nuevos solicitantes y que por tanto podían estar favoreciendo los intereses personales y económicos de los miembros de la Junta Vecinal y de sus familiares, pudiendo, en determinadas circunstancias, ser consideradas como decisiones "excesivas o arbitrarias".

Formulamos la siguiente resolución:

"Primero: Que, por parte de la Entidad local menor que Ud. preside, en la explotación de sus bienes comunales, se ajuste estrictamente al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes, facilitando el acceso a estos aprovechamientos a todos los vecinos interesados, teniendo en cuenta, para ello, las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente escrito.

Segundo: Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común se valore la posibilidad de revisar de oficio los actos administrativos que han dado lugar al arrendamiento de terrenos comunales a personas que no son vecinas de la localidad, puesto que se habrían dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido -artículo 62.1 e) LRJAP y PAC-.

Que en todo caso, en atención a la doctrina expuesta se tenga en cuenta la existencia de posibles circunstancias que limiten esta capacidad de revisión- artículo 106 LRJAP Y PAC-.

Tercero: Que se atienda a la mayor brevedad posible las solicitudes para el aprovechamiento de bienes comunales que le han sido presentadas, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 LBRL".

La Junta vecinal de Villaestrigo del Páramo (León) aceptó nuestra resolución.

2.2. Servicios municipales

Este año se han incrementado las quejas presentadas por los ciudadanos de Castilla y León ante la existencia de deficiencias en los servicios públicos esenciales que les prestan las administraciones locales. Hemos recibido un total de 147 reclamaciones frente a las 92 del año

2013, lo que supone una subida de más de un 50 % en las reclamaciones recogidas en este apartado.

El servicio público que ha provocado un mayor descontento ha sido la pavimentación de vías públicas, tramitándose un total de 48 reclamaciones.

Como conclusión de estos expedientes se han dictado 37 resoluciones, si bien en uno de los expedientes aludidos, la resolución afectaba a más de 35 ciudadanos que habían presentado sus quejas individualmente aunque, con posterioridad y en atención a la problemática común que planteaban, decidimos acumular todos estos expediente en uno solo concluyendo finalmente con el dictado de una única resolución.

El mayor número de resoluciones, en consonancia con las quejas presentadas, se han referido al servicio de pavimentación de vías públicas con un total de 10; mientras que 6 hacen referencia a otros servicios municipales (zonas infantiles, zonas deportivas, protección frente a incendios, etc.); 6 al servicio de alcantarillado; 4 a alumbrado público; 4 a abastecimiento de agua potable y el resto a otros servicios municipales como limpieza viaria, servicios funerarios y de cementerio, recogida de residuos urbanos etc.

Este año ha empeorado la colaboración de las entidades locales en este concreto apartado y en varios expedientes hemos tenido que elaborar nuestra resolución tras recibir una información parcial de la Administración, o incluso sin información de la Administración competente. Así, en el expediente **20132486**, nos dirigimos al Ayuntamiento de Entrala (Zamora) en relación con la supresión de las acometidas de saneamiento y abastecimiento de agua potable a un inmueble de esa localidad, sin que atendiera ninguno de nuestros requerimientos, razón por la cual se dictó una resolución y además se incluyó a este Ayuntamiento en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras. Posteriormente, dio respuesta a las recomendaciones efectuadas, rechazándolas.

En el expediente **20132846**, el Ayuntamiento de Fonfría (Zamora) no facilitó la información requerida en relación con la situación de las instalaciones deportivas ubicadas en la población de Castro de Alcañices. Se formuló una resolución en atención a las consideraciones vertidas en la queja y teniendo en cuenta otros datos que obraban en poder de esta defensoría. Esta resolución finalmente resultó aceptada por la Entidad local a la que nos dirigimos.

El Ayuntamiento de La Fuente de San Esteban (Salamanca) no atendió ninguno de los requerimientos de información que le dirigimos en el expediente **20132993**, en relación con las deficiencias que presentaba el colector de saneamiento y la recogida de aguas pluviales en varias calles de su localidad, situación que causaba innumerables daños y perjuicios a los

vecinos de la zona. Con el fin de concluir el expediente solicitamos la colaboración de la Diputación de Salamanca y, tras evacuar su informe, se dictó una resolución a la Administración local a la que tampoco se dio respuesta, razón por la que este Ayuntamiento fue incluido en las dos secciones del Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

En los expedientes **20140382 y 20140567**, fue el Ayuntamiento de San Juan del Molinillo (Ávila) el que no atendió los requerimientos de información que le efectuamos o lo hizo solo parcialmente, lo que motivó que se formularan resoluciones y se incluyera a esta Administración en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras. A la fecha de cierre de este Informe anual, la Entidad local aludida aún no había dado respuesta a estas resoluciones, si bien se encontraba dentro del plazo previsto por nuestra norma reguladora.

Por último, en el expediente **20140683** se formuló una resolución al Ayuntamiento de Zamora, pese a no haber atendido ninguno de nuestros requerimientos de información en relación con la instalación de mobiliario urbano accesible en una plaza pública de dicha población. A fecha de cierre del Informe anual no conocíamos aún la postura de la Administración ante la recomendación que le habíamos efectuado.

En cuanto al grado de respuesta ante nuestras resoluciones, debemos indicar que la mayoría resultan atendidas por la entidad local a la que nos dirigimos. Así, de las 37 resoluciones efectuadas este año en este apartado, sólo hemos cerrado 4 expedientes sin poder conocer la postura de la Administración.

A fecha de cierre de este Informe anual, de las resoluciones realizadas, 25 han sido respondidas por la Administración, de ellas en 15 aceptaban nuestras recomendaciones, en 3 expedientes la aceptación fue parcial y en 7 se rechazaron las indicaciones efectuadas de manera motivada. En el resto, estamos pendientes y en plazo para recibir la oportuna respuesta de la entidad local a la que nos dirigimos.

2.2.1. Alumbrado público

El número de quejas presentadas en relación con el servicio de alumbrado público ha subido ligeramente este año, con un total de 9 reclamaciones, frente a los 7 expedientes que se tramitaron en el 2013.

Se han dictado 4 resoluciones como conclusión de los expedientes **20133327, 20133232, 20140382 y 20140529**.

Como ejemplo de los problemas que se abordan habitualmente en estas quejas vamos a resumir la actuación llevada a cabo en el expediente **20140529**.

En la reclamación presentada se aludía a la inexistencia de farolas en una calle de la localidad de Castrillo de los Rucios (Burgos), pese a que había sido reclamada su instalación en numerosas ocasiones por los vecinos, a los que tampoco se facilitaba respuesta a sus escritos.

Se solicitó información al Ayuntamiento de Merindad del río Ubierna, petición que sin embargo fue atendida por la Entidad Local Menor, indicando que en la calle aludida no existe ninguna persona empadronada y que, dada la limitación de los recursos existente, se había acordado no extender el servicio de alumbrado a esta vía pública.

Tras recordar a la Administración que debe dar respuesta expresa a los escritos que presentan los ciudadanos, efectuamos una serie de consideraciones respecto de la obligatoria prestación de los servicios públicos, haciendo hincapié en la circunstancia de que la iluminación es un servicio que no se establece en atención a unas personas en concreto sino que debe prestarse en los espacios de dominio público para que todo el mundo pueda circular con seguridad por ellos.

Las autoridades locales deben adoptar cuantas medidas resulten necesarias para garantizar que la iluminación sea suficiente y no existan zonas oscuras, controlando que todas las vías públicas cuenten con una iluminación idónea, con independencia de que en ella residan personas todo el año o no. Se puede dar prioridad a las vías públicas con mayor número de casas habitadas, pero no deben existir diferencias entre unas calles y otras. A nuestro juicio, no resultaba adecuado que una calle completa careciera de iluminación, como podía ocurrir en este caso a la vista de la queja presentada, extremo que debía comprobar la Administración.

Se formuló la siguiente sugerencia dirigida a la Junta Vecinal de Castrillo de los Rucios (Burgos):

"Que, respecto de los escritos a los que se hace alusión en esta queja, se facilite por parte de esa Junta vecinal respuesta expresa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero.

Que se adopten las medidas que considere más convenientes para prestar el servicio de alumbrado público en la C/ Camino de los Huertos, servicio que debe prestarse en las debidas condiciones de calidad y en igualdad con el resto de vías públicas urbanas de esa localidad".

La Entidad Local Menor aceptó parcialmente nuestra sugerencia, por lo que procedimos a cerrar el expediente.

2.2.2. Servicios funerarios

Siguen acudiendo los ciudadanos a la institución (5 reclamaciones se han presentado en 2014 frente a las 7 del año anterior) para manifestar su disconformidad con los servicios funerarios o de cementerio que se prestan tanto por las entidades locales como por parte de empresas íntegramente municipales o mixtas. Se han dictado 2 resoluciones, en los expedientes **20132922 y 20132643**.

En el primero de los mencionados se planteaba por los reclamantes que el Ayuntamiento de Santiz (Salamanca) habría exhumado los restos que se encontraban en una sepultura del cementerio municipal sin informar a los familiares de la situación en la que quedaban los derechos funerarios que ostentaban, ni tampoco del destino dado a aquellos restos, causando además determinados daños materiales en la sepultura referida.

Tras solicitar la oportuna información, el Ayuntamiento nos indica que no existe ningún reglamento u ordenanza de regulación de los servicios funerarios, añadiendo que la persona que se encontraba enterrada en la sepultura lo estaba desde hace mas de 37 años, por lo que en relación con el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León, las tumbas ocupadas en régimen de servicio gratuito o temporal, podrían serlo por un tiempo de 10 años, transcurridos los cuales pasaría al régimen ordinario y por lo tanto podría ser ocupada nuevamente.

Se añadía en el informe que de manera personal la Alcaldía había dialogado con los afectados ofreciéndoles todo tipo de disculpas y manifestándoles que los restos de su familiar, dado el estado en que se encontraban, fueron depositados en la misma sepultura. Constaba además en la documentación remitida que se había iniciado un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en la sepultura intervenida.

Recordamos a la Administración que los cementerios tienen una naturaleza jurídico-pública y la consideración de bienes de dominio público adscritos a un servicio público, y por ello cualquier uso que quieran realizar los particulares requerirá la oportuna concesión administrativa.

Los derechos de sepultura que los particulares pueden tener sobre este dominio público quedan definidos en una construcción jurisprudencial denominada "teoría del derecho funerario", que viene a limitarlos a la conservación de la sepultura y de los restos cadavéricos, permitiendo la sucesión por actos *mortis causa* pero no *inter vivos*, haciendo hincapié en que no es posible la transmisión física del dominio público.

En este caso, de la información proporcionada se desprendía que la concesión de la sepultura controvertida era temporal, y aunque el plazo otorgado eran 10 años no se señalaba si resultaba o no prorrogable ni si se posibilitaba a los interesados realizar nuevas prórrogas. Se remite el Ayuntamiento a lo establecido en el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León, que no establece al respecto determinación alguna.

En todo caso la Entidad local, titular de la infraestructura funeraria, tenía la obligación de llevar y mantener actualizado el Libro Registro al que se hace referencia en el art. 41 del Decreto 16/2005, en relación con el art. 3.4 i) del mismo texto legal, extremo en el que consideramos conveniente incidir en la resolución formulada al Ayuntamiento dado que ello facilitaría el control de todas las concesiones tanto temporales como perpetuas y la gestión de la información que debía proporcionar a los titulares de los derechos funerarios.

Se formuló la siguiente recomendación, que fue aceptada por el Ayuntamiento de Santiz (Salamanca):

"Que por parte de la Entidad local que VI preside se adopten las medidas necesarias para mantener actualizado el Libro Registro al que se alude en el artículo 41.1 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero de Policía Sanitaria y mortuoria de Castilla y León, especialmente respecto a las características temporales de la unidad de enterramiento, manteniendo informado a los titulares de todas las actuaciones que afecten a los derechos funerarios que ostentan.

Que valore la posibilidad de aprobar un reglamento u ordenanza que regule con mayor amplitud el servicio público referido, para evitar situaciones como la analizada en la queja y posibles reclamaciones de responsabilidad patrimonial".

2.2.3. Recogida de residuos urbanos

A lo largo del año 2014, se ha mantenido el número de reclamaciones presentadas por los ciudadanos en relación con la existencia de deficiencias en la prestación de este servicio, contabilizándose un total de 6 quejas. Sin embargo, se ha dictado una única resolución, dándose la circunstancia de que la mayoría de los expedientes se han cerrado por inexistencia de irregularidad o bien al solucionarse la problemática que se ponía de manifiesto inicialmente tras nuestra petición de información a la Administración competente.

En el expediente **20141114**, se analizó una situación muy particular. Se indicaba en la reclamación que el Ayuntamiento de San Bartolomé de Béjar (Ávila) se había dirigido a unos vecinos de su localidad mediante "apercibimiento", sin que se les diera traslado de las actuaciones que justificaban esa comunicación municipal, ni los afectados tuvieran constancia

de la tramitación de ningún expediente administrativo. Al parecer, se había tramitado una breve información previa, que habría concluido sin que se acordara dar inicio al correspondiente expediente sancionador y pese a ello, la Administración local se dirigía a los reclamantes imputándoles determinadas conductas, lo que denuncian ante esta institución pues entienden que se les generaba una evidente indefensión.

El Ayuntamiento nos indicaba en su información que, tras aparecer quemados cuatro contenedores de recogida de residuos en la localidad y recabar alguna información testifical, remitió a estos vecinos un escrito sin ánimo de apercibimiento, simplemente para evitar el depósito de cenizas en los contenedores y mayores perjuicios.

Entre los derechos o garantías que la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ofrece al presunto responsable de cualquier infracción administrativa está el que con carácter previo a la incoación de todo expediente sancionador el órgano competente pueda abrir una fase de información reservada o previa.

Este trámite responde a razones elementales de prudencia que aconsejan evitar la precipitación a la hora de acordar la apertura de este tipo de expedientes. Tras examinar el contenido del escrito remitido por la Administración local a los reclamantes, parece evidente que se inició un expediente de información previa, pero no se pudo establecer ninguna autoría respecto de los hechos controvertidos (vertido de escorias incandescentes y quema de contenedores), y por lo tanto concluyó sin dar inicio a expediente alguno y por ello, a nuestro modo de ver, carecería de justificación la carta que se remitió a los reclamantes, ya que contenía un apercibimiento frente a determinadas conductas que en ningún caso se podían imputar a estas personas, según el propio relato de hechos que realizaba el Ayuntamiento.

Consideramos que la información respecto de la necesidad de no arrojar los restos de escorias y chimeneas a los contenedores debía hacerse de manera general, para todos los vecinos, y no dirigiendo un escrito a unas personas en concreto, respetando así sus derechos, puesto que ninguna acción ni omisión les eran imputables.

Se dirigió al Ayuntamiento de San Bartolomé de Béjar (Ávila) la siguiente resolución:

"Que por parte de la Corporación municipal que VI preside y en adelante, se garantice el respeto y la deferencia en el trato que se dispensa a los ciudadanos, absteniéndose de remitir a sus vecinos comunicaciones o valoraciones que, o bien resultan de interés general, por lo que deben remitirse a la totalidad de vecinos afectados, o bien se

basan en hechos carentes de justificación, como serían las que han dado origen a la presentación de esta queja”.

La recomendación efectuada resultó aceptada por el Ayuntamiento aludido.

2.2.4. Abastecimiento domiciliario de agua potable

Las deficiencias en el servicio de abastecimiento de agua potable han motivado la presentación de 17 reclamaciones durante este año, frente a las 28 presentadas en 2013.

Se han dictado 4 resoluciones en esta materia, en los expedientes **20132713**, **20133043**, **20140390** y **20140920**, analizando, en la mayoría de los casos, las restricciones o condicionamientos que las administraciones plantean a los ciudadanos para tener acceso a este servicio mínimo y básico.

Una cuestión menos habitual, sin embargo, se planteó en el expediente **20140390**. En él se denunciaba la irregular tramitación de dos expedientes sancionadores por presuntas vulneraciones del Reglamento del servicio municipal de abastecimiento de agua potable, por parte del Ayuntamiento de Sahagún (León).

Tras examinar los expedientes remitidos por la Entidad local, efectuamos un recordatorio muy general de los principios que rigen la potestad sancionadora, haciendo especial incidencia en la circunstancia de que el sancionador es uno de los ámbitos en que el actuar administrativo se encuentra sometido a mayores limitaciones, derivadas de la inexcusable observancia de los principios y garantías de los interesados que el ejercicio de una actividad de naturaleza represiva exige para asegurar su adecuación a los principios constitucionales. Señalamos que la descripción de la infracción administrativa, referida a actos u omisiones aislados y concretos, no es una facultad discrecional de la autoridad sancionadora sino una actividad jurídica de aplicación de normas que exige como presupuesto objetivo la subsunción de la infracción en el tipo predeterminado legalmente, rechazándose criterios de interpretación extensiva o analógica.

Mientras que el principio de legalidad se cumple con la previsión de infracciones y sanciones en la ley, el principio de tipicidad requiere algo más: la precisa definición de la conducta que la ley considera sancionable, siendo un medio para garantizar el principio de seguridad jurídica. Relacionado íntimamente con ambos principios se encuentra el principio del *non bis in idem* que veda la imposición de más de un castigo por un mismo ilícito, sea este penal o administrativo, y siempre que se aprecie la existencia de una triple identidad entre sujeto, hecho y fundamento de las sanciones.

Trasladando la doctrina así enunciada, a los hechos que se sometían a nuestra consideración, constatamos que se habían tramitado dos expedientes sancionadores, existiendo identidad subjetiva, ya que las conductas que se describían en ambos fueron realizadas por la misma persona. En cuanto a la identidad de hecho y fundamento, recordamos que, en general, se viene entendiendo que no existe identidad de fundamento cuando las diversas normas aparentemente aplicables protegen distinto bien jurídico o es diferente el interés público protegido. Por tanto no se vulneraría el *non bis in idem* cuando se castiga dos veces a un mismo sujeto por un mismo hecho pero para proteger, en cada ocasión, un bien jurídico distinto- siempre y cuando cada lesión del bien jurídico esté tipificada por la norma como una infracción diferente-.

Si hay distinto bien jurídico estaríamos ante un concurso ideal de infracciones- un solo hecho causa dos infracciones distintas- situación en la que sí se permitirían varios castigos.

En este caso, la Ordenanza aplicable definía las defraudaciones que podían ser objeto de sanción señalando en el apartado a) la realización de acometidas sin licencia y en el apartado d) cualesquiera otras manipulaciones de los elementos del servicio que tiendan a sustraer del control de la administración los consumos de agua potable.

En el primer expediente sancionador, la conducta desplegada se incardinaba por la Administración en el art. 26 a), puesto que el inmueble disponía de abastecimiento y no se encontraba de alta en el padrón de suministro. En el segundo expediente sancionador se aludía a la vulneración del art. 26 d), ya que el citado inmueble no disponía de contador.

Sin embargo, a nuestro juicio, la conducta señalada en el apartado a) del art. 26 estaría tipificando de manera completa la vulneración del ordenamiento jurídico que se había cometido, ya que la persona que efectúa una conexión al servicio de manera ilegal, parecería lógico que no instalase el preceptivo contador. Creemos que si un sujeto realiza la "conducta" recogida en el art. 26 a) -"conexión a la red sin autorización"- comete inevitablemente la prevista en el 26 d) -"sustraer al control de la Administración los consumos de agua potable"- aunque no siempre ocurra a la inversa. Por esto, estaríamos ante un supuesto de concurso aparente de normas que se debe resolver aplicando la regla de la consunción, esto es, el tipo previsto por el apartado a) absorbería completamente el desvalor de la otra conducta (no instalación de contador) y, al no haberlo entendido así el Ayuntamiento, habría vulnerado el principio *non bis in idem*, por lo que le recomendamos que revocara todos los actos administrativos dictados en dicho expediente sancionador (art. 105 LRJAP y PAC) para no dar lugar así a una doble sanción por los mismos hechos.

Además, y en cuanto a la proporcionalidad de la sanción impuesta, considerábamos que el Ayuntamiento no habría explicitado suficientemente las razones por las que la infracción se calificaba como muy grave, dándose la circunstancia de que el infractor había reconocido los hechos y ponía de manifiesto que apenas usaba el agua dado que el inmueble no era una vivienda y se encontraba en muy mal estado.

Tampoco se aclaraba en la resolución ni se motivaba suficientemente, a nuestro modo de ver, la imposición de la sanción en la cuantía de 1000 euros, que además no se correspondía con la cuantía establecida para las infracciones calificadas como muy graves, por lo que no se adecuaría a las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad.

La ausencia de motivación imposibilitaba al ciudadano afectado el ejercicio adecuado de los medios de impugnación a su alcance y, desde luego, limitaba también la fiscalización de la decisión por los órganos de control, puesto que carecerían de los elementos de juicio suficientes para declarar su adecuación o no a derecho.

Se formuló al Ayuntamiento de Sahagún (León) la siguiente resolución:

"Que previos los trámites que correspondan se valore la posibilidad de revocar todos los actos dictados en el expediente sancionador al que se hace referencia en el cuerpo de este escrito y que culminaron con la resolución de Alcaldía nº 1313, ya que se vulnera el principio de doble sanción por unos mismos hechos.

Que se revoque igualmente la resolución de Alcaldía de fecha 11 de diciembre de 2013 (resolución nº 1312) al haberse tramitado el expediente sancionador vulnerando normas esenciales del procedimiento y violando el derecho constitucional del ciudadano a la motivación de las resoluciones sancionadoras".

El Ayuntamiento de Sahagún (León) dio respuesta a nuestra resolución, aceptándola parcialmente.

2.2.5. Saneamiento

Se han presentado 11 reclamaciones en relación con la defectuosa prestación del servicio de recogida y saneamiento de aguas residuales, y se han formulado 6 resoluciones en esta materia, en los expedientes **20132480, 20132993, 20133017, 20140356, 20140717 y 20140780.**

En el expediente **20140356**, se ponía de manifiesto la inactividad del Ayuntamiento de Oseja de Sajambre (León) ante un requerimiento de conexión a la red pública de saneamiento para un inmueble situado en la localidad de Pío de Sajambre.

El Ayuntamiento nos envió un informe urbanístico que concluía que el inmueble se ubicaba en una zona clasificada como suelo urbano, tratándose de una edificación no conectada a la red general, desconociendo si disponía de fosa séptica. Añadía que en los contactos de la propiedad con los servicios técnicos municipales se le había indicado que no todos los inmuebles de esta localidad disponen de la conexión a la red de saneamiento, aunque conforme a lo establecido en el art. 5.1.3 de las NSM es obligatorio que las aguas residuales viertan a los colectores de uso público para su posterior tratamiento en las depuradoras oficiales, quedando expresamente prohibida la ejecución de fosas sépticas en suelo urbano.

Desde un punto de vista técnico, existía una evidente complejidad para que este inmueble se conectase al pozo de registro de la red de saneamiento más cercano ya que se encontraba en una cota topográfica muy superior a la cota de la posible acometida de la vivienda, por lo que sería necesaria la instalación por parte del propietario del inmueble de un grupo de bombeo que por impulso salvase esa diferencia de cota.

Ofrecía otras soluciones técnicas más viables, como la instalación de una conducción por fincas contiguas y próximas pero de carácter particular. De ese modo, las aguas residuales desaguarían a la red general por gravedad y no bombeo, aunque lógicamente, tendría el inconveniente de disponer de las autorizaciones pertinentes de los propietarios de dichas fincas.

De este informe se dio traslado a la parte reclamante, que se ratificó en el contenido de la queja, destacando que se trataba de un inmueble de casi 100 años que ya existía cuando se implantó el servicio de saneamiento, y por tanto, consideraba que era el Ayuntamiento el que debía facilitar la conexión a este servicio en igualdad de condiciones con el resto de vecinos de la localidad.

El Ayuntamiento no parecía fundamentar sus discrepancias con la propiedad en cuestiones urbanísticas. Más bien, lo que sucedía es que se planteaba un trazado de las redes y un lugar de entronque al que el reclamante se oponía, al suponer un trazado de su acometida por terrenos particulares, lo que le obligaba a alcanzar acuerdos con terceros, debiendo asumir igualmente el coste de tales gravámenes. Consideraba que era el Ayuntamiento el que, ofreciendo esta opción, debía realizar el trazado y proceder a los contactos con los propietarios y al abono, en su caso, de las indemnizaciones.

Así las cosas, se planteaba en esta reclamación una cuestión jurídica que resultaba muy interesante: si debía el Ayuntamiento imponer la servidumbre forzosa de desagüe para facilitar el servicio de saneamiento a este inmueble, o si eran los propietarios los que debían negociar con los terceros para obtener las correspondientes autorizaciones de estos, conectando posteriormente la acometida en el lugar que se indicaba por la Administración en su

informe técnico, único lugar por el cual resultaba posible la evacuación de las aguas residuales de este inmueble por gravedad.

Tras recordar que el saneamiento y la recogida de aguas residuales son servicios mínimos obligatorios, señalábamos que pese a las potestades y facultades que ostentan los municipios para su prestación, la misma no podía realizarse al margen de lo establecido por las normas jurídicas, ni tampoco podía afectar a los derechos de terceros más que dentro del marco de lo permitido por dichas normas. La posibilidad de establecer una servidumbre forzosa de acueducto sobre la propiedad de un tercero, ajeno al usuario, viene contemplada en la normativa vigente (Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto y Reglamento del Dominio Público Hidráulico que la desarrolla parcialmente, RD 849/1986 de 11 de abril) pero para el establecimiento de dicha servidumbre debía tramitarse el oportuno expediente administrativo ante el Organismo de cuenca (en este caso, ante la Confederación Hidrográfica del Cantábrico), el cual debía contener planos suscritos por técnico competente que describieran la topografía del terreno, las obras a realizar, así como la situación de la conducción y los demás datos a los que alude el artículo 36 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

El propietario o propietarios de los terrenos sobre los que deba transcurrir la conducción podrían oponerse al trazado argumentando que el mismo puede establecerse con más ventajas sobre otros predios y, por supuesto, por vías públicas.

A nuestro juicio, era en este punto en el que se plantearía la mayor dificultad en este caso, ya que tanto el art. 46 de la Ley de Aguas como el art. 18 RDPH emplean el término "exigiere" como habilitante de la servidumbre. Esta exigencia supone que no existan alternativas, esto es, que no sea posible de ninguna manera la conexión al servicio sino a través de las fincas de terceros que se convertirían entonces en predios sirvientes. En todo caso, el promotor del expediente debía hacerse cargo de los costes que supusiera el trazado y de las indemnizaciones que correspondiesen por el gravamen que se constituya, situación que también se produciría en el supuesto de constitución voluntaria (por acuerdo entre los particulares afectados) de la servidumbre de acueducto conforme a lo establecido en los arts. 557 y ss del Código Civil.

A estos gastos habría que sumar la conservación y limpieza de la acometida trazada durante todo el tiempo que se mantenga la servidumbre, lo cual, dada la distancia que existe entre la vivienda y el punto de entronque que ofrecía el Ayuntamiento, debía tenerse muy en cuenta también, junto con los otros condicionantes que ya hemos mencionado, a la hora de adoptar cualquier decisión respecto de la conveniencia de esta opción tal y como se planteaba.

En relación con la necesidad de acometer mejoras urbanísticas y dotacionales en los municipios, sin desconocer los condicionantes presupuestarios que operan en la materia, esta institución viene señalando con reiteración la conveniencia de que los ayuntamientos tomen conciencia de las inquietudes de los ciudadanos y prioricen las actuaciones dirigidas a paliar, en lo posible, las deficiencias que se adviertan. Si lo anterior resulta aplicable con carácter general, especial cuidado debía poner la Administración en relación con la puesta a disposición de los medios necesarios para la prestación de los servicios básicos y obligatorios, como lo es el saneamiento de aguas residuales, que consideramos imprescindible para proteger el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE).

A nuestro juicio, la Administración local debía ofrecer, como prestadora del servicio, las opciones que fueran viables para la efectiva recepción del mismo en condiciones de calidad e igualdad, puesto que no son los ciudadanos los que deciden como se deben prestar en cada caso los servicios públicos, independientemente de la decisión que finalmente se alcanzase en el supuesto analizado.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Oseja de Sajambre (León):

"Que por parte de esa Corporación local que V.I. preside se adopten las medidas pertinentes para que, en el plazo más breve posible, se facilite la conexión al saneamiento municipal del inmueble al que se alude en esta reclamación y que no cuenta en la actualidad con el referido servicio.

Dicha conexión debe efectuarse mediante la solución técnica que considere más conveniente de entre las posibles, correspondiendo su determinación a esa administración y siempre que la elegida sirva al uso para el que ha sido diseñado el servicio de saneamiento municipal, esto es, la efectiva evacuación y conducción al colector municipal de las aguas residuales desde las viviendas.

Puede solicitar, caso de carecer de medios materiales y personales suficientes para ello, la asistencia oportuna a la Excm. Diputación Provincial de León y/o de la Junta de Castilla y León".

Con posterioridad a la fecha de cierre del Informe el Ayuntamiento de Oseja de Sajambre nos comunicó la aceptación de la resolución.

2.2.6. Pavimentación de vías públicas

Se han presentado 48 reclamaciones este año solicitando la pavimentación de vías públicas o el adecuado mantenimiento de las ya pavimentadas en diversas localidades de

nuestra Comunidad Autónoma, siendo este uno de los apartados que ha sufrido un mayor incremento en cuanto al número de reclamaciones presentadas. Se han dictado 10 resoluciones, en los expedientes **20133319, 20133241, 20140168, 20140525, 20140729, 20140738, 20140541, 20140821, 20140940 y 20141181.**

Como ejemplo de los problemas que habitualmente se plantean en estas quejas podemos mencionar el expediente **20140940**. En él se denunciaba la situación de una vía pública situada en la localidad de Puebla de Campeán, perteneciente al municipio de Pereruela (Zamora), ya que carecía de pavimentación y no se realizaba en ella ningún mantenimiento.

El Ayuntamiento nos remitió un breve informe haciendo constar que no tenía partida presupuestaria para acometer obras y/o mejoras en esa vía pública. No obstante, se comprometía a solicitar las oportunas ayudas para poder afrontar en el futuro tales inversiones.

Visto el reconocimiento de la situación que se plasmaba en el informe, únicamente recordamos a la Administración local que la pavimentación es un servicio público mínimo, obligatorio y que debe prestarlo en esta calle tal y como lo está haciendo en otras vías públicas del municipio, sin perjuicio de la autonomía y potestad que le corresponde para resolver y decidir sobre los recursos con los que hacer frente a dichas obras.

En el actual contexto de crisis económica y carencia de recursos, venimos recomendando a los ayuntamientos la conveniencia de fijar una política de inversiones, a medio y largo plazo, en infraestructuras básicas en todo el ámbito territorial, definiendo los casos de intervención y las prioridades para realizar las obras, de esta manera los vecinos entienden mejor las razones por las que se aprueban unos proyectos en lugar de otros.

Tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo y nuestro Tribunal Superior de Justicia, la inexistencia de habilitación presupuestaria no dispensa a los ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Se dirigió al Ayuntamiento de Pereruela (Zamora) la siguiente resolución:

"Que por parte de la Corporación Municipal que VI. preside, se adopten las medidas que resulten necesarias para proceder a la pavimentación de la calle de la localidad de Puebla de Campeán, perteneciente a su municipio, a la que se hace referencia en este expediente de queja, en condiciones equivalentes al resto de vías urbanas de su municipio, garantizando así la igualdad de todos los vecinos respecto de este servicio mínimo.

Que se valore la posibilidad de aprobar, en su caso, un calendario de actuaciones prioritarias respecto de este tipo de infraestructuras, que fije los objetivos a conseguir a medio y largo plazo”.

El Ayuntamiento dio respuesta a nuestra resolución, aceptándola, en fechas posteriores a la fecha de cierre del Informe anual.

2.2.7. Limpieza viaria

En el expediente **20132692** se analizó la situación planteada por un vecino de Zamora que había presentado numerosos escritos ante la Administración municipal denunciando la deficiente situación en cuanto a su limpieza e higiene de una céntrica vía pública de dicha localidad.

Según ponía de manifiesto, la situación denunciada había empeorado por el abandono de las obras de edificación de un solar en dicha calle, cuyo vallado invadía en más de la mitad la vía pública referida, creando un rincón que era utilizado tanto por personas como por animales para dejar toda clase de restos fisiológicos, que no se retiraban por los servicios municipales, lo que ponía en peligro la salud de la población y, más intensamente, la de los vecinos colindantes.

Tras solicitar la oportuna información, el Ayuntamiento nos remitió diversos informes de técnicos municipales. En concreto, constaba un informe de un técnico de salud pública municipal en el que nos informaba que, tras girar visita al lugar aludido en la queja, no se observaba ningún tipo de suciedad por la presencia de residuos orgánicos o inorgánicos.

La Oficina de Gestión Urbanística emitió un informe en el que se hacía constar que mediante Decreto de Alcaldía de fecha 22 de noviembre de 2012 se acordó el inicio del procedimiento de caducidad de la licencia de obra a la que corresponde el vallado aludido, habiéndose requerido a la mercantil propietaria del inmueble para que aclarara la situación de la obra, sin que constara respuesta a dicho requerimiento.

Se solicitó del Ayuntamiento de Zamora ampliación de la información que nos había hecho llegar, reiterando en su respuesta íntegramente las consideraciones anteriores y el contenido de los informes que ya constaban en el expediente.

Tras recordar que la limpieza de vías públicas es un servicio público obligatorio, constatamos cómo, en el caso analizado, el servicio público se venía prestando, pero no con la calidad que sería deseable tal y como se indicaba en la reclamación, apoyada por numerosas fotografías que se unieron al expediente. Era posible que las imágenes respondieran

únicamente a momentos o situaciones puntuales, pero debía prever estas incidencias el Ayuntamiento y desde luego debía utilizar para la limpieza de la zona productos desinfectantes, sólo así estaría garantizando a todos los ciudadanos, y más especialmente a los vecinos más próximos a esta calle, una prestación de los servicios públicos satisfactoria y adecuada al interés general.

Se denunciaba en la queja, además, que el estado de abandono del solar y el vallado del mismo provocaban filtraciones y humedades en el edificio colindante, adjuntando fotografías que acreditarían su situación. Es cierto que el deber de conservación de los inmuebles forma parte del contenido del derecho de propiedad y del derecho de uso y disfrute. Es un derecho y también un deber civil, como pone de manifiesto el art. 389 CC, que lo contempla desde la óptica y la finalidad de prevenir los daños a terceros, con el fin de evitar una responsabilidad a los propietarios. Pero el deber de conservación es también un deber urbanístico que tiene su fundamento en el interés público, en la seguridad de las personas y cosas, así como en la salubridad e higiene de los inmuebles.

Partiendo de este deber de conservación y del interés público que podía estar en juego entendimos que la orden de ejecución era el instrumento idóneo para imponerlo y ejecutarlo, dado el carácter de acto administrativo de aquella y en consecuencia su ejecutividad y ejecutoriedad.

En este caso, vistas las humedades que presentaba el inmueble que se manifestaban precisamente en la colindancia del muro de cierre de la edificación con el solar abandonado, instamos al Ayuntamiento a abrir un expediente obligando a la propiedad al inmediato acondicionamiento y limpieza de dicho solar.

Dado que la causalidad de los daños que presentaba la edificación a los que se hacía referencia en la queja y que se reflejaban de manera evidente en las fotografías aportadas no podía ser acreditada por esa institución, indicamos al Ayuntamiento la conveniencia de realizar un informe técnico para constatar si los deterioros detectados traían causa del estado de conservación y limpieza del solar, arbitrando en caso afirmativo las medidas oportunas, que pasarían por ordenar al propietario la realización de los aislamientos necesarios, la realización de obras para una mejor conducción de las aguas, de manera que se evitasen las acumulaciones etc.

Se formuló al Ayuntamiento de Zamora la siguiente resolución:

"Primero: Que por parte de la Corporación Municipal que V.I. preside se adopten las medidas que considere precisas para prestar un adecuado servicio de limpieza viaria en la C/ (...) de su localidad, garantizando así la salud de la población.

Segundo: Que se realice un seguimiento de la situación del solar al que se hace referencia en este expediente, dictando en su caso las correspondientes órdenes de ejecución para su conservación en condiciones de seguridad y salubridad.

Que se valore la posibilidad de realizar un Informe técnico sobre los deterioros sufridos por el inmueble situado en el nº 19 de la C/(...), a los efectos de determinar la causa de los mismos, siendo que de resultar producidos por el estado de abandono del solar colindante, proceda de inmediato a ordenar a la propiedad el acondicionamiento del mismo (sumidero, aislamiento de medianeras, conducción de aguas etc.) para evitar que continúe su producción".

Esta resolución no fue respondida por el Ayuntamiento de Zamora, por lo que procedimos al archivo del expediente, incluyendo a esta Administración en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, razón por la cual hemos recogido la problemática planteada en esta queja en nuestro Informe anual.

2.2.8. Otros servicios públicos

En la queja **20140564**, se denunciaba la situación de abandono en la que se encontraban los campos de fútbol de la localidad de San Juan del Molinillo (Ávila), especialmente en cuanto al estado de sus porterías que, al parecer, aparecían oxidadas, agrietadas y con deterioros en los elementos de apoyo.

Según se ponía de manifiesto en la queja, el firme estaba impracticable y no existía ninguna delimitación ni vallado perimetral, lo que suponía un peligro evidente para las personas que acudían a esta instalación.

El Ayuntamiento nos informó de que, debido a la situación económica, no se efectuaba en el campo de fútbol ningún mantenimiento, ni en el terreno de juego ni en los elementos anejos a este.

La Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León reconoce el deporte como una de las actividades con mayor arraigo y capacidad de convocatoria en la sociedad, además de subrayar las vinculaciones de la actividad deportiva con los valores que las administraciones públicas han de fomentar como una auténtica obligación: la salud, el

desarrollo de la igualdad, la solidaridad, el desarrollo cultural, la integración de todos los ciudadanos, etc.

Los ayuntamientos deben ejercer en su ámbito territorial la competencia en la construcción, gestión, ampliación y mantenimiento de las instalaciones deportivas de su titularidad, así como la gestión y el mantenimiento de las de titularidad autonómica cuyo uso y gestión les sean cedidos.

Como hemos señalado con reiteración, las instalaciones y el equipamiento o material deportivo pueden representar un potencial peligro para los usuarios. Por ello, y para evitar este tipo de situaciones, existen una serie de normas europeas relacionadas con el deporte, normas UNE o UNE-EN que, si bien no son de obligado cumplimiento, sí es posible que la Administración competente las haga obligatorias mediante leyes o reglamentos, o simplemente exija su cumplimiento en los pliegos de prescripciones técnicas de los proyectos de construcción o bien en los contratos de suministro del material deportivo.

En cuanto a las porterías, existen una serie de normas europeas ratificadas por nuestro país que recogen no solo dimensiones reglamentarias, sino también especificaciones en cuanto a su resistencia, durabilidad y otros criterios de seguridad, como la estabilidad, la resistencia de los componentes, etc. En cuanto a su diseño, se indica específicamente que deben ser suficientemente estables al vuelco por medio de cajetines al suelo o fijaciones.

Consultamos la Encuesta de infraestructuras y equipamientos locales de la Diputación Provincial de Ávila, la cual señalaba que en San Juan del Molinillo había un campo de juego para la práctica del fútbol cuyo estado de conservación era malo, otro campo de juego en Navadrinal, en idéntica situación, y un terreno de juego y pistas polideportivas en Villarejo. La tipología de estos campos de juego responderá probablemente a la mayoritaria en las zonas rurales de nuestra Comunidad Autónoma, esto es, pequeña, al aire libre y sin vigilancia. Ello tiene una repercusión directa en su estado de conservación y especialmente en el estado de sus porterías, que necesitaban, como habíamos indicado, un mantenimiento periódico.

Por lo tanto, recomendamos a la Administración una revisión del estado de estas infraestructuras de titularidad pública, ya que si su situación no permitía la práctica de actividades deportivas, debía valorar su posible reforma o su remodelación impidiendo, mientras tanto, su uso.

Se formuló la siguiente sugerencia:

"Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten las medidas pertinentes para que las zonas deportivas de titularidad municipal se adecuen a las

normas de seguridad expuestas en esta resolución, realizando en ellas un mantenimiento periódico y regular y modernizando las mismas en la medida que sus posibilidades económicas se lo permitan. Debe valorar la posibilidad de impedir el uso de los campos de juego mientras tales reparaciones no se acometan o se retiren de los mismos los elementos que resulten peligrosos.

Que en el supuesto de carecer de medios técnicos o económicos, solicite la oportuna asistencia de la Excma. Diputación Provincial de Ávila”.

Esta resolución no fue respondida por el Ayuntamiento de San Juan del Molinillo, por lo que procedimos al archivo del expediente, incluyendo a este Ayuntamiento en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, razón por la cual hemos recogido la problemática que se reflejaba en esta queja en nuestro Informe anual.