

## **ÁREA C**

### **FOMENTO**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>1787</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>114</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>41</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos.....</b>	<b>29</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>1140</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>463</b>

#### **1. URBANISMO**

La actividad urbanística se desarrolla en tres fases: planeamiento, gestión e intervención en el uso del suelo. En consecuencia, el derecho urbanístico, integrado por la normativa aplicable a esta actividad, regula la planificación de los usos del suelo, la ejecución de las operaciones urbanísticas y el control de los usos edificatorios.

El análisis de las quejas se llevará a cabo, como en Informes anteriores, en función de las distintas fases que integran la actividad urbanística y a las que se refieren la Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. En concreto, en la exposición de las actuaciones se tendrán en cuenta los siguientes apartados: planeamiento (título II de la Ley 5/99), gestión (título III de la Ley 5/99), intervención en el uso del suelo (título IV de la Ley 5/99) e información urbanística (título VII de la Ley 5/99).

Se han presentado 112 quejas y, por lo tanto, 20 quejas más que el pasado año 2016 en el que se habían registrado 92. La mayoría se enmarcan en el apartado relativo a la intervención en el uso del suelo (85 quejas en el año 2017 frente a las 68 del año 2016); en concreto, 38 se refieren a la protección de la legalidad y 32 al fomento de la conservación y rehabilitación de inmuebles.



Se han presentado 14 quejas relativas a los procesos de gestión (9 quejas en el año 2016) y 9 quejas en materia de planeamiento (7 quejas en el año 2016). Las quejas relacionadas con la información urbanística ascienden a 2 (7 quejas en el año 2016).

Se han formulado 16 resoluciones más que en el año 2016. En concreto, se ha pasado de 62 resoluciones en el año 2016 a 78 resoluciones en el año 2017; 77 a ayuntamientos y 1 a la Administración autonómica. Las materias a que se refieren las referidas resoluciones son las siguientes: protección de la legalidad (32); fomento de la conservación y rehabilitación de inmuebles (18); planeamiento (6); gestión (6); licencias (12); y, en fin, información urbanística (4). Si partimos de las resoluciones contestadas en la fecha de cierre del Informe resulta que 33 han sido aceptadas, 5 se han aceptado parcialmente y 8 han sido rechazadas.

Respecto al grado de colaboración de las administraciones (ayuntamientos) resulta que en la fecha de cierre del Informe se encontraban incluidos en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras por no contestar a nuestras resoluciones 7 ayuntamientos. A dichas entidades locales se hace referencia en la parte de este Informe relativa a la colaboración con el Procurador del Común.

No obstante, siempre hemos sido conscientes de la falta de medios tanto personales como materiales de muchos ayuntamientos a los que nos dirigimos. Por esta razón son frecuentes las resoluciones en las que, al margen de la cuestión concreta que se plantee, se pone también de manifiesto a los mismos la posibilidad de acudir a las correspondientes diputaciones (art. 133.1 de la Ley 5/99 y art. 400.2 del Decreto 22/2004). A esta cuestión ya hicimos referencia en el Informe del año 2016.

Finalmente, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 429 del Decreto 22/2004, citamos a continuación los Ayuntamientos que nos han remitido en 2017 el informe anual de seguimiento de la actividad urbanística: Ayuntamiento de Béjar, Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, Ayuntamiento de Guijuelo y Ayuntamiento de Medina del Campo. El Ayuntamiento de Almazán también remitió el mismo con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe anual.

### **1.1. Planeamiento urbanístico**

La primera fase del proceso urbanizador es el planeamiento cuyo objeto es la transformación urbanística de la realidad. Se encuentra integrado por una serie de instrumentos que pueden ser de planeamiento general y de planeamiento de desarrollo. Ya hemos indicado que se han presentado 9 quejas.

El expediente **20170450** se refiere a la ausencia de ejecución del vial previsto en las Normas Subsidiarias de Cantimpalos (Segovia) denominado c/ El Monte y que une la c/ Arroyo Arriba con la c/ La Horca. Esta problemática ya había dado lugar al expediente **20150068** en el marco del cual se dirigió una resolución en la que se recomendó la apertura del citado vial y que fue aceptada por el Ayuntamiento. Sin embargo, desde la aceptación de la resolución, no se había llevado a cabo actuación alguna dirigida a su cumplimiento.

La problemática relativa a la falta de apertura de viales previstos en las Normas Subsidiarias de Cantimpalos ya había sido objeto, también, del expediente **20162141** relativo, este último, a la falta de ejecución del vial previsto en las inmediaciones de la manzana conformada por la c/ La Luna, c/ Canongía, c/ Lucero y c/ Trescasas. En este caso también se formuló una resolución al Ayuntamiento (que se aceptó) y en la que se instaba a ejecutar el vial de nueva apertura previsto en las inmediaciones de la citada manzana.

En la resolución se hizo referencia a distintos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en los que se consideraron contrarios a derecho los acuerdos de las correspondientes corporaciones que desestimaban las solicitudes de ejecución de viales proyectados en su normativa urbanística (STSJCYL de 7 de octubre de 2011, 29 de noviembre de 2013 y 29 de enero de 2016).

Por otro lado, y teniendo en cuenta que existían en el municipio un total de 35 viales de las mismas características, así como los costes que conllevaba su apertura y la práctica de ese Ayuntamiento de no exigir a los promotores dicha obligación, debía tenerse en cuenta, también, que los terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable con ordenación detallada no pueden ser destinados a los usos permitidos por el planeamiento hasta haber alcanzado la condición de solar, salvo que se autorice la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación, con las garantías que se determinen reglamentariamente (art. 18.2 de la Ley 5/99).

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Cantimpalos:

*"1.- Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación se tenga en cuenta que los terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable con ordenación detallada no podrán ser destinados a los usos permitidos por el planeamiento hasta haber alcanzado la condición de solar, salvo que se autorice la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación, con las garantías que se determinen reglamentariamente (art. 18.2 de la Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla y León).*

*2.- Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a ejecutar el vial previsto en las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Cantimpalos denominado c/ El Monte y que une la c/ Arroyo Arriba con la c/ La Horca. Todo ello teniendo en cuenta que no consta en el expediente la aprobación inicial de la revisión de las Normas Subsidiarias de Cantimpalos en la que se contemple la supresión del vial proyectado en las mismas”.*

El Ayuntamiento de Cantimpalos no aceptó la resolución.

Con idéntica fundamentación jurídica se formuló una resolución al Ayuntamiento de Cuadros (León) en el expediente **20170392** relativo a la falta de apertura de un vial en la avenida La Caven de Lorenzana que se encontraba previsto en las Normas Urbanísticas Municipales. Dicha resolución sí fue aceptada por el Ayuntamiento. No obstante, se ha procedido con posterioridad, a instancia del reclamante, a la reapertura del expediente.

En otro orden de cosas, el expediente **20170188** se refería a la inactividad del Ayuntamiento de Astorga (León) respecto a la iniciación de los trámites conducentes a la Revisión del PGOU. En el año 2012 se tramitó el expediente **20120573** en el que el reclamante manifestaba su disconformidad con la denegación de una solicitud de modificación del PGOU que tenía como objeto la clasificación de una parcela rústica como suelo urbano y en el contexto del cual se formuló una resolución —con fecha 13 de julio de 2012— que fue aceptada y en la que se instaba al Ayuntamiento a agilizar los trámites dirigidos a la aprobación definitiva de la Revisión del PGOU donde se contemple, entre otras previsiones, la clasificación como urbana de la parcela en cuestión.

Sin embargo, resultaba del informe remitido que, en la fecha del mismo (14 de agosto de 2017) y, por lo tanto, transcurridos más de cuatro años desde la respuesta a nuestra resolución en la que el Ayuntamiento se comprometía a agilizar *"los trámites dirigidos a que se proceda, en el plazo más breve posible, a la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana"*, aún no se había producido la aprobación inicial del citado documento.

En nuestra resolución se tuvo en cuenta que en el municipio de Astorga se encuentra en vigor el PGOU de 22 de mayo de 1985 y que resultaba evidente que la aprobación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León y, posteriormente, de la Ley 5/1999 y las Leyes que la modifican, así como la aprobación del Decreto 22/2004 y sus correspondientes modificaciones, habían desarrollado un nuevo marco normativo al que el PGOU debía adaptarse.

También se indicaba que la Comisión Territorial de Urbanismo de León ya se había pronunciado en el año 2011 sobre la necesidad de proceder a la revisión del PGOU (informe de 19 de mayo de 2011 de conformidad con el cual *"Todo ello viene a evidenciar, no solo el desfase que el PGOU tiene con la legislación actual, sino las diferencias que se producen con la situación actual y lo reflejado en los planos del PGOU. Estas carencias hacen necesario una revisión del citado PGOU a juicio del técnico que suscribe"*), así como que podrían existir más fincas (además de la parcela objeto del presente expediente) clasificadas indebidamente como suelo rústico.

Además, debía de tenerse en cuenta que, mientras no se adaptase el PGOU a la Ley de Urbanismo, no podrían aprobarse modificaciones del planeamiento general, salvo que concurren circunstancias relevantes de interés social. Ello impediría la implantación de actividades industriales o comerciales en el término municipal pese a que, como dice la STSJCYL de 30 de enero de 2004, "suponen una mayor creación de empleo o riqueza". En el caso que nos ocupa, la solicitud de modificación puntual tenía como objeto, precisamente, la clasificación como suelo urbano de una parcela "para la edificación de un establecimiento turístico con albergue de peregrinos".

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Astorga (pendiente de respuesta en la fecha de cierre del Informe):

*"Que por parte de esa Corporación se agilicen los trámites dirigidos a la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Astorga en el menor plazo de tiempo posible y que en la citada revisión se contemple, entre otras previsiones, la clasificación como urbana de la parcela (...)"*.

La ausencia de resolución de una solicitud de descatalogación de un inmueble localizado en Cardeñosa (Ávila) y registrada con fecha 2 de octubre de 2013 constituía el objeto del expediente **20170195**. Refería el autor de la queja que el titular del citado inmueble había solicitado en el año 2013 una licencia de demolición pero que el mismo fue informado entonces de que el referido inmueble se encontraba incluido en el catálogo de las Normas Urbanísticas Municipales (protección tipológica) y que no resultaba posible el derribo hasta que tuviera lugar su descatalogación mediante una modificación puntual de las citadas Normas.

En la resolución se hizo referencia a la STSJCYL de 1 de octubre de 2015 que consideró contraria a derecho la desestimación por silencio de la solicitud de modificación puntual del PGOU de Guardo (Palencia) presentada por el recurrente y reconoció su derecho a que el Ayuntamiento resolviera expresamente la solicitud. Señala textualmente la referida

Sentencia que «Tiene razón el recurrente en su alegación de que el Ayuntamiento demandado ha incumplido la obligación que le impone el art. 42.1 LRJAP de "dictar resolución expresa" respecto de la MPPGOU por él solicitada». Y concluye indicando "En consecuencia, ha de estimarse en parte el presente recurso y reconocerse el derecho del recurrente a que el Ayuntamiento demandado resuelva expresamente su solicitud de Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana".

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Cardeñosa:

*"Que por parte de ese Ayuntamiento se resuelva de forma expresa la solicitud de modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de Cardeñosa (descatalogación del inmueble localizado en...) registrada de entrada con fecha 2 de octubre de 2013".*

El Ayuntamiento de Cardeñosa aceptó parcialmente la resolución.

En el expediente **20170562** el reclamante manifestaba su disconformidad con la calificación como suelo urbano no consolidado de una parte de una finca en las Normas Urbanísticas Municipales de Baltanás, Palencia (Acuerdo de 14 de enero de 2016 de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Palencia). Resultaba del expediente que el propietario interpuso un recurso de reposición de fecha 17 de marzo de 2017 "contra el plan urbanístico de 2016" en el que indicaba "Dicho suelo debe seguir rústico ya que no tiene otra utilidad"; sin embargo, dicho recurso fue inadmitido por extemporáneo mediante Decreto de la Alcaldía de 31 de marzo de 2017.

Se indicó en la resolución que el art. 123.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas señala que los actos administrativos podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado y que ello quiere decir que no resulta posible recurrir en reposición el Acuerdo de 14 de enero de 2016 de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Palencia ante el Ayuntamiento de Baltanás (recurso que se resuelve por Decreto de la Alcaldía y que se inadmite por extemporáneo). Pero es más, no resulta posible recurrir ni en reposición ni en alzada el Acuerdo de 14 de enero de 2016 ya que el art. 112.3 de la Ley 39/2015 establece que "contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa".

Por lo tanto, se entendió que el escrito de 17 de marzo de 2017 (pese a que el recurrente lo haya calificado como recurso de reposición y el Ayuntamiento no lo haya cuestionado) era, en realidad, una solicitud de modificación de las Normas Urbanísticas. El art.

115.2 de la Ley 39/2015 establece al respecto que "el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter".

Por lo tanto, y en los mismos términos que en el expediente **20170195**, se hizo referencia a la STSJCYL de 1 de octubre de 2015 la cual se había pronunciado, como ya ha quedado expuesto, en relación con la falta de resolución expresa de una solicitud de modificación puntual del PGOU de Guardo (Palencia).

Sin embargo, se entendió que no se consideraba irregular, en principio, la calificación como suelo urbano no consolidado de la parte de la finca cuestionada (según el informe municipal, el citado cambio tenía por objeto "*consolidar una zona de suelo urbano y el dotar y ampliar el viario existente que se encuentra todo ello calificado como suelo urbano no consolidado, siendo el sector SE-07*"). La conclusión citada se fundamentaba en el art. 12.1 b) de la Ley 5/1999 (de conformidad con el cual se incluirán en la categoría de suelo urbano no consolidado los terrenos urbanos en los que sean precisas actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución o reparcelación), así como en la STSJCYL de 15 julio de 2005 que consideró conforme a derecho la clasificación de las parcelas propiedad de la empresa demandante como suelo urbano no consolidado ya que "se prevé en las NNUU (...) la necesidad de obtención de dotaciones urbanísticas concretamente para la construcción de un nuevo vial".

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Baltanás:

*"1.- Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a revocar el Decreto de la Alcaldía de 31 de marzo de 2017 por el que se inadmite por extemporáneo el recurso de reposición de fecha 17 de marzo de 2017 contra el Acuerdo de 14 de enero de 2016 de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Palencia por el que se aprueban definitivamente las Normas Urbanísticas Municipales y el Plan Especial de Bodegas de Baltanás (Palencia).*

*2.- Que se resuelva de forma expresa la solicitud de modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de fecha 17 de marzo de 2017".*

El Ayuntamiento de Baltanás aceptó la resolución.

## **1.2. Gestión urbanística**

La segunda fase del proceso urbanizador es la gestión del planeamiento con el fin de urbanizar el territorio de acuerdo con lo establecido en este último.

Se señalaba en la introducción que han sido 14 las quejas relativas a los procesos de gestión, de las cuales 9 se refirieron a actuaciones aisladas y 5 a actuaciones integradas. Se adoptaron 2 resoluciones sobre el primer tipo de actuaciones y 4 sobre el segundo.

En el apartado relativo a las actuaciones integradas debe hacerse mención al expediente **20170735** en el que el reclamante refería la falta de determinación por la Comisión Territorial de Valoración de Soria del justiprecio de la expropiación de fincas cuya titularidad correspondía a un propietario no adherido a la Junta de Compensación, afectadas por el desarrollo del suelo urbanizable delimitado SUD-14. Área de Valcorba-Soria. Añadía el reclamante que los causahabientes de dicho propietario habían manifestado su disconformidad con el justiprecio fijado en el proyecto de expropiación una vez que, como consecuencia del fallecimiento del mismo en el año 2015, habían tenido conocimiento de que se encontraba inconcluso el citado procedimiento.

Esta problemática ya fue objeto del expediente **20154357** (a cuya tramitación y resultado se hace referencia en el Informe anual 2016) en el contexto del cual se formuló una resolución al Ayuntamiento de Soria de fecha 6 de mayo de 2016 en la que se instaba al mismo —en el supuesto de concurrir las circunstancias a que se refería la citada resolución— a dar traslado del expediente a la Comisión Territorial de Valoración para la determinación definitiva del justiprecio.

El Ayuntamiento de Soria, mediante escrito de 8 de julio de 2016, nos comunicó la aceptación de la Resolución en los siguientes términos: *"Cumpliendo lo indicado en su resolución (...), le comunico que con esta misma fecha se ha dado traslado (nuevamente) del expediente a la Comisión Territorial de Valoración para la determinación definitiva del justiprecio en el procedimiento seguido por este Ayuntamiento en relación con parcela propiedad de (...)"*.

Sin embargo, con fecha de entrada 20 de abril de 2017, el reclamante nos trasladó que, pese al tiempo transcurrido, la Comisión Territorial de Valoración no había procedido a determinar el justiprecio de la expropiación. Dicho escrito motivó la incoación del expediente **20170735**.

Pues bien, con fecha 18 de septiembre de 2017 se formularon sendas resoluciones a la Consejería de Economía y Hacienda y al Ayuntamiento de Soria (las cuales fueron aceptadas) y en las que textualmente se indicaba *"Que por parte del Ayuntamiento de Soria y de la Comisión Territorial de Valoración de Soria se lleven a cabo las oportunas gestiones con el fin de clarificar la tramitación dada al escrito de 8 de julio de 2016 mediante el que, en*

---

*cumplimiento de la Resolución del Procurador del Común de 6 de mayo de 2016, el Ayuntamiento dio traslado a la Comisión Territorial de Valoración del expediente individualizado para la fijación definitiva del justiprecio de las parcelas cuya titularidad correspondía a (...)*”.

Con fechas 13 de noviembre y 12 de diciembre de 2017 se registraron de entrada dos escritos de la Consejería de Economía y Hacienda en relación con el citado expediente. En el primero de ellos se indicaba que *“Una vez obtenida la documentación y aceptando la resolución del Procurador del Común se está procediendo a realizar la valoración, la cual será sometida a aprobación por parte de la Comisión Territorial de Valoración en la sesión que tendrá lugar el día 24 de noviembre”*. Por su parte, en el escrito de fecha de entrada 12 de diciembre de 2017 (continuación del anterior) se ponía en nuestro conocimiento que *“con fecha 24 de noviembre de 2017 la Comisión Territorial de Valoración de Soria celebró sesión ordinaria en la que se trató la valoración de las parcelas de las que es titular (...) quedando fijado el justiprecio de las mismas”*. En este segundo escrito también se indicaba que *“con fecha 27 de noviembre de 2017 se ha remitido certificación del acuerdo adoptado por dicha Comisión tanto al Ayuntamiento como al propietario afectado”*.

Por su parte, el Ayuntamiento de Soria, mediante escrito con fecha de entrada 11 de diciembre de 2017, también se había dirigido a esta institución adjuntando un certificado relativo al citado acuerdo de 24 de noviembre de 2017.

### **1.3. Intervención en el uso del suelo**

El título IV de la Ley 5/1999 se refiere a la intervención en el uso del suelo y en el mismo resulta posible distinguir las licencias (capítulo I); el fomento de la conservación y rehabilitación de inmuebles (capítulo II); y, en fin, la protección de la legalidad (capítulo III).

La materia relativa a la intervención en el uso del suelo, como en ejercicios anteriores, es la que ha motivado el mayor número de quejas. Así, de las 112 quejas planteadas, 85 se han referido a este tipo singular de actividad administrativa. También a esta materia se refiere la mayoría de las resoluciones formuladas por el Procurador del Común (todas ellas a ayuntamientos). En concreto, de las 78 resoluciones formuladas, 62 se refieren a la intervención en el uso del suelo: licencias (12), fomento de la conservación y rehabilitación de inmuebles (18) y protección de la legalidad (32).

Sistematizaremos el contenido de las actuaciones más significativas acudiendo a la división tradicionalmente realizada por la normativa urbanística e incorporada, como se ha expuesto, a la Ley 5/99.

### **1.3.1. Licencias urbanísticas**

La intervención en el uso del suelo comienza con el sometimiento de ciertas actuaciones a la previa y preceptiva licencia. A través de la misma los ayuntamientos deben verificar la conformidad o disconformidad del uso proyectado con la normativa aplicable y con el planeamiento del término municipal que corresponda. Por otro lado, y como ya se ha indicado en anteriores Informes anuales, la Ley 7/2014, de 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana ha modificado la Ley 5/1999 y ha introducido, por lo que aquí nos afecta, la figura de la declaración responsable. En este concreto apartado se han formulado 12 resoluciones.

La ausencia de resolución por parte del Ayuntamiento de Benavides (León) de dos solicitudes de licencia de vallado, ambas de fecha 29 de marzo de 2017, dio lugar a la apertura de los expedientes **20171123 y 20171124**.

En las resoluciones remitidas se puso de manifiesto que la Ley 7/2014, de 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana ha modificado la Ley 5/1999 incluyendo, por lo que aquí nos afecta, la sección 2.ª del capítulo I del título IV que lleva por rúbrica "Declaración responsable" (arts. 105 bis, 105 ter y 105 quáter).

En concreto, el art. 97.1 de la Ley 5/1999 (en la redacción anterior a la Ley 7/2014, de 12 septiembre) requería licencia para la ejecución de cerramientos y vallados. Sin embargo, el nuevo artículo 105 bis.1, introducido por la citada Ley 7/2014, somete los mismos al régimen de declaración responsable (y no al de licencia). Es decir, a partir del 19 de octubre de 2014 (fecha de entrada en vigor de la Ley 7/2014), los cerramientos y vallados se encuentran sometidos al régimen de declaración responsable y no al de licencia.

Sin embargo, también se indicaba en las resoluciones que, aunque se trate de un acto sujeto a declaración responsable, ello no impide que el promotor deba presentar, además de dicha declaración, un proyecto o una memoria. En concreto, el art. 105 quáter.1 a) señala que el promotor presentará la declaración acompañada de proyecto cuando sea legalmente exigible bastando, en otro caso, una memoria que describa de forma suficiente las características del acto. Se indicaba, también, que la sujeción al régimen de declaración responsable tampoco impide que el acto declarado pueda ser objeto, por parte de los servicios municipales, de comprobación de los requisitos habilitantes para su ejercicio y de la adecuación de lo ejecutado a lo declarado [art. 105 quáter. 2 b) de la Ley 5/1999].

También comprobamos que el Ayuntamiento disponía de una "Ordenanza reguladora del régimen de la declaración responsable para el ejercicio de actos de uso del suelo sometidos

a la misma en el término municipal de Benavides de Órbigo” (a cuyo contenido habíamos accedido a través de la página institucional del Ayuntamiento) cuya finalidad, según resultaba de la citada ordenanza, es regular el procedimiento de comunicación (declaración responsable), así como la verificación/comprobación posterior de los elementos y circunstancias reflejados por el interesado a través de esta declaración. Precisamente, y según el art. 3 c), el régimen de declaración responsable se aplica a los cerramientos y vallados.

Sin embargo, los solicitantes entendieron (por las razones que fuera) que las obras pretendidas se encontraban sujetas a licencia y no a declaración responsable y, en consecuencia, procedieron a presentar una solicitud en lugar de la correspondiente declaración. Dicho error tampoco fue advertido por el Ayuntamiento a los mismos ya que, como resultaba del informe municipal, se ordenó la suspensión de las obras *“Comprobado que se habían iniciado sin haber recaído resolución expresa al respecto”*.

Por lo tanto, también se indicó que los solicitantes de las licencias de vallado, como interesados, tienen el derecho que les reconoce expresamente el art. 53.f) de la Ley 39/2015 y que se concreta en “obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar”. En este caso la materialización del referido derecho exigía la puesta en conocimiento de los mismos que el artículo 105 bis.1 de la Ley 5/1999, así como el art. 3 c) de la Ordenanza reguladora del régimen de la declaración responsable, somete los cerramientos y vallados al régimen de declaración responsable (y no al de licencia).

Se formularon dos resoluciones al Ayuntamiento con el siguiente contenido:

*“1.- Que por parte de ese Ayuntamiento se tenga en cuenta que el artículo 105 bis.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y el art. 3 c) de la Ordenanza reguladora del régimen de la declaración responsable del Ayuntamiento de Benavides de Órbigo somete los cerramientos y vallados al régimen de declaración responsable (y no al de licencia).*

*2.- Que por parte de ese Ayuntamiento se tenga en cuenta, también, el derecho del solicitante de la licencia de vallado, en calidad de interesado, a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar [art. 53. f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas]”.*

Dichas resoluciones fueron aceptadas por el Ayuntamiento de Benavides.



La ausencia de resolución por parte del Ayuntamiento de Pollos (Valladolid) de una solicitud de licencia constituía el objeto del expediente **20162060**. Su autor refería que, con fecha 11 de enero de 2016, se *"solicita el permiso correspondiente para vallar la finca y construir caseta de unos ocho metros cuadrados"* y que, mediante Decreto de la Alcaldía de 24 de febrero de 2017, se resolvió *"Ordenar la paralización inmediata de las obras hasta que cumplan con las condiciones establecidas en las normas urbanísticas municipales para este tipo de suelo"*.

También en este caso se formuló una resolución en la que se hizo referencia, en primer lugar, a que no constaba que la solicitud de licencia (11 de enero de 2016) hubiera sido objeto de resolución en la fecha del informe municipal, 1 de marzo de 2017 (es decir, transcurrido, con creces, el plazo de 1 año). Por lo expuesto, entendimos que no se había dado cumplimiento al art. 99.2 de la Ley 5/1999 y al art. 296.1 del Decreto 22/2004 de conformidad con los cuales las solicitudes deben ser resueltas y notificada la resolución a los interesados dentro del plazo de tres meses.

Además, aunque dicha solicitud no cumplía, en principio, lo dispuesto en el art. 293.2 del Decreto 22/2004 según el cual la misma debe acompañarse de la documentación que permita conocer suficientemente su objeto (proyecto o memoria), el Ayuntamiento debiera haber aplicado el art. 293.3 del Decreto 22/2004 y requerir al solicitante para que subsane las deficiencias observadas, otorgándole un plazo de diez días prorrogable, con advertencia de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución expresa que debe notificarse al mismo.

Finalmente concluíamos indicando que solo posteriormente, y en el caso de que efectivamente hubiera tenido lugar la referida subsanación, el art. 99.1.b) de la Ley 5/1999 y el art. 293.5 del Decreto 22/2004 establecen que los servicios técnicos y jurídicos municipales, o en su defecto los correspondientes de la Diputación, deben emitir informe previo a la resolución, pronunciándose sobre la conformidad de las solicitudes a la normativa urbanística y a las demás normas aplicables. Tras la emisión de los citados informes (y con el contenido descrito) debe dictarse la correspondiente resolución motivada de concesión (o denegación, en su caso) de la licencia solicitada. Dicha resolución, como indica el art. 291.2 del Decreto 22/2004, debe estar adecuadamente motivada, con referencia expresa a la normativa que le sirva de fundamento. Además, expresará los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno (art. 89.3 de la entonces vigente Ley 30/92 y art. 88.3 de la Ley 39/2015).



En definitiva, la solicitud de 11 de enero de 2016 "*para vallar la finca y construir caseta de unos ocho metros cuadrados*" no había sido tramitada (ni se había requerido documentación complementaria, ni se habían emitido los informes jurídicos y técnicos, ni se había concedido ni denegado expresamente). Por lo tanto, entendimos que, previa emisión de los correspondientes informes técnicos y jurídicos, procedía que se resolviera la citada solicitud determinando la resolución de concesión o denegación de la licencia el contenido de las actuaciones posteriores que, en su caso, la Corporación debía llevar a cabo. Sin embargo, el Ayuntamiento de Pollos no contestó a la resolución y se procedió al archivo del expediente.

Por su parte, en el expediente **20170597** se hacía referencia a la resolución de 29 de noviembre de 2016 en virtud de la cual se denegó una licencia para la ampliación de un cobertizo en Caracena (Soria). Resultaba del expediente que, con fecha 1 de junio de 2016, se solicitó dicha licencia y que, con fecha 21 de junio de 2016, se presentó modelo de declaración responsable.

En la resolución remitida entendimos que, en principio, la ampliación del cobertizo se encontraba sujeta a declaración responsable (y no a licencia) y que solamente resultaba preciso adjuntar a la misma una memoria (y no un proyecto). Además, se entendió que el Ayuntamiento debía legitimar la declaración responsable presentada con fecha 21 de junio de 2016 ya que las obras resultaban conformes con la normativa urbanística (constaba en el expediente un informe del Servicio Territorial de Cultura de Soria de abril de 2017 en el que se ponía de manifiesto que "*Se comprueba que las obras realizadas se ha ejecutado conforme al proyecto aportado y siguiendo la prescripción establecida en el acuerdo de autorización*", así como un informe de la Diputación de Soria de julio de 2017 de conformidad con el cual "*se considera que podrían entenderse admisibles las obras realizadas en el cobertizo*").

Sin embargo, en el informe municipal se indicaba, también, que "*la denegación de la licencia se hizo por el Ayuntamiento de Caracena, dado que está apoyada la obra en propiedad municipal*" (a esta cuestión no se refería, sin embargo, la Resolución de 29 de noviembre de 2016 por la cual se denegó la licencia).

En relación con esta cuestión se indicó que el art. 98.2 de la Ley 5/1999 dice que las licencias se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, salvo que afecten al dominio público o suelos patrimoniales. Sin embargo, también se indicó que el art. 98.3 de la Ley 5/1999 establece que, en particular, el Ayuntamiento, en ejercicio de su potestad de defensa de los bienes públicos, denegará las licencias cuyo otorgamiento produzca la ocupación ilegal del dominio público razón por la cual nos planteamos si también el

Ayuntamiento, en ejercicio de la referida potestad, debe denegar las licencias cuando las mismas produzcan la ocupación ilegal de bienes públicos pero de naturaleza patrimonial.

La respuesta afirmativa a esta cuestión se fundamentó en la STS de 5 de mayo de 1998. Dicha sentencia considera conforme a derecho la denegación por el Ayuntamiento de Quentar de una solicitud de licencia para la construcción de una vivienda por entender que su otorgamiento implicaba un gravamen para determinados bienes patrimoniales de su propiedad. En concreto, señala el Tribunal Supremo lo siguiente "Esta es la doctrina que recoge la sentencia de instancia, por lo que debe ser ratificada y mantenida en un supuesto fáctico en el que la concesión de la licencia comporta necesariamente la lesión de bienes pertenecientes a entes públicos, por ser precisa la creación de una servidumbre sobre ellos, si la licencia se otorga". Esta Sentencia (STS de 5 de mayo de 1998) se cita, a su vez, en la STSJCYL de 22 de abril de 2004 en la que se reconoce a los ayuntamientos la facultad de denegar una licencia urbanística cuando la misma "no deja a salvo bienes de titularidad municipal, aunque lo sean de naturaleza patrimonial".

Se formuló una resolución al Ayuntamiento de Caracena en los siguientes términos:

*"1.- Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a revocar la Resolución de 29 de noviembre de 2016 por la cual se denegó la licencia para la ampliación de un cobertizo sito en (...).*

*2.- Que por parte de ese Ayuntamiento se tenga en cuenta que debe legitimar la declaración responsable presentada con fecha 21 de junio de 2016 ya que la ampliación del cobertizo que ampara resulta conforme con la normativa urbanística salvo que dicha ampliación implique, efectivamente, un gravamen para la propiedad municipal colindante".*

El Ayuntamiento de Caracena aceptó la resolución.

Sin embargo, en el expediente **20170024** el Ayuntamiento de Torrecilla de la Torre (Valladolid) albergaba dudas sobre la posible invasión de una parcela municipal como consecuencia del otorgamiento de una licencia (ya que la parcela municipal no se encontraba deslindada y amojonada). En concreto, el reclamante refería la falta de resolución de una solicitud de licencia de vallado (declaración responsable desde la entrada en vigor de la Ley 7/2014) registrada con fecha 14 de mayo de 2015. En este caso consideraba el Ayuntamiento que "la finca es colindante con otra del Ayuntamiento" y que "si se ejecuta el vallado siguiendo la documentación aportada posiblemente invadiría terreno municipal".



En la resolución formulada se hizo referencia a la STSJCYL de 21 de febrero de 2003 en la que se concluye considerando que, si bien es cierto que el artículo 98.2 de la Ley 5/99 establece que las licencias se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, salvo que afecten al dominio público o suelos patrimoniales, también lo es que la Jurisprudencia ha venido declarando el carácter reglado del otorgamiento de las licencias. Dicha Sentencia cita la STSJ de la Comunidad Valenciana de 30 de abril de 1999 en la que se entiende que, ante una solicitud de licencia dirigida al Ayuntamiento de Paterna, el mismo debió de valorarla desde la perspectiva exclusivamente urbanística "sin poder (...) denegar la licencia por discrepancias respecto a la propiedad pública o privada" de la parcela.

Por lo tanto, y partiendo de que en el presente supuesto parecían existir dudas sobre la titularidad pública o privada de parte del terreno que ocuparía el cerramiento, entendimos que no resultaría, en principio, conforme a derecho denegar la licencia solicitada. Todo ello sin perjuicio de que el Ayuntamiento ejercite las acciones que estime oportunas en defensa de su patrimonio si, llegado el caso, se usurparan o invadieran terrenos públicos. El Ayuntamiento de Torrecilla de la Torre aceptó la resolución.

La falta de concesión de la licencia de primera ocupación de una vivienda localizada en Canicosa de la Sierra (Burgos) constituía el objeto del expediente **20162165**. La licencia de obras se otorgó en el año 1998, las obras concluyeron en el año 2008 y la solicitud de licencia de primera ocupación se presentó con fecha 29 de mayo de 2008 (reiterada mediante escritos posteriores).

Es cierto que entre la documentación incorporada al expediente obraba el documento "Final de obra enero de 2008" en el que se indicaba textualmente "este Final de Obra queda modificado respecto al proyecto básico construyéndose una única vivienda de las dos proyectadas quedando a su vez modificado la planta baja creando dos accesos independientes". Por lo tanto, no podía descartarse que la obra realmente ejecutada pudiera no ajustarse a la licencia concedida en el año 1998 y que, por lo tanto, pudiera haberse cometido una infracción urbanística. Sin embargo, entendimos que, incluso en ese supuesto, ello no sería motivo suficiente para denegar la solicitud de licencia siempre y cuando se haya producido la prescripción de la infracción y la caducidad de la acción de restauración de la legalidad (las obras concluyeron en el año 2008). En este sentido se citó la STS de 3 de abril de 2000 de conformidad con la cual no cabe denegar la licencia de primera ocupación "cuando pese a haberse erigido una edificación sin licencia y en contra del planeamiento, ha caducado el plazo concedido a la Administración para el ejercicio de su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística y el uso pretendido se encuentra entre los autorizados en la zona".



En consecuencia, se instó al Ayuntamiento a resolver la solicitud de licencia entendiéndose que, salvo la existencia de cualquiera otra documentación no existente en nuestros archivos y de la que pudieran extraerse conclusiones diferentes, debería otorgarse la misma. El Ayuntamiento de Canicosa de la Sierra no contestó a la resolución y se archivó el expediente.

También se archivó el expediente **20171131** pero en este caso se consideró que, en principio, resultaba conforme a derecho la actuación del Ayuntamiento de Ponferrada (León). Se cuestionaba en el mismo el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 5 de mayo de 2017 por el que se denegó la licencia de segregación de una parcela (suelo rústico común) con una superficie de 2.440 m<sup>2</sup> para constituir dos fincas de 417 m<sup>2</sup> y 2.023 m<sup>2</sup>.

En este caso se tuvo en cuenta que, de conformidad con el art. 97.1 f) de la Ley 5/1999 y con el art. 288 b) 2º del Decreto 22/2004, requieren licencia las segregaciones, divisiones y parcelaciones de terrenos. También se tuvo en cuenta el art. 7.1.3 del documento denominado "Revisión y adaptación del PGOU de Ponferrada. Documento Refundido de Aprobación definitiva. Según acuerdo de 22 de Mayo de 2007 (*BOCyL nº 103 de 29 de Mayo de 2007*)" el cual señala expresamente lo siguiente: "En suelo rústico sólo podrán llevarse a cabo parcelaciones ajustadas a la legislación agraria o a la legislación forestal (...) 2. No podrán realizarse parcelaciones o segregaciones de las que resulten parcelas con tamaño inferior a la unidad mínima de cultivo señalada en la legislación agraria (1 Ha. para suelos de regadío y 4 Ha. para suelos de secano) salvo en los casos autorizados por un Plan Especial del Medio Físico o un PORN".

Finalmente, se analizaron los arts. 24 y 25 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias; en concreto, el art. 24.1 dice que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo y el art. 25 del mismo texto legal señala que "No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se permite la división o segregación en los siguientes supuestos: b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario (...)".

Pues bien, el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 5 de mayo de 2017 por el que se denegó la licencia de segregación se fundamentaba en el art. 25 b) de la Ley 19/1995 y, en concreto, en la interpretación que realiza del mismo la STSJ de Extremadura de 17 de febrero de 2000 (dicha Sentencia considera conforme a derecho un acuerdo del Ayuntamiento de Cáceres por el que se denegó la exención de licencia para la realización de la segregación de

una parcela porque entendió que el art. 25 b) de la Ley 19/1995 exige que "la finca matriz mantenga la superficie exigida para las unidades mínimas de cultivo").

En esta misma línea se pronunciaba la reciente Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Albacete de 31 de marzo de 2017 a la que tuvo acceso esta institución y de conformidad con la cual "si la parcela segregada puede tener una superficie inferior a la unidad mínima de cultivo, tal situación no puede ser agravado en la finca matriz (...). Y es que la excepción, en una interpretación lógica del precepto, solo está prevista para los casos en que la finca matriz sí mantiene una extensión superficial superior a la de la unidad mínima de cultivo".

### **1.3.2. Fomento de la conservación y rehabilitación de inmuebles**

El control preventivo llevado a cabo a través del otorgamiento de licencias y mediante la exigencia de la declaración responsable se complementa con un control posterior que supone velar por la observancia de las obligaciones de los propietarios de bienes inmuebles, entre las que se encuentra la de mantener los mismos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad. Ante la inobservancia de este deber las administraciones deben exigir la ejecución de las obras de reparación necesarias utilizando para ello los dos mecanismos contemplados en la normativa: la orden de ejecución y la declaración de ruina. En relación con esta concreta actuación de la Administración se han formulado 18 resoluciones.

En el expediente **20162319** se hacía referencia al deficiente estado de conservación de un inmueble ubicado en Barruelo de Santullán (Palencia). Según manifestaciones del autor de la queja se encuentra *"en una situación de deterioro físico que supone un riesgo actual y real para las personas o las cosas"*.

Resultaba del expediente que, mediante resolución de 14 de julio de 2016, se otorgó al propietario un plazo de 30 días *"para que proceda a la reparación inmediata de la cubierta o el derribo preventivo de la cubierta y la planta primera del edificio"*. No obstante, también resultaba del informe municipal de 27 de julio de 2017 (emitido un año después de la fecha de la resolución) que *"no se ha efectuado ninguna reparación por parte de los propietarios, por lo que este Ayuntamiento tiene previsto llevar a cabo el derribo preventivo de la cubierta y la planta primera del edificio con el fin de evitar daños al patrimonio público y a los vecinos. Actualmente el Ayuntamiento debido a su difícil situación no cuenta con medios materiales, económicos ni de personal para llevarlo a cabo por lo que lo realizará cuando sea posible"*.

En este expediente se recordó el "deber de vigilancia y prevención" que corresponde a los ayuntamientos y al que se refiere la STTS de 16 de febrero de 1999 en los siguientes

términos: "ciertamente los preceptos citados como infringidos imponen a los ayuntamientos como función de policía urbana para velar por la seguridad de las personas y cosas el obligar a los propietarios de edificaciones a la realización de las obras necesarias para que conserven sus condiciones de seguridad". También se recordó que la inactividad del Ayuntamiento consistente en la falta de ejercicio de la función de policía urbana dirigida a velar por la seguridad puede ser causa de responsabilidad patrimonial (STS de 6 de octubre de 1989 y Sentencia de la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Navarra de 11 de marzo de 1994).

En otro orden de cosas, y respecto a la afirmación relativa a que *"Actualmente el Ayuntamiento debido a su difícil situación no cuenta con medios materiales, económicos ni de personal para llevarlo a cabo por lo que lo realizará cuando sea posible"*, se indicó que el Ayuntamiento puede acudir a la Diputación de Palencia con la finalidad de que le preste la asistencia y la cooperación técnica y jurídica a la que viene obligada en el ámbito urbanístico (art. 133.1 de la Ley 5/1999 y art. 400.2 del Decreto 22/2004).

El Ayuntamiento de Barruelo de Santullán aceptó la resolución.

También en el expediente **20170117** se hace referencia al deficiente estado de conservación de un inmueble, en este caso localizado en Campo de San Pedro (Segovia). Esta problemática ya había dado lugar a la tramitación del expediente **20160122** en el marco del cual se formuló una resolución con fecha 11 de mayo de 2016 que fue aceptada (el Ayuntamiento nos trasladó copia de la resolución de la Alcaldía de 26 de mayo de 2016 de conformidad con la cual se requería *"la urgente intervención para proceder al desmontaje de dichas piedras, de tal forma que cese el riesgo que actualmente existe"*).

Sin embargo, con posterioridad el ciudadano se volvió a dirigir a esta institución señalando que, a su juicio, *"esta actuación es insuficiente"* y se procedió a la apertura del expediente **20170117**.

En la resolución se hizo referencia al art. 319 del Decreto 22/2004 de conformidad con el cual el Ayuntamiento puede dictar órdenes de ejecución para obligar a los propietarios a cumplir los deberes urbanísticos pudiendo exigirles la reforma o, incluso, eliminación de construcciones, instalaciones y otros elementos que produzcan un riesgo cierto para la seguridad de personas o bienes.

En el presente caso resultaba del informe municipal que *"el muro lateral que da sobre la servidumbre sigue presentando una estabilidad muy precaria lo que puede provocar su desplome en cualquier momento"* y que *"en el caso de derrumbe dicho muro afectaría a la vivienda colindante y no a la vía pública"*. Por lo tanto, parecía claro que el citado muro produce



un riesgo cierto para la seguridad de personas y bienes (en todo caso, un riesgo cierto para el edificio colindante y para su propietario y moradores).

No obstante, tampoco descartamos que el desplome "en cualquier momento" del citado muro pudiera llegar a afectar, también, a potenciales viandantes que hicieran uso del paso de servidumbre así como, en última instancia, a los que transiten por la vía pública (aunque resultaba del informe municipal que "*en el caso de derrumbe dicho muro afectaría a la vivienda colindante y no a la vía pública*" dicha afirmación entendimos que debía matizarse teniendo en cuenta las circunstancias que podrían concurrir en el momento del hipotético desplome tales como la entidad de la afección a la vivienda colindante o las condiciones climatológicas, por ejemplo).

En consecuencia, se instó al Ayuntamiento a incoar y resolver el correspondiente expediente de orden de ejecución tendente a la reforma o eliminación del "*muro lateral que da sobre la servidumbre*" (art. 319 del Decreto 22/2004). También recordamos al Ayuntamiento (como en el expediente **20162319**) que la inactividad del mismo consistente en la falta de ejercicio de la función de policía urbana dirigida a velar por la seguridad de las personas y cosas puede ser causa de responsabilidad patrimonial (STS de 6 de octubre de 1989 y Sentencia de la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Navarra de 11 de marzo de 1994). En la fecha de cierre del Informe dicha resolución se encontraba pendiente de respuesta por parte del Ayuntamiento de Campo de San Pedro.

A continuación procede hacer referencia a dos expedientes en los que se planteó la problemática, muy frecuente en esta materia y a la que aluden con frecuencia las entidades locales destinatarias de nuestros requerimientos, relativa al desconocimiento de los titulares de los correspondientes inmuebles o a las dificultades para su localización (**20162205** y **20162466**).

En el expediente **20162205** su autor refería las deficientes condiciones de salubridad de un solar sito en Magaz de Pisuerga (Palencia). Señalaba el reclamante que "*cada verano dicho terreno se llena de maleza y es un auténtico foco de insectos, ratas, culebras, etc.*". Además, se indicaba que "*si alguien tira una colilla*" el fuego afectaría a un inmueble en el que reside una persona con una discapacidad del 78% y movilidad reducida. Continuaba señalando que esta situación fue denunciada a través de un escrito de mayo de 2016 el que se aludía al riesgo de incendio y se añadía que "*en esta calle hay muchos niños que son más vulnerables si cabe*". Sin embargo, nos indicaba el Ayuntamiento en su informe "*hasta que no sea determinada la titularidad no podemos iniciar la ejecución subsidiaria en orden a mantener las condiciones de salubridad y seguridad que exige la normativa urbanística*".



En relación con la problemática planteada nos pronunciamos en el sentido de que la titularidad dudosa de la parcela no debe impedir la tramitación del correspondiente expediente de orden de ejecución tal y como ha indicado el Tribunal Supremo (STS de 14 de julio de 1992 y 7 de mayo de 1998). En los referidos pronunciamientos judiciales se considera que la Administración debe partir de las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad existentes a fin de residenciar en personas concretas los requerimientos en que consiste la orden de ejecución, de tal manera que esta será ajustada a derecho siempre que se dirija contra la persona que reúna aquella apariencia de titularidad, sin perjuicio de las cuestiones de propiedad que puedan entablarse ante la jurisdicción civil. Es decir, se entendió que resultaba suficiente la apariencia de titularidad para que la Administración pudiera exigir este deber no estando, en ningún caso, obligada a investigar y decidir sobre la propiedad del inmueble. Otra cuestión es que las resoluciones de los Jueces y Tribunales civiles puedan determinar, en su caso, un cambio de destinatario en los requerimientos de la Administración o, incluso, una acción de repetición entre particulares cuando aquellos requerimientos se hubieran recibido y hubiesen sido atendidos por quien luego resultara no ser el propietario.

Además, cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos (y, también, cuando se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar) el art. 44 de de la Ley 39/2015 señala que la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el *Boletín Oficial del Estado*.

Por lo tanto, se entendió que debería girarse una visita al citado solar y proceder, a la vista de los resultados de la misma, a la incoación y tramitación del correspondiente expediente de orden de ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106 de la Ley 5/1999 y en los arts. 319 a 322 del Decreto 22/2004. Recordamos al Ayuntamiento también (como en los expedientes **20162319** y **20170117**) que la inactividad del mismo consistente en la falta de ejercicio de la función de policía dirigida a velar por la seguridad de las personas y cosas puede ser causa de responsabilidad patrimonial. El Ayuntamiento de Magaz de Pisuerga aceptó la resolución.

En el expediente **20162466** se hacía referencia al estado de ruina en el que se encuentra un inmueble localizado en Gallegos de Solmirón (Salamanca). Resultaba de la documentación examinada la existencia de un requerimiento de 15 de noviembre de 2012 dirigido al titular catastral. Sin embargo, dicho requerimiento, remitido por correo certificado y con acuse de recibo, fue devuelto por el servicio de correos ("desconocido") con fecha 22 de noviembre de 2012. También nos indicaba el Ayuntamiento que "*realizadas gestiones para*

*localizar a la interesada o familiares de la misma, se nos facilita un número de teléfono, sin que las llamadas realizadas sean contestadas”.*

En la resolución remitida se consideró que los hechos expuestos pueden dificultar pero no impedir que el Ayuntamiento ejerza sus competencias debiendo haberse aplicado el entonces vigente art. 59.5 de la Ley 30/1992 (y actual art. 44 de de la Ley 39/2015) de conformidad con el cual “cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado”. Finalmente, pusimos de manifiesto al Ayuntamiento (como en los expedientes **20162319**, **20170117** y **20162205**) que la inactividad del mismo consistente en la falta de ejercicio de la función de policía dirigida a velar por la seguridad de las personas y cosas puede ser causa de responsabilidad patrimonial.

En concreto, se formuló la siguiente resolución:

*“1.- Que previa visita de inspección al inmueble localizado en la calle (...) se proceda a incoar el correspondiente expediente de orden de ejecución y a su tramitación de conformidad con lo dispuesto en el art. 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y en los artículos 319 a 322 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.*

*2.- Que en la tramitación del referido expediente se tenga en cuenta que, cuando intentada la notificación no se hubiese podido practicar, la misma se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado (art. 44 de de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).*

*3.- Que se tenga en cuenta, también, que, en el caso de derrumbamiento de un edificio, los daños que se produzcan por efecto del mismo pueden ser reclamados en concepto de responsabilidad patrimonial (STS de 6 de octubre de 1989)”.*

El Ayuntamiento de Gallegos de Solmirón nos comunicó la aceptación de la resolución.

Finalmente procede indicar que en los expedientes **20162378** y **20170771** nos dirigimos, respectivamente, a los Ayuntamientos de Pinarnegrillo (Segovia) y Quintanapalla (Burgos) poniendo de manifiesto que, en principio, nada impide que el destinatario de la orden de ejecución sea el titular catastral “Herederos de (...)”. Citamos en apoyo de esta posibilidad la STSJ de Madrid de 4 de abril de 2002 que consideró conformes a derecho sendas liquidaciones de obras realizadas en ejecución sustitutoria a nombre de “Herederos de J.C.F.” (la Administración tenía conocimiento de la existencia de relaciones de copropiedad sobre el

inmueble litigioso tras el fallecimiento de los titulares registrales pero desconocía si había tenido lugar la división y adjudicación de la masa hereditaria entre los coherederos y si alguno de ellos había aceptado la herencia a beneficio de inventario). No obstante, concluye la mencionada Sentencia indicando "ello con independencia de cuales sean los efectos jurídicos que para las partes hayan de derivarse de las relaciones privadas propias de la herencia, a dilucidar en su caso ante el orden jurisdiccional competente". El Ayuntamiento de Pinarnegrillo aceptó la resolución mientras que, en la fecha de cierre del Informe, la resolución formulada al Ayuntamiento de Quintanapalla se encontraba pendiente de respuesta.

### **1.3.3. Protección de la legalidad urbanística**

La protección de la legalidad constituye, como en ejercicios anteriores, la materia en la que se han presentado más quejas (38 quejas) y en la que se han formulado, también, más resoluciones (32 resoluciones).

A través de la exposición de algunas de estas resoluciones identificaremos las principales irregularidades detectadas que, en general, reiteran muchas de las observadas en ejercicios anteriores.

#### **1.3.3.1. Ejecución de obras sin licencia**

El expediente **20154168** se refiere a la ejecución de obras sin licencia (y sin proyecto) en un inmueble localizado en Cabezón de la Sierra (Burgos). Además, se hace referencia a la falta de respuesta a una denuncia de 5 de junio de 2014 reiterada el 20 de agosto del mismo año.

Iniciada la investigación oportuna se solicitó información la cual no tuvo entrada en nuestra institución (tras varios requerimientos) hasta casi un año después. Además, y a la vista de la escueta respuesta municipal, se solicitó ampliación de la información remitida.

En nuestra resolución se indicó que, si bien dichas obras se encontraban en curso de ejecución cuando se presentaron los escritos a que hemos aludido (5 de junio y 20 de agosto de 2014), las mismas podrían encontrarse ya terminadas en la fecha del último informe municipal ("*pero como ya ha hecho el tejado no sé que se le puede hacer ahora*").

Por lo tanto, y en primer lugar, se entendió que debían incoarse y resolverse tanto el expediente de restauración de la legalidad como el expediente sancionador. Se citaba en la resolución el art. 114.1 de la Ley 5/1999 de conformidad con el cual cuando haya concluido la ejecución de algún acto que requiera licencia sin que haya sido otorgada se dispondrá la incoación del procedimiento sancionador y de restauración de la legalidad, así como el art.



114.2 de la misma Ley que indica que las medidas señaladas se adoptarán dentro del plazo de prescripción establecido en el artículo 121 (diez años para las muy graves, ocho años para las graves y cuatro años para las leves según la redacción vigente desde el 19 octubre 2014). También se citaba el art. 343.3 del Decreto 22/2004 según el cual, una vez iniciado el procedimiento de restauración, el órgano municipal debe resolverlo adoptando alguna de las siguientes resoluciones: a) Si los actos son incompatibles con el planeamiento, debe disponer la demolición de las construcciones a costa de los responsables b) Si los actos son compatibles con el planeamiento, debe requerir a los responsables para que, dentro del plazo de tres meses, soliciten la licencia y, desatendido el requerimiento o denegada la licencia, debe disponer, también, la demolición de las construcciones ejecutadas.

En segundo lugar, se entendió que debía resolverse la denuncia de 5 de junio de 2014 (reiterada en agosto de 2014) comunicando al denunciante la incoación de los referidos expedientes o, en otro caso, los motivos por los que no procede su iniciación y se precisó que la pasividad o inactividad de la Administración local ante las denuncias de infracciones urbanísticas puede determinar responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de sus servicios (STSJCYL de 14 de noviembre de 2003).

En tercer lugar, comprobamos que no había tenido lugar la paralización de las obras cuando se encontraban en ejecución (aunque en el escrito de fecha 20 de agosto de 2014 se exponía que las obras *"siguen realizándose a fecha actual"* y que *"las citadas obras no se han paralizado"*). Y ello pese a que la citada paralización, con carácter inmediatamente ejecutivo, es la primera reacción que prevé el art. 341.1 a) del Decreto 22/2004 ("Cuando esté en ejecución algún acto que requiera licencia, pero no esté amparado por la misma, el órgano municipal debe disponer la paralización de las obras, con carácter inmediatamente ejecutivo"). Precisamente dicha paralización trata de evitar la consolidación de situaciones de hecho no amparadas por título jurídico alguno (como parece haber ocurrido en el presente caso) y que, con el fin de hacer menos gravosa una hipotética demolición posterior, debe adoptarse y hacerse efectiva con carácter inmediato. En relación con esta problemática se citaba la STSJ de Murcia de 25 de marzo de 1999 de conformidad con la cual la suspensión y/o paralización se produce tanto en beneficio del interés público como del particular del titular de las obras y su finalidad es "no hacer más difícil y gravosa la ejecución real de un posible pronunciamiento de demolición".

En cuarto lugar, se realizaron algunas observaciones respecto a las siguientes manifestaciones contenidas en el informe municipal *"se le requirió en su día para que presentara alguna memoria o proyecto (...) Tampoco es una obra de una casa nueva, es una*

*reparación (...) En esos años no se pedía tanto requisito para obras menores, incluso para mayores, salvo el que hacía una casa totalmente nueva que lo hacían con técnico. Le diré a modo de información que es muy difícil; para hacer una obra que tiene que traer un proyecto visado en un pueblo pequeño”.*

En concreto, se indicó que la Ley 7/2014, 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana ha modificado la Ley 5/1999 introduciendo la sección 2 del capítulo I del título IV que lleva por rúbrica “Declaración responsable” (arts. 105 bis, 105 ter y 105 quáter). Precisamente el art. 105 bis.1 de la Ley 5/1999 enumera los actos sujetos a declaración responsable (y no a licencia) y en el apartado a) se hace referencia a la “modificación, reforma o rehabilitación de construcciones e instalaciones, cuando tenga carácter no integral o parcial”, apartado en el que podrían encajar las obras ejecutadas (“*Tampoco es una obra de una casa nueva, es una reparación*”).

Ahora bien, con independencia de que se trate de un acto sujeto a declaración responsable (y no a licencia) ello no impide que el promotor deba presentar, además de la declaración responsable, un proyecto [art. 105 quáter 1a) de la Ley 5/1999]. En concreto, señala el citado precepto legal que para legitimar la ejecución de los actos citados en el artículo 105 bis el promotor presentará la declaración responsable acompañada de proyecto cuando sea legalmente exigible bastando, en otro caso, una memoria que describa de forma suficiente las características del acto.

En relación con lo expuesto ninguna duda parece ofrecer la suficiencia de la memoria en los supuestos a que se refiere el art. 105 bis.1 h) de la Ley 5/1999 (obras menores tales como sustitución, renovación o reparación de revestimientos, alicatados, pavimentos, falsos techos, carpintería interior, fontanería, instalaciones eléctricas, enlucidos y pinturas).

Mayor complejidad reviste, no obstante, otro tipo de obras cuyo encaje en el art. 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación puede ser discutible. En concreto, establece dicho precepto legal, entre otros supuestos, que requerirán un proyecto las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales, que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría o el conjunto del sistema estructural, o que tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

En definitiva, entendimos que es preciso distinguir claramente los actos sujetos a declaración responsable y no a licencia (entre otros, “la modificación, reforma o rehabilitación

de construcciones e instalaciones, cuando tenga carácter no integral o parcial”) de los actos que requieren un proyecto técnico (entre otros, también, “la ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales, que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría o el conjunto del sistema estructural”). Por lo tanto, la reforma de construcciones cuando tenga carácter parcial no exige licencia (solamente declaración responsable) y, además, no será necesario proyecto (solamente una memoria) si dicha reforma no implica una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría o el conjunto del sistema estructural.

Finalmente, y respecto a las manifestaciones contenidas, también, en el informe municipal y relativas a que *“a partir del 2015, la nueva legislatura dijo y aprobó en pleno que todas las obras tenían que pasar primero por Diputación y luego por el Pleno del pueblo para dar permiso”*, consideramos que la inexistencia de dicho acuerdo no impedía que, al margen del mismo, ese Ayuntamiento hubiera acudido a la Diputación de Burgos con la finalidad de que le prestara la asistencia y la cooperación técnica y jurídica a la que viene obligada (art. 133.1 de la Ley 5/1999 y art. 400.2 del Decreto 22/2004). En este caso concreto solamente nos indicaba el Ayuntamiento que *“se mandó a la Diputación y no sé cómo está el tema”* por lo que se entendió que el Ayuntamiento debería ponerse en contacto con la institución provincial para clarificar los resultados de esa remisión y actuar en consecuencia.

Se remitió la siguiente resolución al Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra:

*“1.- Que por parte de esa Corporación se incoen y resuelvan tanto el expediente de restauración de la legalidad como el expediente sancionador de la infracción urbanística (art. 114 de la Ley 5/1999, de 8 de abril y art. 343 del Decreto 22/2004, de 29 de enero).*

*2.- Que se proceda a resolver la denuncia de fecha 5 de junio de 2014 presentada por (...) (y reiterada mediante escrito de 20 de agosto de 2014) comunicando al mismo la incoación de los referidos expedientes o, en otro caso, los motivos por los que no procede su iniciación.*

*3.- Que se tenga en cuenta que la pasividad o inactividad de la Administración local ante las denuncias de infracciones urbanísticas puede determinar responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de sus servicios (Sentencia de 14 de noviembre de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León).*

4.- *Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación (cuando esté en ejecución un acto de uso del suelo no amparado por la correspondiente licencia) y, con el fin de hacer menos gravosa una hipotética demolición posterior, se disponga con carácter inmediato la paralización de las obras y, en su caso, la adopción de las medidas cautelares a que se refiere el art. 341.4 del Decreto 22/2004, de 29 de enero.*

5.- *Que ese Ayuntamiento tenga en cuenta, también, que puede acudir a la Diputación de Burgos con la finalidad de que esta le preste la asistencia y la cooperación técnica y jurídica a la que viene obligada en el marco de lo dispuesto, con carácter general, en la legislación de régimen local y, con carácter más específico para el ámbito urbanístico, en el art. 133.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y en el art. 400.2 del Decreto 22/2004, de 29 de enero”.*

El Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra aceptó la resolución.

El expediente **20162078** también se refiere a la ejecución de obras sin licencia y en el mismo su autor refiere la pasividad municipal ante la existencia de una denuncia (9 de marzo de 2016) en relación con la construcción de un almacén en Melgar de Abajo (Valladolid). Sin embargo, en la fecha del informe municipal (1 de diciembre de 2016), es decir, más de 8 meses después, el Ayuntamiento ni siquiera había incoado los correspondientes expedientes de protección de la legalidad y sancionador. Y ello pese a contar con los informes del Servicio de Urbanismo de la Diputación de Valladolid de 16 de junio de 2016 y de 5 de septiembre de 2016 (en el primero de ellos ya se concluía que *"el edificio objeto de este informe se podría considerar un acto concluido sin licencia urbanística"* y que *"las obras realizadas son incompatibles con el planeamiento urbanístico"*). En nuestra resolución reiteramos la fundamentación jurídica contenida en la queja **20154168** y, con base en la misma, entendimos que debían incoarse y resolverse tanto el expediente de restauración de la legalidad como el sancionador. El Ayuntamiento de Melgar de Abajo no aceptó la resolución.

Tampoco se pudo constatar la existencia de licencia en el expediente **20160620** relativo a la construcción de una vivienda en Torrelara (Burgos).

El Ayuntamiento nos indicó en su informe que no se había registrado ninguna denuncia y que, por lo tanto, no se habían iniciado expedientes urbanísticos (restauración de la legalidad y sancionador). Sin embargo, de conformidad con el art. 111.1 a) de la Ley 5/1999 corresponde al municipio la inspección urbanística. También se refiere a la inspección urbanística el Decreto 22/2004 cuyo art. 336.1 dispone que corresponden al municipio las

competencias señaladas en el artículo anterior dentro de su término municipal (entre otras, la inspección).

Por otro lado, el Ayuntamiento nos indicaba en su informe que *"No existe ningún expediente de licencia para la construcción de vivienda en Torrelara a nombre de (...)"* de lo que parecía inferirse que no existía ningún expediente de licencia relativo a cualesquiera obras que hubiera llevado a cabo el promotor (y no solo la construcción de la vivienda) ya que, en otro caso, se nos hubiera indicado expresamente. Sin embargo, parecía claro que se habían llevado a cabo obras (como mínimo las que habían dado lugar a la liquidación del impuesto de construcciones, instalaciones y obras). En nuestra resolución también reiteramos la fundamentación jurídica contenida en la queja **20154168** y, con base en la misma, entendimos que debían incoarse y resolverse tanto el expediente de restauración de la legalidad como el expediente sancionador.

Finalmente, y respecto al ingreso de 500 euros realizado por el promotor en concepto de impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, hicimos referencia a la STSJ de Castilla La Mancha de 30 de abril de 2012 de conformidad con la cual la realización de obras ilegales también supone la realización del hecho imponible y las mismas están sujetas al impuesto. Sin embargo, y según esa misma Sentencia, ello no significa que "el pago del impuesto convalide esta actuación irregular, puesto que bajo ningún concepto puede atribuirse a este pago eficacia legitimadora".

En la fecha de cierre del Informe dicha resolución se encontraba pendiente de respuesta por parte del Ayuntamiento de Torrelara.

Finalmente, en el expediente **20170923** se instó al Ayuntamiento de Santa María de la Vega (Zamora) a proceder a la ejecución subsidiaria de la demolición de una pared ejecutada sin licencia. Mediante Decreto de la Alcaldía de 12 de julio de 2017 se requería, en concreto, el *"derribo de la mitad de la pared para que tenga la altura legal (1 m, pudiendo rebasar esta altura con elementos diáfanos hasta un máximo de 2,50 m.)"*. Sin embargo, no constaba en la fecha del informe municipal (12 de septiembre de 2017) ni el cumplimiento del citado requerimiento ni que se hubiera procedido a la ejecución subsidiaria del derribo.

Además, resultaba de las manifestaciones del autor de la queja que el propietario colindante con la finca en la que se había llevado a cabo la construcción *"lleva dos años sin poder sembrar nada por el exceso de sombrío que provoca el exceso de altura de dicha obra siendo en este caso el mayor perjudicado"*. Por lo tanto, nos encontrábamos ante un hecho que, en el caso de que resultara acreditado, podría dar lugar a la responsabilidad del

Ayuntamiento de Santa María de la Vega. Precisamente en relación con esta cuestión se ha pronunciado la STSJCYL de 14 de noviembre de 2003 en la que se ha reconocido que la pasividad o inactividad de la Administración local ante las denuncias de infracciones urbanísticas puede determinar responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de sus servicios. El cómputo de los plazos para ejercitar esta acción de responsabilidad se analiza, por lo demás, en la STS de 21 de diciembre de 2001 (un año desde la prescripción de las correspondientes infracciones urbanísticas).

El Ayuntamiento de Santa María de la Vega aceptó la resolución.

### **1.3.3.2. Ejecución de obras no ajustadas a la licencia**

En el expediente **20160837** se aludía a las obras consistentes en "*caseta dedicada a guarda de enseres domésticos*" ejecutadas en la localidad de Cornejo (Merindad de Sotoscueva, Burgos).

Resultaba de la documentación analizada que las citadas obras fueron objeto de denuncia el día 10 de marzo de 2014, que en el informe técnico de 10 de junio de 2014 se hacía referencia a "*la ejecución de una construcción que no corresponde con su solicitud ni por tanto con la licencia concedida*" y, finalmente que, mediante Decreto de 31 de julio de 2014, se iniciaron los expedientes sancionador y de restauración de la legalidad. Sin embargo, en la fecha de remisión del informe municipal (1 de agosto de 2017), más de tres años después de la denuncia y del Decreto de incoación, ambos expedientes se encontraban en tramitación sin que ninguno de los dos hubiera sido resuelto.

En este caso se hizo referencia al art. 84.1 de la Ley 39/2015 de conformidad con el cual pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia y la declaración de caducidad (en los mismos términos, el art. 87.1 de la derogada Ley 30/1992).

Además, y en relación con la declaración de caducidad, se hicieron algunas precisiones distinguiendo, a tal efecto, el procedimiento sancionador y el procedimiento de restauración de la legalidad.

Respecto al procedimiento sancionador se indicó que el art. 358 c) del Decreto 22/2004 dice que el plazo de resolución es de 6 meses desde su inicio, prorrogable por otros 3 meses. La letra d) del mismo artículo añade que, transcurridos los plazos indicados en la letra anterior sin que se hubiera dictado y notificado la resolución, debe entenderse caducado, y cuando la infracción urbanística no hubiera prescrito, debe iniciarse un nuevo procedimiento.



Se indicó también que nuestra normativa no establece un plazo para resolver el procedimiento de restauración de la legalidad (en varias resoluciones judiciales se ha aplicado, no obstante, el de 6 meses). Sin embargo, también se puso de manifiesto la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León —STSJCYL de 29 de mayo de 2007, 4 de septiembre de 2007, 4 de octubre de 2012 y 31 de marzo de 2014— de conformidad con la cual la caducidad no se aplicaba a los expedientes de restauración cuando se referían a obras ilegalizables (en principio, a la construcción objeto del presente expediente) aunque se matizó que dicha doctrina parecía haber sido objeto de rectificación en la STSJCYL de 23 de marzo de 2015.

En cualquier caso, y a juicio de esta Institución, procedía que por parte de ese Ayuntamiento se pusiera fin a dichos expedientes teniendo en cuenta las consideraciones expuestas sobre el instituto de la caducidad. También debía tener en cuenta que, en el supuesto de que ambos expedientes se declarasen caducados, debían iniciarse nuevamente los mismos siempre y cuando la infracción urbanística no hubiera prescrito [art. 346.1 y art. 358 d) del Decreto 22/2004]. La respuesta del Ayuntamiento a nuestra resolución se encontraba en estudio en la fecha de cierre del Informe.

También se refería a la ejecución de obras no ajustadas a la licencia concedida en el expediente **20170489**. En concreto, a las obras de vallado ejecutadas en Ponferrada (León) las cuales no se encontraban amparadas en la licencia de 23 de mayo de 2013. Resultaba del expediente que, mediante Decreto de 2 de marzo de 2015 (posteriormente reiterado), se acordó requerir a su promotor *“para que en el plazo de 1 mes proceda a demoler la valla construida y proceda a su reconstrucción en las condiciones de la licencia otorgada (...) apercibiéndole que, de hacer caso omiso, se procederá a la ejecución subsidiaria”*. Sin embargo, no constaba que en la fecha del informe municipal (31 de mayo de 2017) se hubiera adecuado el vallado a la licencia de 23 de mayo de 2013 ni que, en consecuencia, se hubiera acudido a la ejecución subsidiaria (con la que ya se había apercibido al promotor).

En relación con lo expuesto se puso de manifiesto que ni la legislación de procedimiento administrativo ni la legislación urbanística de Castilla y León regulan el plazo de prescripción para la ejecución subsidiaria de una orden de demolición.

Sin embargo, el Tribunal Supremo (STS de 5 de junio de 1987, 17 de febrero de 2000 y 25 de noviembre de 2002) ha considerado que el plazo de prescripción para la ejecución subsidiaria de una orden de demolición es el contemplado en el art. 1964 del Código Civil para las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción (que ha

pasado de 15 años a 5 años como consecuencia de la última reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil concretada en la Ley 42/2015, de 5 de octubre).

En todo caso, y con independencia del plazo, lo cierto es que, como indican de forma muy expresiva las STSJ de Murcia de 14 de octubre de 2011 y 18 de mayo de 2012, se trataría de "un plazo máximo que se impone a la Administración para que lleve a cabo la demolición, de tal modo que de no hacerlo en dicho período de tiempo prescribe la acción para proceder a su ejecución. Pero ello no significa que pueda demorar la demolición durante dicho período de tiempo pues los actos administrativos son inmediatamente ejecutivos (art. 94 de la Ley 30/1992), debiendo la Administración proceder a su ejecución, incluso con carácter forzoso".

En la resolución remitida se entendió que el Ayuntamiento debía de proceder a la ejecución subsidiaria de las órdenes de demolición de las obras no amparadas en la licencia otorgada con fecha 23 de mayo de 2013. En la fecha de cierre del Informe nos encontrábamos a la espera de la contestación del Ayuntamiento de Ponferrada a nuestra petición de concreción de postura.

### **1.3.3.3. Tramitación de denuncias**

La ausencia de resolución de una denuncia registrada con fecha 12 de mayo de 2016 y relativa a las obras ejecutadas en un edificio localizado en Congosto (León) fue objeto del expediente **20162095**. En esta denuncia se manifestaba que las obras incumplían varias disposiciones de las Normas Urbanísticas Municipales: condiciones de edificación, composición de fachadas y cubiertas y condiciones de edificación, apartado 6 (alturas máximas).

Según el informe municipal *"una vez conocida la denuncia, por parte del Ayuntamiento se abrió expediente y se solicitaron los informes correspondientes, tanto al Consejo Comarcal del Bierzo como a la arquitecta redactora de las Normas Urbanísticas Municipales"* y, como consecuencia de todo ello, *"el infractor tiene abierto expediente de infracción urbanística y de restitución de la legalidad"*.

Pues bien, es cierto que, tal y como indica la STSJ de Les Illes Balears de 29 de marzo de 2011, "Los Ayuntamientos ostentan competencia municipal en materia de urbanismo y disciplina urbanística en su territorio y cualquier denuncia sobre una posible actuación ilegal en materia de edificación, exige ser investigada con celeridad y prontitud" y es cierto, también, que con los datos de los que disponíamos, no se podía afirmar que el Ayuntamiento de Congosto no hubiera actuado con la celeridad y prontitud a que se refiere dicho pronunciamiento judicial.

Sin embargo, no resultaba de la documentación examinada que la denuncia hubiera sido objeto de resolución, tal y como demandaba el autor de la queja ante esta institución transcurridos más de 4 meses desde la presentación de la misma en el Ayuntamiento.

En concreto se hizo referencia al art. 358 del Decreto 22/2004 el cual remite al Decreto 189/1994, de 25 de agosto (Reglamento del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma). El art. 6 del citado Reglamento dice que el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador deberá comunicar al autor de la denuncia los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento. Según los arts. 7 y 13 de este mismo Reglamento también se comunicará al denunciante, en su caso, la iniciación del expediente sancionador, así como la resolución del mismo.

Por otro lado, y aunque es cierto que las anteriores previsiones normativas (art. 6, 7 y 13 del Reglamento del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma) solamente se refieren al procedimiento sancionador y no al de restauración de la legalidad, se indicó también que distintos fallos judiciales están aplicando a este último la obligación de resolver. En esta línea, la STSJCYL de 4 de noviembre de 2005 indica lo siguiente: "El fondo en sí del asunto es (...) si el Ayuntamiento debió haber dado trámite adecuado a la solicitud planteada por el recurrente. Indudablemente la Administración, como ya hemos visto anteriormente al hablar del silencio administrativo, debió resolver expresamente la solicitud formulada, sin perjuicio de que al resolver esta solicitud hubiese concedido la razón al solicitante o hubiese considerado que la petición del solicitante carecía de justificación para ser atendida".

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

*"Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a resolver expresamente la denuncia relativa a las obras ejecutadas en un edificio localizado en (...) comunicando a su autor tanto la iniciación del expediente sancionador como la del expediente de restauración de la legalidad".*

El Ayuntamiento de Congosto aceptó la resolución.

También en el expediente **20170528** se hacía referencia a la irregular tramitación de una denuncia por parte del Ayuntamiento de Estépar (Burgos) en relación, en este caso, con un vallado de piedra. Resultaba del citado expediente que, con fecha 25 de mayo de 2016, se procedió a denunciar la obra controvertida y que, mediante escrito de 26 de mayo del mismo año, y con fundamento en el art. 7 y 11.1 de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, se indicó al interesado el plazo máximo para ser informado de las



actuaciones realizadas (3 meses). Sin embargo, en la fecha de presentación de la queja, el mismo desconocía las medidas que, en su caso, se hubieran adoptado en relación con el citado cerramiento.

En la resolución entendimos que el escrito de 25 de mayo de 2016 (en el que se pone en conocimiento del Ayuntamiento que el vallado no se ajusta "a los márgenes que debe dejar desde el vallado al camino" y que concluye indicando que "se revisen todos estos datos y me comuniquen el plazo para resolver y la resolución una vez cuenten con ella") no debería haberse calificado como "petición" (la exposición de motivos de la LO 4/2001 dice que su carácter supletorio respecto a los procedimientos específicos de carácter parlamentario, judicial o administrativo obliga a delimitar su ámbito a lo estrictamente discrecional o graciable, a todo aquello que no deba ser objeto de un procedimiento especialmente regulado) sino como "denuncia" a tenor del art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto (Reglamento estatal del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora) que definía la misma como el acto por el que cualquier persona pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un hecho que pudiera constituir infracción administrativa.

Además, y al margen de lo expuesto, no nos constaba que, pese a haber transcurrido un año desde la fecha de la denuncia (25 de mayo de 2016), la misma hubiera sido tramitada y resuelta. Por lo tanto y, con la misma fundamentación jurídica que en el expediente **20162095**, se recomendó al Ayuntamiento que procediera a resolver la citada denuncia (comunicando a su autor tanto la iniciación del expediente de restauración de la legalidad —que sí se había iniciado— como la incoación del expediente sancionador o, en otro caso, los motivos por los que no procede la iniciación de este último).

En cuanto al fondo del asunto también resultaba del expediente la existencia de un informe técnico de 26 de octubre de 2016 en el que se indica que "se debe solicitar la oportuna licencia municipal de obras", así como de un escrito de 2 de noviembre de 2016 por el que se requiere al promotor para que "legalice las actuaciones que se han llevado a cabo (...) presentando solicitud de la licencia de obras". Sin embargo, tampoco compartíamos el contenido de los citados documentos ya que si bien el art. 97.1 de la Ley 5/1999 (en la redacción anterior a la Ley 7/2014, de 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana) sí requería licencia para la ejecución de cerramientos y vallados, el nuevo artículo 105 bis.1, introducido por la citada Ley 7/2014, somete los mismos al régimen de declaración responsable (y no al de licencia).

El Ayuntamiento de Estépar aceptó la resolución si bien con posterioridad se ha procedido, a instancia del reclamante, a la reapertura del expediente.

Finalmente, en el expediente **20170245** se hace referencia a la ejecución de una obra presuntamente ilegal consistente en la construcción de un merendero en Sotragero (Burgos). Mediante escritos de 28 de octubre de 2016 y 14 de febrero de 2017 se puso en conocimiento del Ayuntamiento que, al amparo de la licencia otorgada para la construcción de la leñera, se había ejecutado un merendero y en relación con ambos escritos reconoce el Ayuntamiento que *"no han sido contestados"*. En la resolución remitida (con la misma fundamentación jurídica que en el expediente **20162095**) entendimos que el Ayuntamiento, a la vista de los resultados de la inspección que se practique, debe resolver las citadas denuncias comunicando al autor de las mismas su archivo o, en otro caso, el inicio de los expedientes urbanísticos (restauración de la legalidad y sancionador). El Ayuntamiento de Sotragero también aceptó la resolución si bien con posterioridad se ha procedido, a instancia del reclamante, a la reapertura del expediente.

#### **1.3.3.4. Caducidad de las licencias**

En el año 2017 también se ha detectado, como en el pasado ejercicio, que son frecuentes los supuestos en que los ayuntamientos no tramitan expedientes de caducidad de las licencias. En concreto, en el expediente **20171277** el reclamante manifestaba su disconformidad con la Resolución de 12 de enero de 2015 del Ayuntamiento de Fresno de la Vega (León) por la que se otorgó licencia para "Vallado de parcelas 2, 3 y 4 extinta FEVE". En concreto, señalaba que la citada licencia ampara la ocupación de una parcela cuya titularidad corresponde a ese Ayuntamiento aunque se indicaba igualmente que *"a día de la fecha (...) a pesar de las presuntas irregularidades no consta que se hubiere revocado el otorgamiento de la licencia quedando nula por supuesta caducidad"*.

A la vista de la documentación analizada no pudo concluirse si la Resolución de 12 de enero de 2015 amparaba la ocupación parcial de la parcela municipal a que se refería el reclamante. No obstante, sí resultaba del informe remitido que *"la construcción para la que se solicitó la licencia no se ha efectuado y, por lo tanto, dicha licencia está caducada"*.

En relación con esta problemática se indicó que el art. 303 del Decreto 22/2004 (en la redacción vigente hasta el 3 abril 2016 y, por lo tanto, en la fecha de concesión de la licencia) establecía que los actos de uso del suelo deben realizarse dentro de los plazos de inicio, finalización e interrupción máxima que se establezcan en los instrumentos de planeamiento y gestión y en la propia licencia. Dicho artículo también señalaba que, en defecto de indicación expresa, los plazos son los siguientes: a) plazo de inicio: 6 meses desde la notificación del otorgamiento de la licencia b) plazo de finalización: 2 años desde la notificación del



otorgamiento de la licencia c) plazo de interrupción: 6 meses. Concluía el citado precepto reglamentario, en los mismos términos que en la redacción vigente, señalando que los plazos anteriores pueden ser prorrogados por un plazo acumulado de tiempo no superior al original previa solicitud justificada del interesado, y siempre que sigan vigentes las determinaciones de planeamiento conforme a las cuales fue otorgada la licencia.

Se indicó también en la resolución que, según el art. 303 del Decreto 22/2004 (redacción vigente desde el 4 abril 2016), los actos de uso del suelo deben realizarse dentro de los plazos que se señalen en la propia licencia, en función de la complejidad técnica y demás características de los actos, y dentro de los siguientes márgenes: a) plazo de inicio: de 1 a 6 meses desde la notificación del otorgamiento de la licencia b) Plazo de finalización: de 3 a 36 meses desde la notificación del otorgamiento de la licencia c) plazo de interrupción: de 6 a 12 meses. Este mismo precepto señala que, en defecto de indicación expresa, los plazos para ejecutar los actos serán los máximos citados.

Finalmente, se hizo referencia al art. 103.1 de la Ley 5/1999 del que resulta que, incumplidos los plazos señalados, se iniciará expediente de caducidad de la licencia y de la extinción de sus efectos, así como que, en tanto no se notifique a los afectados la incoación del mismo, podrán continuar la realización de los actos para los que fue concedida la licencia.

En el presente caso resultaba que, mediante Resolución de la Alcaldía de 12 de enero de 2015, se otorgó licencia la cual fue notificada a su titular con fecha 13 de enero de 2015. Las condiciones de la licencia *"se adjuntan en informe técnico anexo a la misma"* en el que solamente se indica *"teniendo una caducidad de 6 meses desde su concesión"*.

Por lo tanto, y salvo cualquier otra documentación no obrante en nuestros archivos y de la que pudieran resultar conclusiones diferentes, entendimos que las obras debieran haberse ejecutado como máximo en el plazo de 6 meses desde la notificación de la concesión de la licencia (es decir, deberían haber finalizado antes de agosto de 2015). Todo ello teniendo en cuenta que no resultaba del expediente, previa solicitud del interesado, resolución municipal de prórroga del plazo.

Por lo tanto, consideramos que el Ayuntamiento debía iniciar un expediente de caducidad de la licencia y notificar dicha caducidad al interesado.

También se recordó (como en los expedientes **20171123, 20171124 y 20162095**) que el nuevo artículo 105 bis.1, introducido por Ley 7/2014 y vigente desde el 19 de octubre de 2014, somete los cerramientos y vallados al régimen de declaración responsable (y no al de licencia).

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Fresno de la Vega:

*«1.- Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación y, en función de la complejidad técnica y demás características de los actos constructivos, se contemplen en las propias licencias los plazos de inicio, interrupción y finalización de las obras dentro de los márgenes que contempla el art. 303.1 del Decreto 22/2004.*

*2.- Que se proceda a iniciar un expediente de caducidad de la licencia para "Vallado de parcelas 2, 3 y 4 extinta FEVE" otorgada mediante Resolución de 12 de enero de 2015 y a notificar la incoación del mismo al interesado (artículo 103.1 de la Ley 5/1999).*

*3.- Que por parte de ese Ayuntamiento se tenga en cuenta que el artículo 105 bis.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, introducido por la Ley 7/2014, somete los cerramientos y vallados al régimen de declaración responsable (y no al de licencia)».*

En la fecha de cierre del Informe dicha resolución se encontraba pendiente de respuesta por parte del Ayuntamiento.

### **1.3.3.5. Falta de licencia de primera ocupación**

En el expediente **20171045** el reclamante refería presuntas irregularidades relacionadas con una vivienda sita en Villanueva del Campillo (Ávila). En concreto, no resultaba de la documentación analizada que la vivienda dispusiera de licencia de primera ocupación (por un lado, en nuestra solicitud de información se requería "*copia de la licencia de primera ocupación*" que no había sido remitida, y por otro, y aunque solicitamos a ese Ayuntamiento información en concreto sobre "*si la vivienda se encuentra destinada ya a su uso residencial*", nada se señaló al respecto).

En relación con esta problemática se recordó que, de conformidad con los arts. 97.1 e) de la Ley 5/1999 y 288 b) 3º del Decreto 22/2004, requiere la obtención de licencia la primera ocupación de construcciones. Por otro lado, el art. 293.2 d) del Decreto 22/2004 establece que las solicitudes deben acompañarse de un certificado acreditativo de la efectiva finalización de las obras suscrito por técnico competente, así como de una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente. Finalmente, según el art. 302 c) del Decreto 22/2004, las entidades prestadoras de los servicios de suministro de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y

demás servicios urbanos no pueden contratar definitivamente sus servicios sin la previa acreditación de la licencia de primera ocupación.

También se recordó que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se había pronunciado en diversas sentencias sobre la obligación municipal de incoar los expedientes oportunos para proteger la legalidad frente a aquellas situaciones en las que se estén utilizando ilegalmente edificios sin haber obtenido la preceptiva licencia de primera ocupación (STSJCYL de 21 de junio de 2001 —Ayuntamiento de Gumiel de Izán—, STSJCYL de 11 de octubre de 2001 —Ayuntamiento de Torresandino—, STSJCYL de 26 de abril de 2002 —Ayuntamiento de Frías— y STSJCYL de 24 de mayo de 2002 —Ayuntamiento de Peñaranda—). En los mismos términos se pronunciaba la más reciente STSJCYL de 22 de junio de 2012 que también declara en el fallo de la misma (como las anteriormente citadas) la necesidad de que el Ayuntamiento de Villaciervos “incoe, tramite y resuelva los correspondientes expedientes para proteger la legalidad en relación con esas concretas tres edificaciones frente a la ocupación y/o utilización que pudiera estar realizándose de las mismas sin haber obtenido previamente y en forma, cumpliendo los requisitos exigidos reglamentariamente, la licencia de primera ocupación”.

No obstante, también se indicó que, aun no resultando acreditada la existencia de la licencia de primera ocupación, ello no impide “el transcurso del plazo prescriptivo” ya que el uso de vivienda está permitido, en principio, por la normativa urbanística aplicable. En relación con esta cuestión se citaron la STS de 3 de abril de 2000 (a la que también se hizo referencia en el expediente **20162165**) y la STSJ de la Comunidad Valenciana de 15 de enero de 2014.

En la resolución remitida, y entre otras consideraciones, se instó al Ayuntamiento a incoar y resolver el correspondiente expediente frente a la ocupación y/o utilización que pudiera estar realizándose de la vivienda sin haber obtenido previamente y en forma, cumpliendo los requisitos exigidos reglamentariamente, la licencia de primera ocupación. En la fecha de cierre del Informe dicha resolución se encontraba pendiente de respuesta por parte del Ayuntamiento de Villanueva del Campillo.

#### **1.3.3.6. Expedientes sancionadores**

En el expediente **20170534** el reclamante hacía referencia a la Resolución de la Junta de Gobierno Local de 19 de enero de 2017 del Ayuntamiento de El Tiemblo (Ávila) por la que se impuso una sanción de 10.000 euros. Según sus manifestaciones *"es cierto que realizaron un movimiento de tierras (...) pero exclusivamente con la finalidad de proceder a la ubicación y uso de un camión que utilizan como vivienda por no disponer de ningún recurso*

*económico (...) pues en ningún caso se trata de una construcción solo para colocar el camión que utilizan como vivienda”.*

Pues bien, con fecha 29 de junio de 2017 se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de El Tiemblo:

*"1.- Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a revocar la Resolución de la Junta de Gobierno Local de 19 de enero de 2017 (o, en su caso, a estimar el recurso presentado contra la misma por D. (...) mediante escrito de fecha de entrada 6 de febrero de 2017).*

*2.- Que en la nueva Resolución que ponga fin al expediente sancionador se califique como leve la infracción urbanística cometida (bien porque se acredite que los actos realizados son conformes con lo establecido en la legislación y en el planeamiento o, en otro caso, porque se aprecie la escasa entidad del daño producido o del riesgo creado)”.*

En contestación a la citada resolución, y mediante escrito de 9 de noviembre de 2017, el Ayuntamiento nos dio traslado de la Sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 1 de Ávila de 26 de octubre de 2017 solicitando en el referido escrito que *“Si aún a pesar de este clarísimo pronunciamiento judicial en un caso muy similar al que se ha analizado por esa procuraduría sigue la misma interesando acuerdo municipal sobre la revocación del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de enero de 2017, y se califique como leve la infracción urbanística cometida, rogamos nos sea comunicado esta decisión, para adoptar la decisión que estimemos más ajustada a derecho”.*

En contestación al citado escrito se realizaron las siguientes consideraciones al Ayuntamiento:

En primer lugar, se indicó que la Sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 1 de Ávila de 26 de octubre de 2017 (aunque no consta completa ya que, por error, no se remite la página 5 de la misma) analiza la conformidad a derecho de la Resolución de 29 de enero de 2016 por la que se acuerda sancionar a la recurrente con multa de 10.001 euros por infracción urbanística. Sin embargo, en la misma se transcribe la denuncia de la Guardia Civil según la cual *“la construcción consiste en una vivienda unifamiliar de tres plantas, una primera planta realizada con materiales de construcción de unos 100 metros cuadrados aproximadamente, utilizada de garaje y otras dos plantas destinadas a vivienda y construidas de madera, donde la primera planta al igual que el garaje tiene unos 100 metros cuadrados y la segunda planta abuhardillada de unos 40 metros cuadrados. Así como una piscina de obra*

*rectangular en plano inferior de la vivienda y cementado de aceras y entrada al garaje". Es decir, se trata de una vivienda unifamiliar de madera sobre zócalo de piedra.*

Sin embargo, las obras objeto del presente expediente consisten solamente, según manifestaciones del reclamante, en *"un movimiento de tierras (...) pero exclusivamente con la finalidad de proceder a la ubicación y uso de un camión que utilizan como vivienda por no disponer de ningún recurso económico (...) pues en ningún caso se trata de una construcción solo para colocar el camión que utilizan como vivienda"*. Es más, la menor entidad de las obras respecto de las que constituyen el objeto del pronunciamiento judicial remitido resulta también de la documentación incorporada al expediente sancionador. En concreto, del informe técnico de 30 de agosto de 2016 (*"usos: mezcla entre asentamiento provisional y elementos de construcción"*), del informe técnico de 25 de octubre de 2016 (*"dado que el uso a que está destinado actualmente es residencial aunque en condiciones precarias"; "usos: mezcla entre asentamiento provisional y elementos de construcción"*) y, especialmente, del informe técnico de 17 de enero de 2017 en el que se señala *"Se entiende que esta infracción de uso de suelo rústico como residencial no llega a la situación de otras parcelas (...) donde se ha construido una vivienda unifamiliar ya que nunca puede considerarse el recinto del camión como una vivienda aunque se habite y pernocte dentro del mismo"*.

Por ello seguíamos entendiendo que, siendo cierto que el art. 115.1 b) 3º de la Ley 5/1999 (con base en el cual el Ayuntamiento impuso la sanción de 10.000 euros) establece que constituyen infracciones graves la realización de construcciones o instalaciones que vulneren lo establecido en esta Ley o en el planeamiento en materia de uso del suelo, también lo es que el referido precepto legal contempla una excepción que se concreta en "la escasa entidad del daño producido o del riesgo creado" y que consideramos que puede apreciarse en el presente caso dado el bajo impacto (al menos en principio) de las obras ejecutadas, tal y como resultaba de la documentación incorporada al expediente.

En segundo lugar, y compartiendo la posible responsabilidad de ese Ayuntamiento en el caso de que el mismo no cumpliera su deber de impedir las edificaciones ilegales, consideramos que dicho deber se enmarca dentro de las medidas de protección y restauración de la legalidad, así como de reposición de los bienes afectados a su estado anterior, las cuales son independientes de las sanciones que se impongan (art. 335 del Decreto 22/2004).

En tercer lugar se hizo referencia a que en nuestra resolución no se afirmaba, en ningún caso, que la actuación realizada era conforme con el planeamiento urbanístico; de hecho, mencionábamos el informe técnico de 25 de octubre de 2016 de conformidad con el cual *"dado que el uso de vivienda está expresamente prohibido en el art. 23 de la Ley 5/1999*

*de Urbanismo de Castilla y León no tiene sentido dar un plazo de 3 meses para que solicite una licencia que luego será denegada". No obstante, sí que es cierto que en esa misma resolución poníamos de manifiesto una duda, creemos que razonable, a la vista del anterior informe técnico de 30 de agosto de 2016 en el que se indicaba "los actos sancionados solo podrían ser compatibles con el planeamiento urbanístico vigente si una vez presentado un proyecto descriptivo del movimiento de tierras realizado y las actividades que se plantean realizar en dicha parcela rústica lo autorizara la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo".*

En definitiva, consideramos que no nos encontrábamos ante "un clarísimo pronunciamiento judicial en un caso muy similar al que se ha analizado por esa procuraduría" dada la distinta entidad de las obras que han sido sancionadas (por lo demás, con la misma multa de 10.000 euros); distinta entidad, por lo demás, que reconoce el informe técnico de 17 de enero de 2017 que ya ha quedado transcrito "Se entiende que esta infracción de uso de suelo rústico como residencial no llega a la situación de otras parcelas (...) donde se ha construido una vivienda unifamiliar ya que nunca puede considerarse el recinto del camión como una vivienda aunque se habite y pernocte dentro del mismo".

En la fecha de cierre del Informe nos encontrábamos a la espera de la respuesta del Ayuntamiento de El Tiemblo.

#### **1.3.3.7. Protección de la legalidad respecto de actos sujetos a declaración responsable**

El expediente **20171374** se refiere a la ausencia de resolución de una denuncia relativa a las obras ejecutadas en una bodega en Lantadilla (Palencia). Con fecha 7 de julio de 2017 se registró en el Ayuntamiento un escrito según el cual "se están haciendo obras que no pueden hacerse por (...) Solicito se paralicen las obras". Este escrito fue reiterado sin que, hasta la fecha de presentación de la queja, el mismo hubiera sido objeto de respuesta.

En el informe municipal se indicaba que "esas obras no están sujetas a licencia. Se instó a que se realizase la correspondiente Declaración responsable y con fecha 12 de julio de 2017 fue realizada. En cuanto a la solicitud de paralización de obras por falta de licencia, me remito a lo indicado anteriormente. Para ese tipo de obras no es necesaria la licencia urbanística como se indicó a la denunciante. Con esta misma fecha se le comunica a (...) la comunicación cuya copia se adjunta".

Sin embargo, entendimos que la declaración responsable no se acompañaba de un proyecto (que pudiera no resultar exigible) pero tampoco de una memoria que describiera de forma suficiente las características del acto. También entendimos que parecía claro que las



obras comenzaron antes de que se presentara la citada declaración (con fecha 7 de julio de 2017 se registró de entrada el escrito de denuncia y, con fecha 13 de julio, la declaración responsable). A ambas cuestiones no se hacía referencia en la comunicación de 18 de diciembre de 2017 remitida al denunciante.

Pero es que, además, en dicha comunicación se concluía indicando, en la misma línea en que se pronunciaba el informe municipal remitido a esta procuraduría, que *"las obras a que hace Ud. referencia consistían en la sustitución de una ventana por otra, pintado de fachada exterior y limpieza y reparación de tejado, no se hacía necesaria la previa licencia de obra, y por tanto no procedía la paralización de la obra por falta de licencia"*.

Sin embargo, dicha interpretación parecía desconocer el contenido del art. 122 bis de la Ley 5/1999 (Protección de la legalidad respecto de actos sujetos a declaración responsable) de conformidad con el cual "Todas las referencias contenidas en este capítulo (capítulo III del título IV, arts. 111 a 122) a la licencia urbanística y sus condiciones, se entenderán hechas también a la declaración responsable y su contenido, con los mismos efectos". En concreto, el art. 113.1 de la Ley 5/1999 dice que cuando se esté ejecutando algún acto que requiera licencia sin que haya sido otorgada el Ayuntamiento dispondrá: a) la paralización de los actos b) la incoación de procedimiento sancionador y de restauración de la legalidad. El art. 114 de la misma Ley se refiere a las obras concluidas sin licencia y, respecto a las mismas, se establece, igualmente, que el Ayuntamiento dispondrá la incoación de procedimiento sancionador y de restauración de la legalidad (en este caso no procede acordar la paralización por razones obvias ya que dicho precepto legal se refiere a obras "concluidas"). Finalmente, establece el art. 115.1 c) de la Ley 5/1999 (también incardinado en el capítulo III del título IV) que constituye una infracción leve la realización de actos que requieran licencia en ausencia de la misma, cuando sean conformes con lo establecido en esta Ley y en el planeamiento.

En definitiva, se entendió que, de conformidad con el art. 122 bis de la Ley 5/99, todas las referencias contenidas en el capítulo III del título IV a la licencia urbanística y sus condiciones se entenderán hechas, también, a la declaración responsable y su contenido, con los mismos efectos. En consecuencia, deberían incoarse y resolverse, en su caso, los correspondientes expedientes de restauración de la legalidad y sancionador (art. 114 de la Ley 5/1999) y remitir a la denunciante, como continuación a la comunicación de fecha 18 de diciembre, un nuevo escrito ampliatorio en contestación al de 7 de julio.

En la fecha de cierre del Informe dicha resolución se encontraba pendiente de respuesta por parte del Ayuntamiento de Lantadilla.

### **1.3.3.8. Otros**

En los expedientes **20162239** y **20173877** los reclamantes manifestaban su disconformidad, respectivamente, con las obras ejecutadas en un chalet del término municipal de La Adrada (Segovia) y en un edificio ubicado en Segovia por parte de unos vecinos del mismo.

Sin embargo, llegamos a la conclusión de que no se había identificado una norma urbanística cuyo incumplimiento pudiera haber motivado la denegación de la licencia. Por lo tanto, en ambos casos pusimos en conocimiento de los reclamantes que el art. 98 de Ley 5/99 y el art. 291 del Decreto 22/2004 establecen que las licencias se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, salvo que afecten al dominio público o a suelos patrimoniales. También se citó la STS de 18 de julio de 1997 de conformidad con la cual "unas obras con licencia obtenida al amparo de las normas urbanísticas, pueden ser impedidas por los tribunales del orden civil a instancia de los titulares de derechos como el de propiedad, a los que eventualmente puedan afectar", así como la STS de 21 de octubre de 2008 cuando afirma "sin que pueda escudarse el infractor en una autorización o licencia municipal (...) pero sin pretender la imposición de una carga a la propiedad contigua carente de toda base en preceptos de índole civil". En definitiva, nada impide que unas obras amparadas en una licencia puedan afectar al derecho de propiedad o a cualesquiera otros derechos civiles pero, en este caso, se deberá acudir a los Tribunales de Justicia ya que se trata de un ámbito reservado a la función jurisdiccional propia de los mismos.

### **1.4. Información urbanística**

El acceso a la información en el ámbito urbanístico constituye un presupuesto necesario para el correcto ejercicio de la acción pública reconocida a todos los ciudadanos para exigir, en el ámbito administrativo y judicial, el cumplimiento de la normativa [arts. 5 f) del RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y 150 de la Ley 5/99].

Sin embargo, y como ya se ha indicado en los Informes anuales 2015 y 2016, en esta materia ha incidido la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Esta última atribuye a la Comisión de Transparencia, como órgano colegiado adscrito al Procurador del Común, la competencia para resolver las reclamaciones que se presenten frente a las resoluciones de la Administración

autonómica o de las entidades locales en materia de acceso a la información, inclusión hecha, obviamente, de aquella relacionada con la actividad urbanística.

En cualquier caso, en 2017 se han presentado 2 quejas y se han formulado 4 resoluciones. En el año 2016 se habían presentado 7 quejas y formulado 3 resoluciones.

En el expediente **20162123** se hace alusión a la falta de respuesta a la solicitud de copia de *"informe técnico redactado por el equipo ajeno al equipo redactor de las Normas Urbanísticas Municipales"* presentada en Correos con fecha 23 de septiembre de 2015 y reiterada el día 8 de enero de 2016.

En nuestra resolución pusimos de manifiesto que, durante el periodo de información pública, todas las personas pueden obtener copias impresas de la documentación relacionada con el instrumento, previa solicitud por escrito y abono de las tasas correspondientes, en su caso [art. 142.1c) de la Ley 5/1999 y art. 432 b) del Decreto 22/2004]. Sin embargo, la solicitud de copia no tuvo lugar durante el trámite de información pública sino con posterioridad al mismo (el trámite de información pública se inició el día 15 de abril de 2015 y concluyó el día 15 de mayo de 2015).

No obstante, se entendió que el Ayuntamiento debía estimar la solicitud ya que el firmante de la misma ostentaba la condición de interesado (es el propietario de la parcela afectada por el trazado de una carretera de conformidad con un informe técnico cuya copia solicita).

En la citada resolución se citó la STS de 9 de octubre de 2014 que considera conforme a derecho la resolución por la que se denegó al recurrente copia de documentación relacionada con la revisión del PGOU de Santa Cruz de Tenerife en curso de tramitación. En este caso la petición de copia también se había efectuado una vez concluido el trámite de información pública pero, al contrario de lo que sucedía en el presente caso, el recurrente no ostentaba la condición de interesado ("no consta que la parte ahora recurrente en casación hubiera acreditado debidamente su condición de interesado (...); sin que (...) haga mención alguna al modo en que el instrumento de planeamiento en tramitación pudiese repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado —es decir, no de forma meramente hipotética, potencial o futura—, sobre la esfera jurídica de la parte recurrente").

En la resolución remitida al Ayuntamiento de Cedillo de la Torre se puso de manifiesto lo siguiente:

*«Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a resolver las solicitudes de fecha 23 de septiembre de 2015 y 8 de enero de 2016 poniendo a disposición del peticionario*



*la copia del "informe técnico redactado por el equipo ajeno al equipo redactor de las Normas Urbanísticas Municipales"».*

El Ayuntamiento de Cedillo de la Torre aceptó la resolución.

En el expediente **20162289** su autor manifestaba su disconformidad con las respuestas a diversas solicitudes de información presentadas con fechas 30 de diciembre de 2015, 3 de febrero y 1 de marzo de 2016 (dirigidas a la alcaldía y a la concejalía de obras), 13 de abril de 2016 (dirigida a los servicios técnicos), 8 de junio de 2016 (dirigida a la secretaría) y 21 de julio de 2016 (dirigida a la alcaldía). En todas ellos se solicitaba información sobre si determinados usos y obras (*canalones de aluminio, barbacoas, aumento de volumetría de edificaciones como una cabaña, placas solares, uso residencial de una cabaña, etc.*) están permitidos en el suelo no urbanizable de especial protección de Palacios del Sil (León).

En este caso pusimos de manifiesto que es cierto que el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de 18 de febrero de 2010 señala "no ha de olvidarse el carácter de disposición general que tanto el Plan General de Ordenación Urbana como las Normas Urbanísticas Municipales tienen, con la consiguiente obligatoriedad de que los particulares, y más los interesados, conozcan su contenido".

Sin embargo, también es cierto que el art. 425.1 del Decreto 22/2004, y tras señalar que los instrumentos de planeamiento son públicos, establece que todas las personas tienen derecho a consultar su documentación completa, así como a obtener copias y aclaraciones sobre su alcance conforme a las reglas que se contienen en el citado precepto y que se concretan en las letras a), b) y c). De conformidad con el art. 425.1c) la página web municipal, o en su defecto la página web de la Diputación Provincial, procurará el acceso a una cuenta de correo electrónico mediante la que puedan realizarse consultas a los citados servicios técnicos.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Palacios del Sil (la cual fue aceptada):

*"1.- Que por parte de esa Corporación se tenga en cuenta que todas las personas tienen derecho a obtener aclaraciones sobre el alcance de los instrumentos de planeamiento vigentes (art. 425.1 del Decreto 22/2004).*

*2.- Que por parte de esa Corporación se tenga en cuenta, también, que la página Web municipal o, en su defecto, la página Web de la Diputación Provincial, procurará el acceso a una cuenta de correo electrónico mediante la que puedan realizarse consultas a los servicios técnicos [art. 425. 1c) del Decreto 22/2004]".*

No obstante, con posterioridad a la aceptación, se ha procedido a la apertura de un nuevo expediente, a instancia del reclamante, una vez que el mismo nos puso de manifiesto que no se había dado cumplimiento a la resolución.

## **2. OBRAS PÚBLICAS**

Un año más, la inversión se ha centrado principalmente, no en la contratación de nueva obra pública, sino en la conservación y mantenimiento de la obra pública ya existente, sobre todo en materia de infraestructuras.

En consecuencia, las quejas presentadas en esta materia no difieren cuantitativa y cualitativamente de las de los últimos años. Eso sí, debemos tener presente el hecho de que las obras de conservación y mantenimiento de una carretera en la provincia de Zamora (el deficiente estado de la misma carretera ya había dado lugar en el año 2016 a la presentación de 756 quejas) provocó la presentación de 1588 quejas.

Así, considerando lo anterior, en el año 2017 se han presentado un total de 1596 quejas. De ellas, 2 se refieren al procedimiento expropiatorio, 1 a ejecución de obras públicas y 1593 se refieren al estado de conservación y/o mantenimiento de carreteras, teniendo en cuenta la carretera que acumuló las 1588 quejas, lo que justifica el incremento del número de quejas con respecto al pasado año 2016 en el que se presentaron 770 quejas.

### **2.1. Ejecución de obras públicas**

En esta materia no son infrecuentes las quejas sobre ejecución de accesos a las carreteras.

En este sentido, destacamos la resolución que en este año 2017 se dictó en el expediente **20162129** en el que se aludía a la falta de reordenación de los accesos de la carretera C-527, a la altura del kilómetro 15, en la entrada de Pereruela (Zamora) y, en concreto, del acceso a unas instalaciones industriales.

Según manifestaba el autor de la queja, la finca donde se encuentra la referida industria siempre tuvo acceso desde la citada carretera sin que existieran otros accesos alternativos. Sin embargo, desde el año 2006, el acceso es provisional y con la mitad de los movimientos restringidos: cuando se accede desde Zamora hay que ir al pueblo para dar la vuelta y, cuando se accede a la carretera con dirección a Pereruela, hay que ir en dirección a Zamora para dar la vuelta en algún camino.

Tras dirigirnos en solicitud de información a la Administración autonómica como titular de la vía y a la Subdelegación del Gobierno en Zamora a fin de que la Guardia Civil de Tráfico elaborase un informe, referido exclusivamente a la seguridad vial de los accesos, llegamos a la conclusión de que la ordenación actual de los accesos de la carretera CL-527 en Pereruela, no presenta deficiencias que tengan relación con la seguridad vial.

Sin embargo, desde un punto de vista funcional, el acceso "provisional", según lo calificó la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en su informe, lleva teniendo tal consideración desde 2001, es decir, desde hace 16 años, periodo temporal que excede lo que se puede entender conceptualmente como provisionalidad.

Así, al menos desde el año 2012, el único motivo por el cual no se ha solucionado el problema no es jurídico ni técnico, sino, según señala la Consejería, estrictamente económico. Ciertamente, las restricciones presupuestarias, especialmente en materia de obra pública, derivadas de la situación de crisis económica, podían justificar en el año 2012 la inejecución del proyecto y su aplazamiento en el tiempo. Sin embargo, transcurridos cinco años desde entonces, no parece razonable, a juicio de esta Procuraduría, no ya que no se ejecute la obra de reordenación de accesos, sino que ni siquiera existan previsiones de, al menos, iniciar la tramitación administrativa a tal efecto y, con ello, poner un horizonte temporal para acabar con la "provisionalidad" del único y funcionalmente inadecuado acceso existente.

Por ello, se acordó dirigir resolución a dicha Administración en los siguientes términos:

*"Que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León acuerde, bien iniciar los trámites para la ejecución de un nuevo proyecto, bien retomar el proyecto abortado en 2012 en relación con los accesos en la CL-527 en el tramo de Pereruela (Zamora), que dote, entre otros, de un acceso definitivo a (...)"*

La resolución fue parcialmente aceptada por la Consejería.

## **2.2. Conservación y mantenimiento**

Destacamos en esta materia el expediente **20160417** en el que se aludía al deficiente estado de conservación de la carretera LE-5225 de Villafranca del Bierzo a Tejeira y de la carretera hasta las localidades de Cela y Porcarizas, en la provincia de León.

Solicitada información a la Diputación Provincial de León como Administración titular de la carretera y a la Subdelegación del Gobierno en León a fin de que la Guardia Civil de Tráfico remitiera informe sobre la cuestión planteada, se constató que las Administraciones informantes eran coincidentes en varios aspectos como que la intensidad media diaria de tráfico

es baja, que la siniestralidad o accidentabilidad es muy baja y en cuanto al buen estado de la carretera LE-5225 entra Villafranca del Bierzo y Tejeira hasta el kilómetro 9+000.

Sin embargo, mostraron discrepancias en cuanto al estado del resto del itinerario de esta carretera así como de la carretera LE-4201.

Pues bien, se concluyó que la mejora del estado de la carretera puede llevarse a cabo en dos fases, distinguiendo entre las obras urgentes por afectar a la seguridad vial de los usuarios y las obras de mejora integral cuyo coste estimado por la Diputación ascendería a 5.000.000 de euros.

- Obras urgentes a realizar de inmediato con un coste asumible:

a) La colocación de barreras laterales de protección en todas las márgenes en las que existen desniveles y fuertes pendientes en el terreno. Dicha necesidad es reconocida en los informes de la Diputación asumiendo que procederá a revisar ambas carreteras a fin de instalar barreras metálicas "tipo biondas" donde sea preciso.

b) Reparación del pavimento en los tramos deteriorados eliminando escalones y baches. Con relación a ello, la Diputación alude a los trabajos de bacheo ordinarios, si bien, en este caso, parece razonable realizar, con carácter extraordinario y puntual, una actuación más completa en este sentido.

c) Señalización horizontal, tanto en la delimitación de los carriles como en los bordes de la calzada, en todos los tramos que no cuenten con ella o que no sea perfectamente visible.

d) Instalación de señalización vertical de advertencia de peligro y de limitación de velocidad en tramos curvos que carezcan de la misma.

- Obras a ejecutar a medio plazo: Se trata de obras de mejora integral de la carretera que implican el ensanchamiento de la calzada, la creación de arcenes si fuera posible, la mejora de curvas en planta y el asfaltado de todos los tramos. Se trata de una actuación más costosa (5 millones de euros de estimación) que podía, a criterio de esa Diputación, llevarse cabo por fases y durante varios ejercicios presupuestarios, para lo cual la tramitación administrativa debería iniciarse con la mayor prontitud posible.

A tal efecto se dirigió resolución a la Diputación Provincial de León en los siguientes términos:

*"I.- Que la Diputación Provincial de León proceda, con la mayor inmediatez posible y previos los trámites administrativos oportunos, a ejecutar las obras siguientes en las carreteras LE-5225 (a partir del P.K. 9+000) y LE-4201:*

- *Instalación de barreras laterales de protección en todos los márgenes en los que existen desniveles y fuertes pendientes en el terreno que todavía carecen de ellas.*
- *Reparación del pavimento en todos los tramos deteriorados.*
- *Pintado de señalización horizontal, tanto en la delimitación de los carriles como en los bordes de la calzada, en todos los tramos que no cuenten con ella o en los que no sea perfectamente visible.*
- *Instalación de señalización vertical de advertencia de peligro y de limitación de velocidad en tramos curvos que carezcan de la misma.*

*II.- Que la Diputación Provincial de León valore la posibilidad de incluir en el próximo ejercicio presupuestario (2018), la dotación necesaria para el inicio de la tramitación administrativa del proyecto de modernización de ambas carreteras, de manera que en los siguientes ejercicios puedan acometerse las obras".*

La resolución fue parcialmente aceptada por la Diputación.

El expediente **20171366**, en tramitación y pendiente de pronunciamiento que se producirá ya en 2018, plantea un asunto relativamente frecuente, como es el deficiente estado de conservación de un tramo de carretera que ninguna Administración reconoce como de su titularidad, por lo que, en primer lugar, debe atribuirse la misma para luego y, en su caso, poder dirigir la oportuna resolución.

En este caso se trata de la carretera sin nomenclatura que une las localidades de Manganeses de la Polvorosa y Villabrázaro (Zamora) partiendo desde la carretera ZA-P-1511 y desde la que se accede y se sale de la autovía A-52 y cuyo estado, según el autor de la queja, supone un peligro para la seguridad vial, especialmente por las deficiencias que presenta el firme.

Por similar motivo se tramitó el expediente **20170484**, en este caso derivado del estado de conservación de la carretera DSA-512 entre Palacios del Arzobispo y Añover de Tormes (Salamanca) que se cerró por solución del problema planteado, toda vez que la Diputación Provincial de Salamanca comunicó que las obras demandadas fueron incluidas en la "Convocatoria de subvenciones en especie a favor de municipios de la provincia de Salamanca con población inferior a 20.000 habitantes, para reparación, conservación de caminos de titularidad no provincial a ejecutar por la Diputación Provincial de Salamanca, con carácter bienal 2016-2017" y que esas obras, en concreto, ya se han ejecutado.

En el expediente **20171247** se abordó el incumplimiento de una resolución dictada en otro expediente anterior (**20130385**) al que ya nos referimos en el Informe anual correspondiente al año 2013. En concreto, en la queja se aludía el incumplimiento de la sugerencia en la que se instaba al Ayuntamiento de Valle de Tobalina (Burgos) a otorgar prioridad en sus inversiones futuras a la ampliación de la acera de la travesía de Quintana María de manera que ésta se prolongue hasta el inmueble que se corresponde con el nº (...) de la dirección postal de la citada travesía y ello, bien con fondos propios, bien acudiendo a la línea de ayudas o subvenciones de otras administraciones públicas.

Como quiera que la resolución fue aceptada por el citado Ayuntamiento y ante la inejecución de las obras se dictó resolución argumentando que, si bien las entidades locales deciden poner en marcha proyectos de obras o dotar de servicios a determinadas zonas o vías públicas relegando en el tiempo a otras, dicha potestad discrecional del Ayuntamiento no es absoluta y debe compatibilizarse con la obligación de prestación del servicio público mínimo y obligatorio de pavimentación de vías públicas al que se refieren los arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Dicho de otro modo, las competencias de las administraciones locales respecto de la pavimentación de sus vías públicas, no son de ejercicio facultativo para la entidad local sino obligatorio, conforme a lo dispuesto en los artículos aludidos y también en la Ley 1/98 de Régimen Local de Castilla y León cuyo art. 18.1 g) establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Por ello, la reiterada afirmación de las administraciones, entre ellas la local, compartida también por esta procuraduría, de que "son muchas las necesidades y pocos los recursos", no puede servir de excusa para dilatar indefinidamente en el tiempo el cumplimiento de un servicio obligatorio mínimo, como ocurre en este caso.

Desde el punto de vista jurisprudencial, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de las que pueden ser ejemplo las de fecha 12 de abril de 2005 y 25 de noviembre de 2005, son constantes al señalar que la limitación de recursos económicos, que habitualmente se esgrime por los ayuntamientos para justificar la carencia de servicios públicos esenciales, no puede servir de excusa para dejar de cumplir las obligaciones que les impone la ley.

En el caso analizado, la realización parcial de la ejecución de la acera, además de posible es urgente, toda vez que la carencia del tramo de acera, más allá de un problema de incomodidad, lo es de seguridad puesto que la inexistencia de acera obliga a los vecinos en



general, y a los habitantes de la vivienda sita en el nº (...) de la citada travesía, en particular, a desplazarse por el arcén de la carretera poniendo en peligro su seguridad e integridad física, derechos éstos (a la seguridad y a la integridad) que las administraciones públicas, por tanto, los ayuntamientos, deben garantizar.

Es más, si garantizar la seguridad e integridad de las personas es trascendental, no menos relevante es garantizar la libertad y autonomía de movimiento de todas las personas en general y, en especial, de las personas con discapacidad y de las que por su edad padezcan algunas dificultades de movimiento, como ocurre en el caso presente, en el que la persona que habita el inmueble al que no llega la acera cuenta con 95 años de edad y dificultades motoras, garantía contemplada en la normativa sectorial vigente (RDLeg 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social y la Ley autonómica 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad).

Por ello se acordó dirigir resolución a la citada Administración local con el siguiente contenido:

*"Que el Ayuntamiento de Valle de Tobalina adopte las medidas oportunas para, bien con fondos propios, bien a través de subvenciones que deberá solicitar a tal fin, acometer en el ejercicio presupuestario de 2018 las obras de ampliación de la acera de la travesía de Quintana María de manera que ésta se prolongue al inmueble que se corresponde con el nº (...) de la dirección postal de la citada travesía".*

El expediente se encuentra a la espera de que el Ayuntamiento comunique la aceptación o no de la resolución.

Por último, tal y como señalábamos en la introducción al apartado de obras públicas, en 2017 se recibieron 1588 quejas, todas ellas relativas al deficiente estado de conservación y vialidad que presenta la carretera de Porto de Sanabria a Galicia y a la ejecución del proyecto de modernización o conservación de la misma ya en tramitación administrativa.

Será en el informe del año 2018 cuando demos cuenta del pronunciamiento que, en su caso, haya recaído en los expedientes tramitados por ese motivo.

### **3 VIVIENDA**

Más allá de las consecuencias de su ubicación sistemática dentro de los principios rectores de la política social y económica, el derecho a la vivienda se halla contemplado como un derecho subjetivo de los ciudadanos en el art. 47 CE, en los tratados internacionales de

derechos humanos ratificados por España, y en el art. 5 a) del RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Por su parte, el Estatuto de Autonomía configura como un objetivo a cuyo cumplimiento deben orientar sus actuaciones los poderes públicos el acceso en condiciones de igualdad a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja (art. 16.14 EA). Es indudable, por tanto, la existencia de una obligación general constitucional y estatutaria de desarrollar una política de vivienda, integrada por las medidas concretas que los poderes públicos deban adoptar para que este derecho sea real y efectivo para todos, evitando la configuración de la vivienda como un bien cuyo acceso se encuentre regulado exclusivamente por el mercado. En este último sentido, ahora más que nunca, no se debe olvidar que algunas de las actuaciones llevadas a cabo en el pasado dirigidas, presuntamente, a lograr el objetivo de mejorar el acceso de todos a una vivienda en régimen de propiedad, contribuyeron notablemente a configurar los perfiles de la crisis económica que ha sufrido España en los últimos años.

En el ámbito estatal, el derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada se ha procurado hacer efectivo a través de políticas articuladas en los sucesivos planes de vivienda. Señalábamos en nuestro anterior Informe que 2016 marcaba el final de la vigencia del último de estos planes (Plan Estatal 2013-2016, aprobado por el RD 233/2013, de 5 de abril) y que, en consecuencia, era conveniente que se procediera a la aprobación de un nuevo plan estatal de vivienda. Sin embargo, esta aprobación no ha tenido lugar y, según las previsiones del Ministerio de Fomento, será en los primeros meses de 2018 cuando comenzará la aplicación de las líneas de ayuda que se prevean en el plan 2018-2021.

Algunas comunidades autónomas han continuado aprobando en 2017 normas de rango legal cuyo objeto es la protección del derecho a la vivienda, con especial atención a la garantía de este para quienes se encuentran en situación de riesgo de exclusión. Así ha ocurrido en la Comunidad Autónoma de Extremadura con la aprobación de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda, o la Comunitat Valenciana con la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda. Castilla y León, por su parte, se ha limitado a prorrogar de nuevo, hasta el 20 de diciembre de 2019, las medidas relativas a las viviendas de titularidad pública y las dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda en general previstas en los capítulos III y IV de la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda, norma cuya aplicación ya ha sido objeto de crítica a través de diversas actuaciones de oficio de carácter general llevadas a cabo en años anteriores. En cuanto a la ausencia de



aprobación de un plan de vivienda propio de Castilla y León, como instrumento estratégico para la racionalización y gestión de las actuaciones públicas realizadas en este ámbito material, que ha sido recomendada en 2013 y 2015 por esta Procuraduría una vez agotado el horizonte temporal del anterior plan en 2009, si bien tal aprobación no ha tenido lugar, sí deseamos reseñar que en la contestación a una pregunta parlamentaria para respuesta escrita, publicada en el *BOCCyL* núm. 266, de 27 de abril de 2017, se puso de manifiesto que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente se encontraba trabajando en la elaboración de este nuevo plan.

En el marco constitucional, estatutario y legal existente, garantizar la observancia por los poderes públicos autonómicos y locales de sus obligaciones de protección del derecho social a la vivienda se configura como la función esencial del Procurador del Común en esta materia. En 2017 hemos llevado a cabo esta labor tanto de oficio como a través de la tramitación y resolución de las quejas recibidas.

Comenzando con el examen de las quejas planteadas, han sido 30 las ocasiones en las que los ciudadanos han denunciado vulneraciones de este derecho, 9 menos que en 2016. No obstante, la actuación de oficio llevada a cabo en este sector material, dedicada en esta ocasión al cumplimiento del "Pacto por el Alquiler", a la cual nos referimos en la parte correspondiente de este Informe, ha tenido un carácter general y, por tanto, las recomendaciones realizadas como resultado de su tramitación tienen relevancia para la generalidad de los ciudadanos. En cualquier caso, este ligero descenso en el número de quejas recibidas cabe atribuirlo, con probabilidad, más a una cierta paralización de la actividad administrativa en este ámbito, como se desprende del repaso a las modificaciones normativas con el que hemos comenzado esta parte del Informe dedicada a la vivienda, que a la ausencia de dificultades para acceder a una vivienda digna y adecuada.

Un año más la materia que mayor número de conflictos ha generado ha sido la relativa a las viviendas de protección pública, puesto que 13 quejas se refirieron a actuaciones administrativas relacionadas con este tipo de viviendas, destacando dentro de este primer grupo las relativas al acceso a las mismas (7 quejas); por su parte, las actuaciones de las administraciones públicas referidas a viviendas no protegidas, aunque en algunos casos de titularidad pública (en concreto, municipal), han dado lugar a 10 quejas (3 más que en 2016); finalmente, la convocatoria y concesión de ayudas económicas dirigidas a financiar la adquisición, arrendamiento o rehabilitación de viviendas, ha motivado 7 de las 30 quejas presentadas.

Consecuencia del descenso en el número de quejas es la disminución en el volumen de resoluciones dirigidas a la Administración (13 en 2017). Entre las mismas, interesa destacar



que 6 de ellas se encuentran relacionadas con las dificultades en el acceso a las viviendas protegidas (4 resoluciones) o libres pero de titularidad pública (2 resoluciones). Han sido aceptadas total o parcialmente 10 de las resoluciones adoptadas (3 de ellas con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe).

Para finalizar, deseamos manifestar respecto a la colaboración mantenida por las administraciones autonómica y local, que el grado de colaboración de ambas ha sido muy alto, como muestra el hecho de que solo en dos ocasiones fue necesario reiterar dos veces nuestra solicitud de información antes de que la misma fuera remitida; en ningún supuesto nos hemos visto obligados a incluir a la Administración autonómica o a una entidad local en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras por no responder a una petición de información o a una resolución.

### **3.1. Viviendas de protección pública**

La vivienda de protección pública continúa siendo el instrumento esencial a través del cual las administraciones tratan de garantizar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada en cualquier régimen de tenencia. Por este motivo, el Plan Estatal 2013-2016, todavía vigente durante 2017, contempla medidas directamente dirigidas a incrementar el número de viviendas públicas a las que pueden acceder los ciudadanos, como el programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler. En el mismo sentido, el propio Acuerdo para transformar la política de alquiler en Castilla y León, adoptado en 2015 en el marco del Consejo del Diálogo Social, prevé como primera medida la constitución de un parque público de vivienda en alquiler.

Ahora bien, a pesar de lo anterior una de las deficiencias que se observan en la política de vivienda de esta Comunidad es la ausencia de un parque de viviendas de protección pública suficiente para atender las situaciones de necesidad y exclusión que se plantean, como se evidencia en varias de las resoluciones que se han dirigido a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en 2017. A lo anterior contribuye la paralización en los últimos años del proceso de promoción de viviendas protegidas, como manifiesta el hecho de que, según los datos del Ministerio de Fomento, de las 3.436 viviendas de protección pública calificadas definitivamente en Castilla y León en 2008, se pasara a únicamente 4 en 2016, no constando hasta el mes de septiembre de 2017 ninguna vivienda protegida calificada definitivamente en la Comunidad. Por estos motivos, se hace necesario ampliar el parque de vivienda protegida disponible, coordinar las actuaciones de la Administración autonómica y de las entidades locales



---

respecto al mismo y regular su gestión, todo ello con la finalidad de atender las situaciones de necesidad y de exclusión social que se planteen.

### **3.1.1. Promoción y financiación**

En relación con las ayudas dirigidas a financiar la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler, se formuló una resolución en el expediente **20162309**. En esta queja se denunciaba la ausencia de respuesta a dos escritos relativos a la ausencia de abono de las subvenciones correspondientes a siete promociones de viviendas de protección pública ubicadas en Astorga y en La Bañeza (León). Respecto a estas subvenciones ya se había dirigido una resolución en 2015 donde se había recomendado a la Administración autonómica que se adoptara una resolución de otorgamiento de las ayudas si se cumplieran los requisitos para su obtención, y que se procediera a su abono con cargo a los fondos transferidos con tal fin por el Ministerio de Fomento. Aquella resolución no había sido aceptada. Sin embargo, en 2017 los autores de queja se habían vuelto a dirigir a nosotros señalando que habían solicitado información acerca del abono de las subvenciones en cuestión, sin haber obtenido contestación. Estas nuevas peticiones habían sido presentadas con motivo de la publicación en un medio de comunicación de unas declaraciones del Excmo. Sr. Consejero en las que se había comprometido a "desbloquear las ayudas".

A la vista de la información obtenida con motivo de la tramitación de esta nueva queja, se constató que la problemática material que había motivado la resolución adoptada en 2015 no tenía visos de obtener una solución, a pesar de las declaraciones realizadas en un medio de comunicación por el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Por este motivo, nos reiteramos en nuestra postura, añadiendo que, en el caso de las promociones en cuestión, una vez que habían sido calificadas definitivamente las viviendas, se habían presentado los correspondientes contratos de arrendamiento con el objeto de obtener las resoluciones de otorgamiento de las subvenciones, sin que tales resoluciones hubieran sido adoptadas y sin que tampoco se hubiera resuelto denegar, motivadamente, el reconocimiento de las ayudas. En consecuencia, no se habían observado las reglas aplicables a toda subvención pública, dando lugar a una situación de indefensión de los adjudicatarios de las viviendas. Continuaba siendo exigible que, cuando menos, los arrendatarios conocieran el motivo de la ausencia de reconocimiento de las ayudas a través de la pertinente resolución administrativa adoptada por el órgano competente, frente a la que se pudieran presentar, si así se estimaba oportuno, los recursos administrativos y/o judiciales previstos en la normativa aplicable. En relación con el posible agotamiento de fondos, se reiteró que, si bien podría ser jurídicamente correcta la posibilidad de desestimar una solicitud de ayuda con base en un agotamiento del



crédito presupuestario, siempre es exigible que se justifique adecuadamente que la consignación presupuestaria se agotó o quedó comprometida en la atención de solicitudes prioritarias (entre otras, STSJCYL de 5 de abril de 2002 y 19 de septiembre de 2003).

En atención a lo expuesto, se dirigió una Resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

*"De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprobó el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y en cumplimiento de los compromisos asumidos en el Convenio celebrado con fecha 29 de abril de 2009 con el, entonces, Ministerio de Vivienda para su aplicación, resolver expresamente y de forma motivada las solicitudes de las subvenciones correspondientes a las siete promociones de viviendas protegidas para arrendamiento a 25 años (expedientes 24-NC-000026-27-28-29-30-31-32/2011) ubicadas en las localidades de Astorga y La Bañeza (León), expresando, en su caso, los motivos de su denegación".*

La Consejería destinataria de esta resolución volvió a poner de manifiesto que no consideraba oportuno su aceptación, remitiéndose a lo ya contestado en 2015. A la vista de esta respuesta, nosotros también nos remitimos a lo ya expuesto en anteriores ocasiones acerca de la situación de indefensión material que generaba la posición mantenida por la Administración autonómica en estos casos.

Directamente relacionada con la financiación de la compra de viviendas de protección pública se encontraba la problemática planteada en el expediente **20171132**, donde el ciudadano manifestaba su disconformidad con la resolución por la que se había denegado la moratoria en el pago de la cuota mensual de amortización de una vivienda de promoción directa. Considerando el contenido de la información obtenida y la copia del expediente remitido por la Administración, se concluyó que la denegación que había motivado la queja no podía considerarse irregular. En efecto, la denegación acordada se había fundamentado en el incumplimiento del requisito de ingresos máximos contemplado en el art. 11.2 b) de la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, puesto que se había determinado que los ingresos familiares del solicitante eran superiores a 2,5 veces el Iprem y que el importe de las cuotas de amortización no superaba la tercera parte de tales ingresos. Para el cálculo de los ingresos familiares se había utilizado, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden FYM/764/2013, de 17 de septiembre, la declaración del IRPF presentada en el último período impositivo con plazo de presentación vencido (2016), donde la base imponible general y del ahorro superaba el límite indicado. Era cierto que en la solicitud de moratoria que se había presentado en 2017 se acreditaba una



circunstancia (la extinción de la relación laboral del solicitante como consecuencia de un expediente de regulación de empleo) que tenía evidentes consecuencias en los ingresos económicos de su unidad familiar, puesto que, las retribuciones que venía percibiendo aquel se habían visto sustituidas por la prestación por desempleo; sin embargo, estas consecuencias tendrían su reflejo en la declaración del IRPF correspondiente al año 2017 que se debería presentar, en su caso, en 2018, siendo en ese momento cuando se podría volver a solicitar la moratoria en el pago de la cuota, la cual entonces debería ser otorgada si los ingresos declarados no superasen el límite establecido. Cabe recordar que la posibilidad de obtener una moratoria en el pago de la cuota mensual de amortización de una vivienda de protección pública de promoción directa es una de las medidas previstas en la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, cuya aplicación se encuentra prorrogada hasta el 20 de diciembre de 2019.

### **3.1.2. Acceso y venta**

Hemos formulado varias resoluciones relativas a uno de los mecanismos más relevantes para garantizar la eficacia del derecho a una vivienda digna y adecuada en situaciones de exclusión, como es el acceso a viviendas de protección pública a través del denominado alquiler social.

Así, en el expediente **20171065** se planteaba la situación de necesidad de vivienda de una familia residente en Palencia formada por dos adultos y cuatro hijos menores de edad. Manifestaba el autor de la queja que esta situación no había sido atendida a pesar de que se había solicitado acceder a una vivienda al Servicio Territorial de Fomento y a los Servicios Sociales municipales. De la información obtenida de la Administración autonómica y del Ayuntamiento se desprendería que, si bien se había emitido un informe por los citados Servicios Sociales donde parecía proponerse la adjudicación de una vivienda en régimen de alquiler social a la familia solicitante considerando su situación de exclusión social y de necesidad de vivienda, no constaba que se hubiera adoptado una resolución expresa de la petición presentada ante aquel Servicio Territorial.

El art. 64 bis, apartado 3, de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad, prevé que cuando concurren circunstancias relacionadas con la necesidad de vivienda de personas incluidas en los colectivos de especial protección, las viviendas de protección pública podrán ser adjudicadas mediante una declaración de actuación singular. Esta forma de adjudicación se desarrolla en el art. 15 de la Orden FOM 1982/2008, de 14 de noviembre. En consecuencia, si bien no existe una regulación de un procedimiento específico del acceso al alquiler social, este, de acuerdo con el precepto legal señalado, se hace

depende de la situación de necesidad de vivienda que afecte a personas y familias incluidas dentro de alguno de aquellos colectivos merecedores de especial protección en el acceso a la vivienda de protección pública. En cualquier caso y aunque no se previera expresamente así, en el supuesto planteado en la queja parecía lógico que fueran los Servicios Sociales correspondientes quienes determinasen si concurría o no la situación de necesidad de vivienda que justificara la adjudicación de una vivienda protegida en alquiler. En consecuencia, a la vista del informe que había sido emitido por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Palencia, procedía declarar como actuación singular la adjudicación en régimen de alquiler de una vivienda de promoción directa a la familia en cuestión, con la finalidad de garantizar a esta el acceso a una vivienda digna.

Ahora bien, de la información proporcionada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente acerca del número de viviendas de las que disponía para su adjudicación en alquiler social en la ciudad de Palencia, se desprendía la insuficiencia de las mismas para atender situaciones como la planteada en la queja. En relación con esta última cuestión, nos remitimos a diversas resoluciones dirigidas a aquella Consejería en las que habíamos hecho referencia a la necesidad general de disponer de un parque público de viviendas de alquiler suficiente para atender las situaciones de necesidad de vivienda que se planteen. La última de ellas había sido la formulada en la actuación de oficio **20160631**, cuyo objeto central era verificar el grado de cumplimiento de las medidas contenidas en el "Pacto por el Alquiler", y a la que nos referimos en la parte correspondiente de este Informe. En todo caso, en el supuesto planteado en la queja, el hecho de que, en aquel momento, no existiera una vivienda disponible para su alquiler social en la localidad de Palencia, no impedía que se adoptase como declaración de actuación singular la adjudicación de una vivienda de protección pública, a los efectos de que esta última pudiera tener lugar cuando se dispusiera de alguna vivienda que pudiera ser destinada a este fin o, en su caso, de que, si así lo decidía la familia afectada, sus miembros pudieran trasladarse a otra localidad de la provincia de Palencia donde sí existiesen viviendas disponibles.

Finalmente, de la información proporcionada por las administraciones afectadas se desprendía que las medidas adoptadas para tratar de atender las situaciones de necesidad de vivienda de familias en situación de exclusión social en la ciudad de Palencia se llevaban a cabo con cierta descoordinación entre aquellas. En varias de nuestras resoluciones en materia de vivienda se había hecho hincapié en la necesidad de que la Administración autonómica y los ayuntamientos de mayor tamaño desarrollasen sus actuaciones en materia de vivienda de una forma coordinada. Esta coordinación general se debía dar también cuando de lo que se trata es de atender situaciones de especial y urgente necesidad utilizando para ello el parque público de

viviendas en alquiler. Por tanto, pusimos de manifiesto que se debían establecer mecanismos concretos de coordinación adecuados para atender estas situaciones, trasladando a la realidad los compromisos genéricos de coordinación que se habían asumido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la Gerencia de Servicios Sociales y por la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, en el Protocolo General de Actuación Conjunta para la coordinación de actuaciones en la gestión de los parques públicos de alquiler, firmado en el mes de noviembre de 2017.

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

*"Primero.- En relación con la situación de necesidad de vivienda sufrida por la familia de (...), resolver expresamente su solicitud de adjudicación de una vivienda en alquiler presentada con fecha 19 de diciembre de 2016, acordando la declaración como actuación singular de la adjudicación en régimen de alquiler de una vivienda de protección pública.*

*Segundo.- Adoptar medidas dirigidas a ampliar el parque público de vivienda en alquiler en el término municipal de Palencia, ante la inexistencia en el mes de septiembre de 2017 de viviendas que pudieran ser destinadas a atender situaciones de necesidad residencial como la que afecta a la familia señalada.*

*Tercero.- Establecer mecanismos concretos de coordinación con el Ayuntamiento de Palencia, dirigidos a atender a través del parque público de vivienda en alquiler situaciones de especial y urgente necesidad residencial".*

Por su parte, también se formuló al Ayuntamiento de Palencia una resolución, cuya parte dispositiva tenía el siguiente tenor:

*"Establecer mecanismos concretos de coordinación con el Servicio Territorial de Fomento y con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, dirigidos a atender a través del parque público de vivienda en alquiler situaciones de especial y urgente necesidad residencial".*

Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, las resoluciones indicadas fueron aceptadas, en términos generales, tanto por la Administración autonómica como por el Ayuntamiento indicado, si bien la primera nos puso de manifiesto que continuaba sin disponer de viviendas que pudieran ser destinadas a un alquiler social en la ciudad de Palencia.

Por su parte, en la queja **20160789** se manifestaba la oposición a la denegación de una declaración como actuación singular de la adjudicación en régimen de alquiler de una vivienda de promoción directa a una familia residente en la ciudad de León, integrada por dos personas adultas y un menor de edad. A la vista de la información obtenida de la Administración autonómica, se constató que se había emitido un informe por los Servicios Sociales donde se había propuesto como solución a la situación de necesidad residencial planteada el alquiler social de una vivienda de protección pública. Sin embargo, el Servicio Territorial de Fomento de León había considerado, sin aportar ningún dato adicional acerca de la situación de necesidad de vivienda de la familia, que el informe emitido por los Servicios Sociales no acreditaba suficientemente el riesgo de exclusión social de esta ni su necesidad urgente de vivienda.

Ahora bien, a los efectos de establecer la concurrencia de la necesidad de vivienda de personas incluidas dentro de los colectivos merecedores de especial protección en el acceso a la vivienda protegida, determinante de su posible acceso a un alquiler social, debe darse prioridad a lo informado por los Servicios Sociales. Por este motivo, tanto si había sido desestimado el recurso que se había interpuesto frente a la denegación que motivaba la queja, como si el mismo se hallaba pendiente de resolución, procedía la emisión de un nuevo informe por parte de los Servicios Sociales en el cual se determinase si persistían las circunstancias de necesidad de vivienda que habían justificado la emisión del informe social antes señalado, donde se había considerado que el alquiler social era una alternativa adecuada para procurar una vivienda digna a la familia en cuestión. Por otra parte y al igual que ocurría en la queja anteriormente expuesta en relación con la ciudad de Palencia, se había indicado por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente que no se disponía de ninguna vivienda para su adjudicación en alquiler social en la ciudad de León y su alfoz.

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

*"Primero.- Solicitar la emisión de un nuevo informe social acerca de la situación de necesidad de vivienda en la que se encuentre en la actualidad la unidad familiar de (...).*

*Segundo.- En el supuesto de que en el nuevo informe social se confirme el mantenimiento de la situación de necesidad de vivienda de la familia que motivó el informe del CEAS de Armunia-Oteruelo-Trobajo del Cerecedo de 11 de febrero de 2016, adoptar las medidas oportunas, según corresponda, para proceder a la*



---

*adjudicación a la misma de una vivienda en alquiler social en el término municipal de León o, si fuera preciso, en algún otro que se encuentre próximo”.*

Esta resolución fue aceptada, procediéndose a declarar como actuación singular la adjudicación en régimen de alquiler social de una vivienda de promoción directa a la familia indicada. No obstante, debido a la persistencia en la ausencia de viviendas disponibles para ser destinadas a este fin en León y su alfoz, se presentó una segunda queja planteando de nuevo la misma problemática. Esta queja ha sido admitida a trámite y se ha dirigido la correspondiente solicitud de información a la Administración autonómica, encontrándose pendiente su recepción en la fecha de cierre de este Informe.

También se encontraba relacionada con la disponibilidad de viviendas para adjudicar en régimen de alquiler social en León y su alfoz la queja **20170904**, donde se denunciaba una situación de necesidad urgente de vivienda de una familia residente en este término municipal, integrada por dos adultos y dos menores de edad. En este caso concreto, la necesidad de vivienda de la familia se había agravado notablemente puesto que se había emitido un requerimiento judicial para el desalojo del inmueble donde residían sus miembros en régimen de alquiler.

A la vista de la información obtenida, se observó la existencia de dos informes emitidos por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) en los cuales se proponía la adjudicación de una vivienda en régimen de alquiler social a la unidad familiar solicitante, habida cuenta de su situación de exclusión social y de las circunstancias relacionadas con la necesidad de vivienda de la misma. Sin embargo, en 2016, tanto el Servicio Territorial de Fomento de León primero, como la Consejería competente en materia de vivienda después, no habían considerado que concudiesen las circunstancias determinantes de la adjudicación en régimen de alquiler de una vivienda de promoción directa.

De acuerdo con la prioridad que debe darse a lo informado por los Servicios Sociales correspondientes a los efectos de determinar la concurrencia de la necesidad de vivienda de personas incluidas dentro de los colectivos merecedores de especial protección en el acceso a la vivienda de protección pública a la que ya nos hemos referido, en el caso planteado también se debía declarar como actuación singular la adjudicación en régimen de alquiler de una vivienda de promoción directa a la familia señalada, con la finalidad de garantizar a la misma el acceso a una vivienda digna. No impedía lo anterior, como parecía indicar la Administración autonómica en su informe, el hecho de que la misma unidad familiar hubiera sido beneficiaria de una subvención destinada al alquiler de vivienda, puesto que esta ayuda, aunque sin duda contribuye a hacer frente al pago de la renta, puede no llegar a impedir que persistan las



dificultades para que este tenga lugar, como ocurría en el supuesto referido en la queja, debido a la precaria situación económica de la familia señalada. En cuanto al número de viviendas de las que se disponía para su adjudicación en alquiler social en la ciudad de León y su alfoz, también aquí se constató que, si bien había 10 viviendas disponibles en distintos municipios de la provincia de León, ninguna de ellas se encontraba en la localidad de León o en su alfoz. En todo caso, la Administración autonómica no debía denegar a la familia del solicitante el alquiler social de una vivienda, apartándose del criterio expuesto por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.

De acuerdo con lo expuesto, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

*"Primero.- Resolver expresamente, si no se hubiera procedido aún de esta forma y previa realización de las actuaciones que se estimen oportunas, la solicitud de adjudicación de una vivienda en alquiler presentada por la unidad familiar de (...) con fecha 15 de junio de 2017, acordando la declaración como actuación singular de la adjudicación en régimen de alquiler de una vivienda de protección pública.*

*Segundo.- Adoptar medidas dirigidas a ampliar el parque público de vivienda en alquiler en la localidad de León y su alfoz, ante la inexistencia en el mes de septiembre de 2017 de viviendas que pudieran ser destinadas a atender situaciones de necesidad residencial como la que afecta a la familia señalada".*

Si bien esta resolución también fue aceptada por la Consejería destinataria de la misma, en su respuesta se expuso que se mantenía la ausencia de viviendas disponibles en León y su alfoz para su adjudicación en alquiler social.

Como evidencian las resoluciones expuestas, el parque público de vivienda en alquiler resulta insuficiente para atender las situaciones de exclusión y de necesidad urgente de vivienda que se plantean, de ahí que hayamos expuesto la necesidad de proceder a su ampliación, no solo a través de varias resoluciones adoptadas con motivo de las quejas presentadas, sino también en el marco de la actuación de oficio llevada a cabo para verificar el cumplimiento del "Pacto por el Alquiler", una de cuyas medidas, precisamente, se refiere expresamente a esta ampliación. A esa actuación se hace una amplia referencia en la parte correspondiente de este Informe.

Vinculado con el acceso a las viviendas protegidas se encuentra el precio de venta de las mismas, cuestión a la que se refirió el expediente **20170215**. En esta queja, su autor manifestaba su disconformidad con lo elevado del precio de venta establecido por una



fundación privada para una vivienda de protección pública integrante de una promoción de 124 viviendas promovidas por aquella para su arrendamiento y que se habían calificado definitivamente en 1995. Obviamente, no se encontraba dentro de nuestro ámbito competencial la actuación de la fundación en cuestión por tratarse esta última de una entidad privada; nuestra intervención en este caso tuvo como objeto determinar si su actuación se estaba llevando a cabo en el marco del régimen jurídico aplicable a las viviendas de protección pública, cuyo respeto debía ser garantizado por la Administración autonómica, esta sí, sujeta a nuestra supervisión.

A la vista de la información obtenida de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se concluyó, en primer lugar, que no existía ningún impedimento para autorizar el cambio de régimen de la vivienda, de arrendamiento a propiedad. Ahora bien, lo anterior no impedía que, una vez autorizado el cambio de uso señalado, la venta de la vivienda se encontrara sujeta a un precio máximo, resultante de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad, y de la Orden FOM/85/2010, de 22 de enero, por la que se establecen los ámbitos municipales y los coeficientes para la determinación de los precios máximos de venta, adjudicación y de referencia para el alquiler en Castilla y León. Pues bien, se constató que el precio ofrecido por la fundación que motivaba la queja era inferior al límite resultante de la aplicación de las normas señaladas. Por tanto, no era posible la intervención de la Administración autonómica en orden a que se procediera a una reducción del precio ofertado, como se solicitaba por el autor de la queja. En efecto, de un lado, no se podía afirmar que la normativa aplicable reconociera un derecho a adquirir la titularidad de la vivienda por un precio inferior al máximo de venta fijado de conformidad con lo previsto en los preceptos citados; y, de otro, tampoco se podía concluir que la actuación de la fundación supusiera una vulneración del derecho a una vivienda digna y adecuada del arrendatario de la misma, puesto que, en ningún caso, por parte de aquella entidad se había exigido la compra de la vivienda como alternativa a un posible desalojo sino que, por el contrario, se había manifestado el derecho de aquel a permanecer en la vivienda en régimen de arrendamiento. Comunicada nuestra postura y la fundamentación de la misma al ciudadano, se procedió al archivo del expediente.

Finalmente, cabe señalar que en nuestro anterior Informe anual se hizo referencia a la resolución dirigida al Ayuntamiento de Boecillo (Valladolid) en la queja **20151046**, donde un ciudadano había denunciado la imposibilidad de proceder a la venta de una vivienda protegida, debido a la ausencia de cancelación de una condición resolutoria que figuraba inscrita en el Registro de la Propiedad para la parcela de titularidad municipal en la que se había promovido

aquella. De acuerdo con la fundamentación que se expuso entonces, se recomendó a la citada Entidad local la declaración de la caducidad del procedimiento de revisión de oficio y el inicio del procedimiento para la revocación de la citada condición resolutoria, así como que cuando tuviera lugar esta última, se adoptase una resolución a través de la cual se declarase que la entidad adjudicataria de la parcela y promotora de las viviendas había cumplido las obligaciones impuestas a la misma. Pues bien, en 2017 hemos recibido la respuesta municipal a nuestra resolución donde se pone de manifiesto la aceptación de las medidas recomendadas en relación con la condición resolutoria a favor del Ayuntamiento que figuraba inscrita en el Registro de la Propiedad.

### **3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública**

Como ya se ha expuesto, las viviendas protegidas todavía constituyen el instrumento principal de la actuación pública dirigida a satisfacer el derecho constitucional a la vivienda. Sin embargo, la intervención administrativa en este ámbito no se circunscribe exclusivamente al desarrollo de las competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico en relación con aquel tipo concreto de viviendas, sino que también integra el ejercicio de las facultades de las administraciones públicas sobre viviendas no sometidas a regímenes de protección pública. De forma específica, en el ámbito de la Administración local tiene relevancia, de un lado, la gestión realizada por ayuntamientos y entidades locales menores de aquellas viviendas que son de su titularidad y no tienen un carácter protegido; y, de otro, las facultades ejercidas por las entidades locales en relación con viviendas libres de titularidad privada. En 2017, se han recibido 10 quejas relacionadas con actuaciones públicas que tenían como objeto o afectaban a viviendas que no eran de protección pública y se han formulado 5 resoluciones en esta materia concreta.

#### **3.2.1. Viviendas de titularidad pública**

De las 5 resoluciones adoptadas en relación con viviendas que no tenían un régimen protegido, 2 se refirieron a viviendas de titularidad de entidades integrantes de la Administración local.

Así, en el expediente **20160534** se denunció la existencia de irregularidades en el alquiler de varias viviendas de titularidad municipal, puesto que los arrendatarios de las mismas no las destinaban a vivienda habitual, sino que las utilizaban como segunda residencia en fines de semana y en época estival. A la vista de la información obtenida, se concluyó que los contratos de arrendamiento de las 7 viviendas cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento se

habían firmado en 2008, así como que en todos ellos los arrendatarios se habían comprometido a destinar la vivienda a un uso residencial.

En cuanto al procedimiento que debía ser utilizado para adjudicar los contratos de arrendamiento de este tipo de viviendas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, este, como regla general, debe ser el concurso, admitiéndose la adjudicación directa en determinados supuestos que, tal y como se señala en la STSJ de Extremadura, de 6 de marzo de 2014, por su propia naturaleza y en atención a los principios que inspiran la actuación de las administraciones públicas, deben ser objeto de una interpretación restrictiva. Sin embargo, en el caso del arrendamiento de las viviendas municipales que habían motivado esta queja, todo parecía indicar que los contratos correspondientes habían sido adjudicados de forma directa.

Por otra parte, aunque era cierto que la obligación impuesta en los contratos señalados relativa al destino de las viviendas se limitaba a su uso residencial sin exigir expresamente que fueran destinadas a constituir la residencia habitual y permanente del arrendatario (y, en su caso, del resto de miembros de su unidad familiar o de convivencia), parecía lógico que este último fuera el destino natural de viviendas de titularidad pública, siempre y cuando hubiera demanda para ello. Pues bien, ambas circunstancias (la aparente ausencia de procedimiento en la adjudicación de los contratos y el hecho de que no se hubiera confirmado que las viviendas se encontrasen destinadas a residencial habitual y permanente de los arrendatarios) nos condujeron a recomendar al Ayuntamiento que procediera, en el momento pertinente y al amparo de lo dispuesto en los propios contratos, al inicio de las actuaciones dirigidas a dar por resueltos los mismos y a su nueva adjudicación según el procedimiento procedente, exigiendo en los nuevos contratos, si hubiera demanda para ello, que los arrendatarios destinasen las viviendas de titularidad municipal a su residencia habitual y permanente.

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

*"Primero.- Al amparo de lo dispuesto en la cláusula quinta de los contratos de arrendamiento de viviendas de titularidad municipal celebrados con fecha 1 de enero de 2008, comunicar cuando corresponda a los arrendatarios la voluntad municipal de dar por resueltos los mismos.*

*Segundo.- Una vez que sean resueltos los contratos de arrendamiento señalados, iniciar el procedimiento que corresponda de conformidad con la normativa aplicable*

*para proceder a su nueva adjudicación, procurando, si hubiera demanda para ello, que las viviendas sean destinadas finalmente a domicilio habitual y permanente de los arrendatarios”.*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento destinatario de la misma. Sin embargo, el autor de la queja se volvió a dirigir a nosotros manifestando que no se había llevado a cabo ninguna actuación en orden a hacer efectiva la aceptación de la resolución indicada, así como que, por el contrario, la voluntad municipal era renovar los contratos de arrendamiento controvertidos. Considerando lo anterior, se procedió a la apertura de un nuevo expediente y a requerir al Ayuntamiento indicado para que nos informara de las medidas adoptadas en orden a hacer efectiva la aceptación de nuestra postura. En la fecha de cierre de este Informe aún no se había recibido la respuesta municipal a esta última petición.

En la queja **20154015** también se denunciaba que el arrendamiento de una vivienda, cuya titularidad correspondía a una Entidad Local Menor, se había llevado a cabo sin que se hubiera tramitado previamente ningún tipo de procedimiento administrativo para ello. Considerando la información obtenida, se evidenció que el arrendatario de la vivienda de titularidad pública en cuestión no había sido seleccionado a través de ningún tipo de procedimiento, a lo cual se añadía que era posible que hubiera incurrido en diversos incumplimientos de sus obligaciones (por ejemplo, la de pagar la renta).

La ausencia de un procedimiento en la adjudicación del contrato, además de los posibles incumplimientos del mismo, nos condujo a recomendar el inicio de las actuaciones dirigidas a resolver el contrato y a su nueva adjudicación según el procedimiento pertinente. No obstante, pusimos de manifiesto a la Junta Vecinal afectada que, en el caso de que las personas que residían en la vivienda no abandonasen la misma voluntariamente (por ejemplo, por no disponer de ningún recurso residencial alternativo), la Entidad local no podía llevar a cabo, por sí misma y de forma ejecutiva, un desalojo como el que aquí podría adoptarse, sino que debía acudir al procedimiento judicial pertinente para ello, tal y como se ponía de manifiesto, por ejemplo, en la Sentencia núm. 328/2007, de 9 de noviembre, de la Audiencia Provincial de Valladolid. Al respecto, también manifestamos una consideración acerca de otras valoraciones que, en su caso, debe realizar una Administración pública en el momento de proceder al desalojo de viviendas de su titularidad, como es la relativa a que en estos casos, con carácter previo al desalojo, se debe valorar la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas (particularmente, si hay menores) y las medidas de alojamiento alternativo y asistencia social que puedan ser aplicables. En este sentido se había pronunciado el Tribunal

Europeo de Derechos Humanos en la Demanda núm. 62688/13 (*Ceesay Ceesay y otros c. España*).

De acuerdo con la fundamentación someramente expuesta, se dirigió una resolución a la Entidad Local Menor titular de la vivienda en los siguientes términos:

*"Primero.- Comunicar al arrendatario actual de la vivienda localizada en (...), cuya titularidad corresponde a esa Entidad Local, la voluntad municipal de dar por resuelta la relación contractual; en el caso de que no tenga lugar un desalojo voluntario de la vivienda, acudir para que tenga lugar este al procedimiento judicial correspondiente.*

*Segundo.- Una vez que sea desalojada la vivienda, iniciar el procedimiento para proceder a su nueva adjudicación, procurando, si hubiera demanda para ello, que la vivienda sea destinada a domicilio habitual y permanente de los arrendatarios".*

Esta resolución fue aceptada por la Junta Vecinal destinataria de la misma, quien nos comunicó que, a la vista de la desatención del requerimiento realizado al arrendatario de la vivienda se había procedido a interponer la demanda judicial correspondiente, de acuerdo con lo indicado en el punto primero de la parte dispositiva de nuestra resolución.

### **3.2.2. Viviendas de titularidad privada**

En el ámbito local, los ayuntamientos tienen atribuidas competencias para garantizar que los propietarios de las viviendas cumplan con su obligación de mantener las mismas en adecuadas condiciones de habitabilidad, pudiendo afectar, en consecuencia, el adecuado ejercicio de estas funciones al derecho a una vivienda digna y adecuada de quienes residen en la misma en régimen de arrendamiento o por cualquier otro título. Se encuentran relacionadas con esta cuestión 2 resoluciones adoptadas en 2017.

La primera de ellas tuvo lugar como consecuencia de la tramitación de la queja **20170153**, donde un ciudadano denunciaba las deficientes condiciones de conservación de una vivienda localizada en la ciudad de Palencia, producidas como consecuencia de una deflagración de gas que había tenido lugar en 2015. En realidad, esta problemática ya había dado lugar a la formulación de una resolución anterior al Ayuntamiento, a cuyo contenido nos referimos en el Informe de 2016. En esta resolución se había recomendado que se incoara y resolviera un procedimiento de orden de ejecución, detallando con la mayor precisión posible las obras que debían ser llevadas a cabo por la propiedad de aquella vivienda y ejecutando forzosamente la resolución que se adoptara si fuera necesario. A pesar de su aceptación, en 2017 el autor de la queja nos manifestó que no se había llevado a cabo ninguna obra en la

vivienda, así como que las temperaturas bajas de la época invernal estaban afectando a las condiciones de habitabilidad de la misma y a la salud de la persona que residía en ella. Requerida nueva información al Ayuntamiento, conocimos que, si bien se habían ejecutado determinadas obras de reparación en la vivienda, el arrendatario de la misma manifestaba que tales obras no habían sido suficientes para garantizar que la vivienda reuniese unas adecuadas condiciones de habitabilidad. No constaba que, una vez puestas de manifiesto estas alegaciones por aquel ante el Ayuntamiento, se hubiera comprobado el contenido de las obras efectivamente realizadas por la propiedad y la adecuación de las mismas al presupuesto y características que se contenían en un informe que había sido emitido al respecto por los servicios técnicos municipales. En consecuencia, dichos servicios debían llevar a cabo esta actuación, con la doble finalidad de constatar el efectivo cumplimiento de la orden de ejecución que había sido adoptada, así como de resolver la denuncia presentada por el arrendatario de la vivienda acerca de la insuficiencia de las obras llevadas a cabo para garantizar su adecuada habitabilidad. Si se constatará el incumplimiento de la citada orden de ejecución, se debía proceder a la ejecución forzosa de la misma, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 9.2 y 45 del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, 106.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 322 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo.

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

*"En relación con las deficientes condiciones de conservación de la vivienda localizada en (...) de Palencia, producidas como consecuencia de una deflagración de gas que había tenido lugar con fecha 19 de septiembre de 2015, adoptar las siguientes medidas:*

*Primero.- Ordenar a los servicios técnicos municipales la inspección de la vivienda con la finalidad de constatar el efectivo cumplimiento de la Orden de Ejecución contenida en el Decreto n.º 7789/2016, a través de la ejecución de las obras descritas y presupuestadas en el Informe emitido, con fecha 13 de octubre de 2016, por el Arquitecto Técnico municipal.*

*Segundo.- En el caso de que la inspección señalada en el expositivo anterior revele que no se han llevado a cabo las obras exigidas, iniciar el procedimiento que corresponda para la ejecución forzosa del Decreto citado.*



*Tercero.- Resolver la denuncia de fecha 5 de abril de 2017, expresando a (...) el resultado de la inspección de la vivienda que se lleve a cabo y, en su caso, las actuaciones adoptadas en orden a garantizar la ejecución de las obras ordenadas”.*

En la respuesta municipal a esta resolución, el Ayuntamiento de Palencia indicaba que no se aceptaba la misma; sin embargo, a la vista del contenido de un informe y de la documentación adjuntados a esta contestación, observamos que se estaban llevando a cabo actuaciones dirigidas a ejecutar forzosamente la orden de ejecución adoptada en su día, ejecución forzosa a la que se refería expresamente el punto segundo de la parte dispositiva de nuestra resolución.

En todo caso, el autor de la queja se ha vuelto a poner en contacto con nosotros, manifestándonos que los propietarios todavía no habían llevado a cabo las obras necesarias para reparar las deficiencias de la vivienda relacionadas con las humedades existentes en la misma, circunstancia que ha motivado la reapertura del expediente y que nos volvamos a dirigir al Ayuntamiento en cuestión para que nos informe de la ejecución de aquellas obras.

Por su parte, en la queja **20170821** el ciudadano planteaba inicialmente la existencia de problemas de orden público y de seguridad causados por los ocupantes, sin título legítimo para ello, de un edificio localizado en la ciudad de León. A la vista de la información proporcionada por el Ayuntamiento y por la Subdelegación del Gobierno, los problemas de orden público denunciados no pudieron ser constatados, puesto que los mismos no habían dado lugar a denuncias o a actuaciones del Cuerpo Nacional de Policía ni de la Policía Local. Por el contrario, sí se observó una posible situación de insalubridad que afectaba a partes del edificio en cuestión y a un solar próximo al mismo. Al respecto, se señaló que, si bien los propietarios de terrenos tienen la obligación de mantenerlos en condiciones adecuadas de salubridad y ornato público, el art. 106.1 a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, establece que el Ayuntamiento podrá dictar órdenes de ejecución que obligarán a los propietarios a realizar las obras necesarias; así mismo, el art. 106.5 indica que el incumplimiento de una orden de ejecución faculta para proceder a su ejecución subsidiaria, o para imponer multas coercitivas. En consecuencia, procedía que por parte de los servicios técnicos municipales o de la Policía Local se inspeccionasen nuevamente el edificio y el solar citados, con el fin de constatar sus condiciones de conservación, así como que, a la vista del resultado de esta inspección se incoasen, en su caso, los correspondientes procedimientos de orden de ejecución. Lo anterior debía entenderse, obviamente, sin perjuicio de las acciones que podían ejercer los propietarios de los inmuebles en cuestión frente a quienes, en su caso, se encontrasen ocupando los mismos sin título legítimo para ello.

En atención a la fundamentación jurídica que se ha expuesto de forma resumida, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

*"Primero.- En el ejercicio de las facultades de inspección urbanística que corresponden a esa Entidad Local, ordenar que se gire visita al edificio localizado en (...), y al solar ubicado en el num. 6 de la misma vía.*

*Segundo.- Si en la inspección señalada se constatará la existencia de deficientes condiciones de conservación de los inmuebles señalados, proceder a la incoación de los expedientes de orden de ejecución pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 319 a 322 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo".*

En la fecha de cierre de este Informe se encontraba pendiente la respuesta municipal.

Finalmente, en el expediente **20162026** lo que se denunciaban eran las consecuencias sobre un contrato de arrendamiento de una vivienda de titularidad privada, derivadas de la utilización irregular de una ayuda social del Ayuntamiento de Ávila. En concreto, se planteaba que los arrendatarios de la vivienda habían incurrido en impagos de la renta, así como de los suministros de la vivienda (luz, agua, gas y basura). Sin embargo, tras acudir a los servicios sociales municipales, estos intervinieron para que se restituyera el suministro de energía eléctrica en la vivienda, al tiempo que se procedió a la concesión de ayudas económicas, circunstancia esta que había provocado que el propietario debiera hacer frente a la deuda contraída por el impago del suministro eléctrico. Considerando la información obtenida, no se consideró que el Ayuntamiento indicado hubiera actuado de una forma irregular al promover la recuperación del suministro eléctrico de la vivienda en cuestión y al conceder a su arrendatario una ayuda económica para personas en situación de emergencia o urgente necesidad.

Sin embargo, estas medidas tenían un carácter finalista y correspondía al Ayuntamiento garantizar que se cumplieran los fines que justificaron su adopción. En este caso, los beneficiarios de la prestación no habían cumplido con su obligación, puesto que no habían destinado la ayuda ni al pago de la deuda contraída por el suministro eléctrico, ni al abono de las rentas pendientes. Con este incumplimiento, además de frustrarse la finalidad de la ayuda, se había perjudicado notablemente al propietario de la vivienda, quien no percibía la renta fijada en el contrato de arrendamiento y a quien se reclamaba la deuda pendiente por el suministro eléctrico, incluida la correspondiente al período de tiempo en el que se había

reanudado el mismo como consecuencia de la aplicación del Convenio celebrado en 2015 entre la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la Federación Regional de Municipios y Provincias e Iberdrola. Puesto que en el supuesto que había dado lugar a esta queja podían haber concurrido circunstancias excepcionales que hubieran motivado el abono de la prestación a los acreedores de los beneficiarios y propietarios de la vivienda, si hubiera existido el amparo normativo para ello, se consideró conveniente sugerir la valoración de la introducción en la normativa municipal reguladora de esta prestación de la posibilidad de que, en situaciones excepcionales y cuando así se considere por el órgano gestor de forma debidamente motivada, se acuerde el pago de la ayuda a personas distintas del beneficiario, con el objetivo exclusivo de garantizar el adecuado destino de esta.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución al Ayuntamiento indicado con el siguiente tenor:

*"Primero.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 del Decreto 12/2013, de 21 de marzo, por el que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de emergencia social, y 8 de las Normas Regulatoras de esta prestación económica aprobadas por el Ayuntamiento de Ávila, requerir formalmente a (...) la justificación del destino de la ayuda obtenida a las finalidades para las que fue concedida; en el caso de que esta justificación no tenga lugar, iniciar el procedimiento dirigido al reintegro de las cantidades percibidas.*

*Segundo.- Valorar una modificación de la normativa municipal de esta prestación cuya finalidad sea contemplar la posibilidad de que, en situaciones excepcionales y cuando así se considere por el órgano gestor de forma debidamente motivada, se acuerde el pago de la ayuda a personas distintas del beneficiario, con el objetivo exclusivo de garantizar el adecuado destino de la misma".*

La Entidad local contestó a la misma manifestando su aceptación, si bien en cuanto a la modificación normativa propuesta señaló la conveniencia de que la misma fuera precedida de la reforma de la normativa autonómica vigente en la materia.

### **3.3. Ayudas económicas**

Las subvenciones dirigidas a facilitar la adquisición, el arrendamiento o la rehabilitación de viviendas se encuentran directamente vinculadas a uno de los elementos integradores del derecho a la vivienda como es el derecho a su asequibilidad. La creación y mantenimiento de estas ayudas y su propia configuración constituyen decisiones públicas que pueden fomentar unos regímenes de tenencia frente a otros, así como evitar situaciones de

endeudamiento familiar no deseables. Después de varios años en los que los presupuestos públicos destinados a promocionar la satisfacción del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada sufrieron fuertes restricciones que hicieron, prácticamente, desaparecer estas ayudas, en 2014 se convocaron por primera vez desde el año 2010 ayudas al alquiler y a la rehabilitación de viviendas en aplicación de dos de los programas previstos en el Plan Estatal 2013-2016, el cual, como ya hemos indicado, ha mantenido su vigencia durante 2017. Las dos líneas de ayuda indicadas son las que se han mantenido este año, circunstancia esta que explica que 6 de las 7 quejas recibidas se refieran a ambos tipos de ayudas. No obstante, la problemática más frecuente en los últimos años relativa al agotamiento de los fondos destinados al abono de ayudas concedidas, ha continuado motivando algunas de las posturas adoptadas en esta materia.

### **3.3.1. Ayudas a la adquisición de vivienda**

Las ayudas dirigidas a facilitar la compra de viviendas de protección pública o libres, no fueron contempladas en el nuevo escenario configurado por el Plan 2013-2016 y tampoco parece que se vayan a recoger en el futuro Plan Estatal 2018-2021. Ya hemos puesto de manifiesto que esta medida no nos parece criticable, considerando la necesidad de fomentar el alquiler y la reducción del número de viviendas que se encuentran vacías, previa rehabilitación de las mismas cuando sea necesario. En consecuencia, solo 1 de las 7 quejas recibidas se han referido a las subvenciones dirigidas a financiar la adquisición de viviendas y, además, la misma se encontraba relacionada con la eliminación de una de las ayudas existentes con anterioridad.

En efecto, en el expediente **20170645** el ciudadano manifestaba su oposición a la denegación de la ampliación del período de subsidiación reconocido inicialmente para la adquisición de una vivienda de protección pública. Sin embargo, esta queja no fue admitida a trámite puesto que la previsión que había suprimido la posibilidad de reconocer la ampliación solicitada se recogía en la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. Aunque, frente a esta previsión legal se había interpuesto un recurso ante el Tribunal Constitucional, este órgano (STC 216/2015, de 22 de octubre) había desestimado el recurso y reconocido expresamente la constitucionalidad de aquel precepto legal. Procedimos a poner de manifiesto esta circunstancia al autor de la queja, así como que la postura que habíamos adoptado con anterioridad en relación con esta cuestión se refería a solicitudes de ampliación del período de subsidiación que habían sido presentadas y resueltas con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley 4/2013, de 4 de junio.



Precisamente vinculada con esta última postura, se encontraba la problemática planteada en el expediente **20160189**. En esta queja, el ciudadano denunciaba inicialmente la ausencia de resolución expresa de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, donde la indemnización solicitada se debía al daño económico sufrido por la denegación de la ampliación del período de subsidiación de un préstamo reconocido para la adquisición de una vivienda protegida. En el curso de la tramitación del expediente conocimos que la reclamación de responsabilidad patrimonial citado había sido, finalmente, desestimada.

Esta reclamación se encontraba relacionada con una resolución adoptada por esta procuraduría en 2014, en la que, entre otros extremos, se había puesto de manifiesto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente que no era descartable que pudiera existir una responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica por los daños y perjuicios causados a quien hubiera sido indebidamente informado de que tras la entrada en vigor del art. 35 del RDL 20/2012, de 13 de julio, no era posible obtener la ampliación del período inicial de subsidiación. No obstante, en esa misma resolución señalábamos también que éramos conscientes de las dificultades que se podían encontrar para poder acreditar la relación de causa-efecto entre la información errónea y el daño producido en estos supuestos. Pues bien, a la vista de las actuaciones obrantes en el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado en este caso no pudimos constatar esta relación causa-efecto entre la incorrecta información obtenida por los solicitantes de la ampliación y el daño sufrido por haber presentado su petición con posterioridad a la entrada en vigor de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio. En este sentido, en el citado procedimiento en ningún momento se había acreditado la fecha aproximada en la que se había producido el suministro de la información incorrecta, el medio a través del cual había tenido lugar el mismo, o la persona o personas que habían proporcionado tal información. Por este motivo, no se consideró irregular la decisión finalmente adoptada de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

En cualquier caso, en la resolución adoptada en su día también habíamos indicado que la forma más adecuada para proceder al restablecimiento de la posición jurídica de todos aquellos ciudadanos que se habían visto privados de la oportunidad de obtener una ampliación de la subsidiación que tenían reconocida, pese a cumplir los requisitos exigidos para ello, como consecuencia de la información defectuosa obtenida, era la apertura de un nuevo plazo dentro del cual todos aquellos que considerasen que se encontraban en esta situación pudieran solicitar aquella ampliación. Ahora bien, era el Ministerio de Fomento el llamado a acordar la apertura de aquel plazo extraordinario, sin que, por parte de este organismo se hubiera estimado oportuna la adopción de esta medida, a pesar de que así se lo había pedido, cuando

---

menos, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, como consecuencia de la aceptación de 2 resoluciones de esta institución adoptadas en 2014 y 2016, y también la Defensora del Pueblo en 2015.

### **3.3.2. Ayudas al alquiler**

En numerosas resoluciones dirigidas en los últimos años a la Administración autonómica, tanto en el marco de actuaciones de oficio como de quejas presentadas por los ciudadanos, hemos puesto de manifiesto el papel que el alquiler debe jugar como vía principal para garantizar el derecho a una vivienda. En este sentido, el cambio de modelo que en los últimos dos años parece imponerse, se dirige a complementar las formulas tradicionales de fomento del alquiler como régimen de tenencia de vivienda con un sistema de alquiler social al que puedan acceder aquellos que por sus circunstancias económicas coyunturales se vean necesariamente excluidos del mercado de vivienda libre y también de la posibilidad de adquirir una vivienda pública. De esta cuestión nos hemos ocupado en 2017 en la actuación de oficio llevada a cabo con la finalidad de conocer el grado de aplicación de las medidas contempladas en el "Pacto por el Alquiler", firmado en 2015 en el marco del Consejo del Diálogo Social (**20160631**). En la resolución adoptada en esta actuación pusimos de manifiesto que el único bloque de medidas incluidas en aquel Acuerdo que han sido objeto de desarrollo es el relativo a las ayudas económicas destinadas al alquiler y a la rehabilitación de viviendas.

Pues bien, en las 2 resoluciones adoptadas en 2017 en relación con las ayudas al alquiler se han examinado dos denegaciones de otras tantas solicitudes de ayudas presentadas al amparo de la convocatoria correspondiente al año 2016. En ambos casos, no se consideraron irregulares las decisiones que se habían adoptado y así se comunicó a los ciudadanos de forma fundamentada; pero, también en los dos supuestos, no había sido objeto de resolución expresa el recurso interpuesto frente a la denegación de la ayuda.

Así, en primer lugar, en el expediente **20162169** se planteaba la disconformidad de su autor con la denegación de la subvención destinada al alquiler de vivienda solicitada en aquella convocatoria. La desestimación de esta petición se había fundamentado en que el contrato de arrendamiento para el que se solicitaba la ayuda era para un uso distinto del de vivienda. A la vista de la información obtenida de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se comprobó que el arrendamiento para el que se pedía la subvención era un arrendamiento de temporada, para uso distinto del de vivienda (de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3.1 de la Ley 20/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos), y por tanto, se encontraba excluido del ámbito de la subvención contemplado en las bases reguladoras para la concesión



de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda. En este sentido, entre otras, en las STS de 15 de diciembre de 1999 y de 19 de febrero de 1982, se había indicado que una nota esencial de los contratos de arrendamiento de temporada es la de haberse convenido el uso y disfrute de una vivienda durante un plazo concertado en atención, no a la necesidad permanente que el arrendatario tenga de ocupar esta para que le sirva de residencia habitual familiar, sino para habitarla transitoriamente de una manera accidental y en épocas determinadas.

Ahora bien, sí era cierto que el recurso de reposición interpuesto por el solicitante continuaba pendiente de ser resuelto expresamente, habiendo transcurrido ampliamente el plazo previsto para la resolución de este recurso. Por este motivo, se dirigió una resolución a la Consejería señalada con el siguiente tenor:

*"Si no se hubiera procedido aún de esta forma, resolver expresamente el recurso potestativo de reposición interpuesto frente a la Orden FYM/805/2016, de 20 de septiembre, por la que se resolvió la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda, denegando la ayuda destinada al alquiler de vivienda solicitada por (...)".*

Esta resolución fue aceptada y el recurso pendiente fue resuelto expresamente por la Administración autonómica.

Por su parte, en el expediente **20162405** el ciudadano manifestaba su disconformidad con la denegación de una ayuda al alquiler, a pesar de que se cumplían todos los requisitos exigidos en la convocatoria correspondiente, como resultado de aplicar el criterio de concurrencia competitiva de ingresos y el límite de créditos presupuestarios asignados a aquella convocatoria. De la información obtenida se desprendería que no era irregular que la Administración autonómica hubiera incluido al ciudadano dentro de la lista de solicitantes de la subvención al alquiler de 2016 que, cumpliendo las condiciones previstas para adquirir la condición de beneficiario de la misma, no la obtuvieron por rebasarse la cuantía máxima del crédito fijado en la convocatoria. En este sentido, procedimos a informar al autor de la queja del límite concreto aplicable a la solicitud en cuestión; también le pusimos de manifiesto que, si bien era cierto el elevado número de solicitantes de estas ayudas que, en la convocatoria de 2016, no habían percibido la misma por limitaciones económicas, también lo era que en la convocatoria realizada en 2017 se había incrementado la dotación presupuestaria.

En cualquier caso, también aquí se encontraba pendiente de resolución el recurso interpuesto frente a la denegación de la ayuda. Por tanto y de igual forma que en el caso anterior, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente para que

---

procediera a resolver expresamente el recurso potestativo de reposición interpuesto por el interesado frente a la denegación de la subvención que había motivado la queja. Esta resolución también fue aceptada por la Consejería destinataria de la misma.

### **3.3.3. Ayudas a la rehabilitación**

Uno de los ejes principales de las políticas públicas de vivienda en los últimos años ha sido el constituido por las medidas de fomento de rehabilitación de viviendas. En Castilla y León, la aprobación de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, así como la convocatoria de ayudas para la ejecución de obras de rehabilitación en edificios residenciales en aplicación del programa de rehabilitación edificatoria contemplado en el Plan Estatal 2013-2016 son manifestaciones de lo anterior.

No obstante, la queja recibida y la resolución adoptada en 2017 en relación con las ayudas a la rehabilitación de viviendas reproduce un año más una problemática sobre la cual ya nos hemos pronunciado de forma reiterada, como es la planteada por el agotamiento de los fondos destinados a subvenciones concedidas por la Administración autonómica al amparo de los planes estatales de vivienda anteriores al vigente en la actualidad. De hecho, el motivo de la queja **20160471** era la ausencia de resolución expresa de un recurso potestativo de reposición interpuesto frente a la resolución denegatoria de la calificación provisional y de las ayudas financieras solicitadas en 2012. En relación con este expediente de subvención ya se habían tramitado 2 quejas en 2015 y 2016, adoptándose en la segunda de ellas una resolución en la que se había recomendado a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente que procediera a resolver expresamente el recurso que se había interpuesto, motivando, en su caso, la denegación de la ayuda solicitada mediante la referencia a la distribución de las disponibilidades presupuestarias destinadas a este tipo de subvenciones, así como al momento en el que se había producido su agotamiento o la superación de los objetivos financiables para las ayudas "Renove", incluyendo, de forma explícita, la fecha en la que se había presentado la última solicitud de estas que pudo ser reconocida.

En 2017, el autor de la queja se volvió a dirigir a nosotros manifestando que continuaba sin ser resuelto expresamente el recurso en cuestión. De la información proporcionada por la Administración autonómica se desprende que se había resuelto, finalmente, de forma desestimatoria el recurso, así como que en la fundamentación de esta resolución se identificaban los expedientes que, por orden de prelación, habían sido atendidos y cuya estimación había dado lugar al agotamiento de fondos que justificaba la denegación de la ayuda económica, a pesar de que pudieran cumplirse el resto de los requisitos exigidos. Ahora

bien, con la finalidad de completar la motivación contenida en la citada resolución, consideramos conveniente que se comunicase de una forma explícita a los solicitantes de la ayuda la fecha en la que se había presentado la última solicitud de estas ayudas que pudo ser reconocida en la provincia correspondiente.

En atención a lo expuesto, se dirigió una resolución a la Consejería indicada en los siguientes términos:

*"Con la finalidad de completar la motivación contenida en la Resolución de 15 de junio de 2017, por que la se ha resuelto de forma desestimatoria el recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución de fecha 12 de noviembre de 2012, denegatoria de una ayuda económica en materia de rehabilitación de vivienda, comunicar a la recurrente la fecha concreta en la cual se presentó la última de las solicitudes de estas ayudas que fue reconocida en la provincia de Segovia en 2010 y cuya concesión determinó el agotamiento de las disponibilidades presupuestarias".*

La Consejería destinataria de esta resolución nos comunicó que no estimaba oportuno aceptarla, puesto que consideraba que en la resolución expresa del recurso presentado se había motivado suficientemente la decisión denegatoria de la ayuda adoptada.

#### **4. TRANSPORTES**

Al igual que en años anteriores, las quejas sobre supresión de servicios públicos de transporte han vuelto a perder protagonismo a favor de otras causas menos relacionadas con las restricciones económicas, como es el caso de la ubicación de las paradas de autobuses.

En cuanto al análisis cuantitativo de las quejas, han sido 36 las presentadas en relación con el funcionamiento de los servicios de transporte. De ellas, 8 se corresponden con el transporte por carretera, (5 relativas al transporte urbano y 3 al transporte interurbano), 25 tienen relación con el transporte ferroviario y 1 con el aéreo.

##### **4.1. Transporte de viajeros por carretera**

###### **4.1.1. Transporte urbano**

En el informe del 2016 anticipábamos la tramitación de dos expedientes referidos a las molestias originadas por los autobuses urbanos en las paradas, cuyo pronunciamiento se produciría en 2017.

En el primero de ellos (**20161950**) se hacía alusión a las molestias que sufren los vecinos de la Gran Vía de Salamanca cuyas viviendas se encuentran a la altura del

intercambiador del transporte urbano, en la zona porticada, molestias derivadas de ruidos, olores, gases, suciedad en la calzada y vibraciones causadas por los autobuses y, en el segundo (**20162446**), son los vecinos de la parada de principio y final de trayecto de la línea 8, sita en la calle Miguel Ángel, también de Salamanca, los afectados por los ruidos y olores causados por los autobuses.

Pues bien, en ambos casos se dictó resolución en este año 2017.

Por lo que respecta al primero —**20161950**—, el Ayuntamiento ya se había pronunciado y lo hizo al aprobar, en sesión plenaria de fecha 26 de julio de 2013, el instrumento denominado Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la Ciudad de Salamanca, cuya finalidad en materia de transporte urbano es la prestación de un servicio más racional y eficiente. Así, con respecto a las paradas e intercambiadores del transporte público urbano, en la página 104 se refiere a la "reubicación de las terminales de los autobuses metropolitanos" e invoca las actuaciones a llevar a cabo en los siguientes términos: "Retirar el impacto visual, ambiental y sonoro de los autobuses en espera de la hora programada de salida (regulación) en la zona histórica central. La ubicación propuesta mejorará la afección por contaminación y ruido, al tratarse de un entorno más abierto, alejado de las edificaciones y con presencia importante de vegetación. Se mantiene la parada de los autobuses interurbanos en la ubicación actual, con lo que la accesibilidad al centro histórico se mantiene".

La ubicación que propone es "En el Paseo de Canalejas – Avenida de Alamedilla".

En la página 894 del mismo Plan de Movilidad se señala que esta actuación se llevará a cabo "a corto plazo".

Por tanto, existe normativamente definido un lugar considerado idóneo por el Ayuntamiento para trasladar los intercambiadores o puntos de regulación de los autobuses metropolitanos, a saber, el Paseo de Canalejas y la Avenida de Alamedilla.

Sin embargo, siendo clara la voluntad municipal en ese sentido, el problema se centraba en el calendario temporal para la adopción de dichas medidas, mostrando esta procuraduría su disconformidad con la previsiones del Ayuntamiento, según las cuales, el cambio se haría a medio plazo.

Así, si tenemos en cuenta que el Plan de Movilidad Sostenible se aprobó por el Ayuntamiento de Salamanca en el año 2013 y que contemplaba dicha actuación para su ejecución "a corto plazo", no parecía razonable que, tres años y medio después, se difiera la misma a otro "medio plazo". Por otra parte y al margen del compromiso temporal del Plan,

tampoco parece razonable que, una vez definido el lugar idóneo en el Paseo de Canalejas-Avenida de Alamedilla, se mantenga su ubicación en un lugar que no es el más idóneo.

En definitiva, se entendió que el Ayuntamiento debía agilizar los trámites para el cambio de ubicación de los intercambiadores o puntos de regulación del transporte urbano sitios en la Gran Vía, de manera que dicho cambio se haga con la mayor brevedad posible.

Por lo que respecta a las molestias y contaminación acústica y ambiental de los autobuses en los intercambiadores, en general, y en el que es objeto de la queja, en particular, coincidimos con el Ayuntamiento en que en las paradas superiores a cinco minutos se debe proceder a apagar el motor.

Por todo ello dirigimos resolución a la citada Administración local con el siguiente contenido:

*"I. Que el Ayuntamiento de Salamanca agilice los trámites para materializar, con la mayor inmediatez posible, las previsiones contenidas en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible en cuanto al traslado de los intercambiadores o puntos de regulación de los autobuses al Paseo de Canalejas y a la calle Alamedilla.*

*II.- Transitoriamente y hasta que se produzca el traslado de los intercambiadores, que el Ayuntamiento de Salamanca vigile y controle el cumplimiento de sus instrucciones en cuanto a la parada del motor de los autobuses cuando el estacionamiento se prolongue más allá del tiempo correspondiente a una parada ordinaria para que suban y bajen los viajeros y, en todo caso, cuando el estacionamiento se prolongue más allá de cinco minutos".*

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

Por lo que respecta al expediente **20162446**, la particularidad con respecto al anterior es que, en este caso, el Ayuntamiento descartó, motivadamente, el cambio de ubicación de la parada.

Así, reconociendo que corresponde al Ayuntamiento de Salamanca la competencia en materia de transporte urbano colectivo de viajeros de conformidad con lo establecido en los arts. 25.2 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 2.1 a) de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León y decidir sobre la ubicación de las paradas de los autobuses por tratarse de una potestad discrecional del Ayuntamiento, procedimos a valorar si la elección de la ubicación atendía al interés público o era arbitraria. Pero, a la vista del informe municipal en el que se planteaban,

analizaban y descartaban, motivadamente, otras ubicaciones alternativas, no consideramos que nos encontrásemos ante un supuesto de elección arbitraria de la ubicación de la parada.

Con respecto a la parada del motor de los autobuses cuando el estacionamiento se prolonga más allá del tiempo necesario para la subida y bajada de pasajeros (al ser principio y fin de trayecto de la línea), el informe municipal señalaba que, por razones técnicas, se ha de parar el motor solo cuando la parada supera los 7 minutos.

Sin embargo, en concordancia con el expediente antes citado, esta procuraduría se mostró partidaria de reducir el tiempo de siete a cinco minutos.

Por último, y en relación con los ruidos y su medición (de conformidad con los arts. 2.1 y 3 s) de la Ley 5/2009, del Ruido de Castilla y León), los ruidos que producen los autobuses bien como emisores acústicos, bien como generadores de ruido ambiental, se encuentran dentro del ámbito de aplicación de dicha Ley y, en consecuencia, obligarían a los municipios a ejercer las potestades previstas en la citada norma. En consecuencia, ante cualquier petición de medición, el Ayuntamiento deberá comprobar si dicho ruido supera los límites establecidos en la Ley a través de la oportuna medición.

En concordancia con lo expuesto, se dirigió resolución al Ayuntamiento de Salamanca en los siguientes términos:

*"Que el Ayuntamiento de Salamanca vigile y controle la parada del motor de los autobuses cuando el estacionamiento se prolongue más allá del tiempo correspondiente a una parada ordinaria para que suban y bajen los viajeros y, en todo caso, cuando el estacionamiento se prolongue más allá de cinco minutos en todas las paradas y en la parada de la calle Miguel Ángel, a la altura del número 86, en particular".*

El Ayuntamiento aceptó parte de los pronunciamientos de la resolución.

En materia de abonos o descuentos en el transporte urbano, también citamos dos expedientes que, bajo ese denominador común, plantean cuestiones distintas.

El expediente **20170053** se tramitó como consecuencia de la disconformidad de un usuario del transporte público de León con la denegación por el Ayuntamiento de la tarjeta ciudadana con perfil de pensionista por carecer de esa condición, entendiéndose este ciudadano que las personas sin ingresos o con ingresos mínimos, como es su caso, deberían también beneficiarse, a través de la tarjeta ciudadana, de los descuentos o bonificaciones en el servicio

de transporte urbano que se aplican a estudiantes, pensionistas, familias numerosas o personas con discapacidad.

En este caso concreto, no apreciamos, a la vista de la regulación que hace la Ordenanza municipal, irregularidad en la actuación del Ayuntamiento, toda vez que se solicitó la tarjeta con perfil de pensionista sin tener dicha condición.

Sin embargo, se entendió que resulta manifiestamente injusto que la Ordenanza no contemple una tarifa reducida para el colectivo de personas con escasos ingresos o sin ingresos (aún no perteneciendo a ninguno de los colectivos con acceso a tarifa reducida antes enumerados).

Así, de acuerdo con el art. 31.1 CE, el sistema tributario español está inspirado en los principios de igualdad y progresividad, de tal manera que el reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago debe atender a la capacidad contributiva de la que disponen.

En el caso de las ordenanzas fiscales, es indudable que éstas forman parte del ordenamiento jurídico tributario al tratarse de disposiciones de carácter general y esta naturaleza jurídica las vincula ineludiblemente a los principios constitucionales citados, es decir, deben adecuarse a los principios de reserva de ley, generalidad, igualdad, capacidad económica, progresividad y no confiscatoriedad.

Sobre la base de los anteriores principios, se entendió que el Ayuntamiento de León debía modificar la ordenanza en cuestión con el fin de integrar entre los colectivos con derecho a tarifas reducidas a aquellos ciudadanos sin ingresos o cuyos ingresos no superen los exigidos a los pensionistas, de manera que se les apliquen tarifas iguales o similares a las de los colectivos citados, en función de sus ingresos.

Si ello parece exigible para todos los ciudadanos, con carácter general, más lo parece para las personas de avanzada edad, por obvias razones de movilidad.

Ello permitiría que, en los casos como el presente, una persona de avanzada edad y sin ingresos no se vea privada de una tarifa reducida en el transporte urbano, situación manifiestamente injusta y que supone un agravio de ésta con respecto a otras personas con ingresos, aunque éstos sean mínimos.

Desde un punto de vista comparativo y en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, comprobamos que el Ayuntamiento de Burgos contempla la bonificación en las tarifas a todas las personas mayores de 60 años sin ingresos; el Ayuntamiento de Salamanca la recoge para todos los empadronados en el municipio cuyos ingresos no alcancen determinadas

cuantías en función de los miembros de la unidad familiar y el Ayuntamiento de Zamora establece tarifas reducidas para los menores de 30 años con ingresos mínimos y para mayores de 65 años con ingresos mínimos, sean o no pensionistas.

Por ello dirigimos la siguiente resolución al Ayuntamiento de León, que no fue aceptada, cuya parte dispositiva reproducimos:

*"I.- Que el Ayuntamiento de León inicie los trámites de modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por utilización del servicio municipal de transporte colectivo de superficie a fin de permitir que las personas sin ingresos o con ingresos mínimos similares a los exigidos a los pensionistas, puedan ser beneficiarias de tarifas reducidas en el transporte urbano, aplicándoles tarifas similares a las establecidas para éstos.*

*II.- En concordancia con lo anterior, que el Ayuntamiento adopte las medidas oportunas en cuanto al acceso a la tarjeta ciudadana de dichas personas".*

En el expediente **20171150** el reclamante hacía alusión a la lejanía de la oficina en la que se debe obtener la tarjeta acreditativa de usuario con bonificación para el uso de los autobuses urbanos de Zamora sita en el polígono industrial "La Hiniesta" a las afueras de Zamora.

Tras solicitar y recibir información del Ayuntamiento de Zamora, llegamos a la conclusión de que la existencia de transporte público hasta las proximidades de las oficinas de la empresa adjudicataria del transporte urbano de Zamora "Semura Bus S.L." (la línea 4 tiene parada en las inmediaciones de las instalaciones de Decathlon) motivó que no apreciáramos irregularidad administrativa alguna por parte del Ayuntamiento de Zamora por lo que el pronunciamiento lo fue a título de sugerencia y no de resolución.

Partiendo de la anterior premisa, se entendió que la ubicación de las oficinas en las que se deben realizar trámites cotidianos por parte de los ciudadanos relativos a un servicio básico como es el transporte urbano [art. 26.1 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local] en un polígono industrial, por tanto, fuera del núcleo urbano de Zamora, no responde al principio de eficacia en la prestación de los servicios públicos que exige el art. 6.1 de la anteriormente citada Ley. De igual modo, partiendo del axioma de que "el usuario es la razón de ser de cualquier servicio público", acomodar los servicios a los intereses de los ciudadanos, facilitándoles el uso de los mismos, es otra exigencia para cualquier Administración pública, con independencia de la forma de gestión del servicio.

En este caso, aún existiendo transporte público mediante un único billete, dicha circunstancia, relevante como hemos señalado, no obvia otros impedimentos para los ciudadanos, tales como el considerable tiempo destinado al trámite o, especialmente, los relacionados con la movilidad de las personas, toda vez que, como reconoce el Ayuntamiento, desde la parada del autobús hasta la nave que alberga las oficinas de la empresa hay una distancia de 500 metros, distancia importante especialmente para personas de avanzada edad o con dificultades motoras.

Por ello, aún partiendo de que la gestión eficiente de los recursos públicos obliga también a racionalizar el gasto, se entendió que la apertura de una oficina por parte de la empresa adjudicataria del transporte en el núcleo urbano de Zamora para realizar los trámites relacionados con el transporte urbano (entre otros, la obtención de la tarjeta que permita las bonificaciones) o la cesión de algún local municipal para tal fin en el centro de Zamora, no supondrían un coste relevante que justificase descartar tales opciones.

Por ello remitimos al Ayuntamiento la siguiente sugerencia:

*"I.- Que el Ayuntamiento de Zamora, bien requiera a la empresa adjudicataria del transporte urbano de Zamora para que proceda a la apertura de una oficina de tramitación y atención a los usuarios en el núcleo urbano de Zamora, bien ponga a disposición de dicha empresa algún local municipal con el mismo fin.*

*II.- Que el Ayuntamiento de Zamora valore introducir en los pliegos de condiciones de futuras adjudicaciones del servicio del transporte urbano la exigencia de que la empresa adjudicataria cuente con oficinas en el núcleo urbano de la ciudad con el fin señalado en el punto anterior".*

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

#### **4.1.2. Transporte interurbano**

Las peticiones sobre instalación de marquesinas en las paradas de pequeñas poblaciones vuelven, un año más, a reiterarse. En este Informe nos referiremos a los expedientes **20160811** y **20170244** en los que en el año 2017 recayó resolución.

En el primero se hacía referencia a la necesidad de una marquesina en la parada del autobús interurbano de la localidad de Masa (Burgos) al señalar el autor de la queja que, en la plaza La Pigaza de Masa, perteneciente al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna, se encuentra ubicada la única parada de autobús de la línea del transporte "a la demanda" que

hace su recorrido por varios pueblos hasta Burgos y a la inversa. La línea de autobús mencionada es la única vía de comunicación de transporte público con la que actualmente cuenta Masa y sus vecinos. La parada que existe se encuentra a la intemperie, sin marquesina ni protección de ningún tipo para los usuarios.

Tras recibir información de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y del Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna dirigimos sugerencia a la citada Consejería sobre la base de la siguiente fundamentación jurídica.

El art. 22.2 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León atribuye a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente establecer la ubicación de las paradas en que los servicios regulares de transporte interurbano estén autorizados a tomar o dejar viajeros, sin perjuicio de que los ayuntamientos adopten las medidas oportunas para ceder los terrenos donde quieran que se ubiquen exactamente las paradas.

A tal fin, el mismo artículo en su apartado 5º señala los criterios que se atenderán para la ubicación de las paradas, a saber, número de usuarios afectados; incidencia en la prestación del servicio y en las condiciones económicas de su explotación; repercusión sobre la circulación urbana y seguridad vial y accesibilidad a los servicios de transporte urbano, centros educativos, sanitarios y de trabajo.

En el presente supuesto partimos de una situación de hecho según la cual ya está determinado el lugar destinado a parada de la línea del transporte "a la demanda", en la carretera autonómica BU-503 a su paso por Masa (Plaza La Pigaza).

De la documentación obrante en el expediente, deducimos que la instalación de una marquesina no afectaría a la accesibilidad ni a la seguridad de los usuarios, aunque sí al confort de los mismos durante la espera del autobús.

Por tanto, no estableciendo la citada Ley la obligatoriedad de dotar a las paradas de marquesinas, la decisión de instalarla o cuándo instalarla forma parte de la potestad discrecional de la Administración, de tal manera, que la no existencia de marquesina, desde el punto de vista legal, no supone una irregularidad de la Administración. Ahora bien, más allá de la aplicación en sentido estricto de la ley, esta procuraduría comparte con el autor de la queja la incomodidad e, incluso, la insalubridad para determinadas personas, que supone la carencia de un lugar donde resguardarse en circunstancias climatológicamente adversas.

Por ello, considerando que es la Administración autonómica la que viene, de hecho, asumiendo la instalación de marquesinas en los núcleos rurales (cuenta, para ello, con un

listado de solicitudes que va atendiendo conjugando criterios de orden de entrada de las solicitudes con otros factores como las inversiones ya realizadas en la localidad, las rutas que pasan por el municipio o el volumen de los posibles usuarios), formulamos a la misma la siguiente sugerencia, que fue aceptada:

*"Que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla otorgue prioridad a la instalación de una marquesina en la parada de autobús de la línea del transporte "a la demanda" de Masa de manera que, en el momento en que haya disponibilidad presupuestaria, proceda a la instalación de la referida marquesina, si fuera posible antes del próximo invierno 2017-2018".*

En el segundo expediente el reclamante mostraba su disconformidad con el lugar donde se ubica la parada de autobús en la que se instaló la marquesina en Sotragero (Burgos) por ser ese lugar más peligroso, desde el punto de vista de la seguridad vial, que donde paraba antes de la construcción de la marquesina.

Tras recabar información del Ayuntamiento, se concluyó que el lugar elegido para la parada es adecuado, en general, y desde el punto de vista de la seguridad vial, en particular, tanto a juicio del Ayuntamiento como de la Junta de Castilla y León, máxime una vez adoptadas las medidas que se anuncian en el informe (paso de cebra, señalización etc.). Por ello no apreciamos irregularidad en la actuación de la Administración.

Sin perjuicio de ello nos vimos obligados a formular resolución ante el incumplimiento de la obligación de la Entidad local de dar respuesta a las reclamaciones del autor de la queja, en los siguientes términos:

*"Que, sin perjuicio del sentido de la respuesta, el Ayuntamiento de Sotragero deberá dar formal contestación a los escritos presentados en ese Ayuntamiento por (...) con fechas (...)"*.

Por solución se cerró el expediente **20170271** cuyo objeto era el incumplimiento del compromiso adquirido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en relación a la falta de transporte público en la localidad de Gumiel de Izán (Burgos) y el expediente **20153720** al anunciar la Administración autonómica que *"se encuentra abierto el proceso de estudio de las rutas de transporte de uso compartido para el próximo curso escolar 2017-2018, encontrándose entre las rutas propuestas para prestación conjunta una ruta de transporte escolar con destino al IES de Aranda de Duero que recoge escolares en Gumiel de Izán, por lo que, si una vez tramitado el oportuno expediente se cumplen los requisitos establecidos por la normativa vigente, la ruta podrá pasar a prestarse para el próximo curso escolar bajo la modalidad de*

*transporte de uso compartido, de tal forma que las plazas libres del vehículo que realiza el servicio escolar podrán ser utilizadas por el resto de los ciudadanos (...)*”.

Por último, no se apreció irregularidad en el expediente **20170044** relativo a la insuficiencia del transporte público que une el polígono industrial de Villacedré con León capital, teniendo en cuenta que, según manifestaciones del autor de la queja, la empresa concesionaria presta solo un servicio por la mañana y otro por la tarde al municipio de Santovenia de la Valduncina, donde se ubica el referido polígono.

Del análisis de la información facilitada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, concluimos que las expediciones diarias existentes (muchas más que las señaladas en la queja), con parada siempre en el polígono, son ajustadas a las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos y que no se ha acreditado incumplimiento del título concesional.

#### **4.2 Transporte ferroviario**

En esta materia se presentaron 23 quejas, que originaron otros tantos expedientes, en las que sus autores manifestaban su disconformidad con la actuación de RENFE, entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Fomento, en relación a su política de bonos y, en particular, a la inexistencia de otros bonos más flexibles que el bono AVE que existe en la actualidad para el proyecto León-Palencia-Valladolid, quejas que fueron remitidas al Defensor del Pueblo por ser el competente para su tramitación.

### **5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO**

Las quejas presentadas en el ámbito de las comunicaciones y la sociedad del conocimiento en el año 2017 fueron 13, 4 menos que en el año 2016. De ese total, 10 se referían específicamente a deficiencias en el ámbito de la telefonía e Internet, 1 era específica sobre televisión y 2 se referían a telefonía, Internet y televisión.

#### **5.1. Servicio telefónico e Internet**

Como suele ser habitual, una parte de las quejas en esta materia han tenido que ser rechazadas al referirse a cuestiones privadas entre el reclamante y las empresas de telefonía.

Entre las quejas admitidas citamos las que originaron los expedientes **20170559** y **20171566**, relacionadas con la falta de acceso a Internet y de cobertura de telefonía móvil en las localidades de Ferreras del Puerto (León) y Ayllón (Segovia), ambas pendientes de pronunciamiento por parte de esta institución, sin perjuicio de lo cual cabe ya anticipar, como

hemos hecho en Informes anteriores que, por lo que respecta a la telefonía móvil y de conformidad con la normativa vigente en España en la actualidad, este servicio no se encuentra incluido dentro del denominado servicio universal de telecomunicaciones, comprensivo del conjunto de servicios de comunicaciones electrónicas cuya prestación se garantiza a todos los usuarios que lo soliciten, con independencia del lugar en el que residan, con una calidad especificada y a un precio asequible. En otras palabras, en la actualidad no existe un derecho absoluto a utilizar la telefonía móvil con independencia de la localización geográfica del usuario. Por ello, de momento, no es exigible que exista una cobertura de telefonía móvil para todo el territorio nacional, a diferencia de lo que ocurre con otros servicios de telecomunicaciones como es el acceso a la telefonía fija o al servicio de Internet de banda ancha a 1 Mbps, al menos. Se trata de un asunto privado que compete a las empresas operadoras de telefonía móvil, empresas que actúan con criterios de rentabilidad económica. De ahí que el margen de maniobra de esta procuraduría sea muy limitado.

Los expedientes **20170356**, referido a cortes y averías que afectan a la línea de telefonía fija en el municipio de Morales de Campos (Valladolid), **20171381**, sobre el mismo problema que el anterior, en este caso en Santa Eufemia del Barco (Zamora) y **20173811**, relativo a la falta de cobertura de telefonía móvil en Torralba del Moral y Arcos de Jalón (Soria), se remitieron al Defensor del Pueblo, bien como supervisor de la actuación del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y, dentro de él, de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, en el caso de la telefonía fija, bien como intermediador con las operadoras, en el caso de la telefonía móvil.

## **5.2. Televisión y medios de comunicación social**

En 2017, como en años anteriores, se han seguido presentando quejas sobre diversos extremos relacionados con la recepción de la señal de la TDT.

A ello se referían los expedientes ya citados en el apartado relativo al servicio de telefonía e Internet **20170559** y **20171566**, expedientes en los que, además, se planteaban problemas relacionados con la captación de la señal de la TDT.

Por su parte, el expediente **20170200** aludía a que la señal de la TDT en la localidad de Brazuelo (León) es recibida por una única antena que carece de un filtro que mejoraría la señal, sin que la Junta Vecinal de Brazuelo solucione tan simple problema.

El expediente se cerró por solución una vez recibida la información de la Junta Vecinal según la cual se procedió a la subsanación de la carencia.

### **5.3. Otros**

La instalación de cajetines de telecomunicaciones por parte de las empresas operadoras en fachadas de edificios o en la vía pública, volvió, este año, a originar controversias. De ellas destacamos el expediente **20160908** en el que recayó resolución en 2017, tramitado por la instalación de un cajetín de telecomunicaciones, (fibra óptica), delante de una vivienda unifamiliar sita en San Andrés del Rabanedo (León), por parte de la mercantil Movistar (Telefónica SAU), ocupando la vía pública sin consentimiento previo ni comunicación alguna, según el autor de la queja.

Tras recibir información del Ayuntamiento, se constató que la problemática relacionada con la protección y restauración de la legalidad urbanística quedó resuelta una vez presentada la declaración responsable y aprobada por la Junta de Gobierno Local, aprobación que nos hizo presumir, salvo que se acredite lo contrario, que la instalación del cajetín se ajusta a las normas urbanísticas municipales.

Sin embargo, no resultando controvertido que la instalación del cajetín de fibra óptica es un acto sujeto a declaración responsable de conformidad con lo establecido en el art. 105 bis de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, la declaración se presentó en el Ayuntamiento varios meses después de instalado el cajetín.

Así, el art. 115.1 c) 1º califica como infracción leve la realización de actos que requieran licencia urbanística en ausencia de la misma o de orden de ejecución, cuando sean conformes con lo establecido en esta Ley y en el planeamiento urbanístico, en tanto que el art. 122 bis, de la misma Ley, asimila a la ausencia de licencia, la ausencia de declaración responsable, a estos efectos.

Por ello, se entendió que el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo debió proceder a incoar el correspondiente procedimiento sancionador como consecuencia de la presunta comisión por parte de Telefónica de España S.A.U. de la descrita infracción urbanística no prescrita.

A tal efecto se dirigió resolución a la citada Administración local en los siguientes términos:

*"Que el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo proceda a la incoación del oportuno expediente sancionador por infracción urbanística contra Telefónica SAU".*