

  
**Boletín**      **Oficial**  
  
**de las**  
  
**Cortes de Castilla y León**

**VI LEGISLATURA**

---

AÑO XXII

1 de Septiembre de 2004

Núm. 90

---

**S U M A R I O**

	<u>Págs.</u>		<u>Págs.</u>
<b>III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.</b>			
<b>Acuerdos.</b>			
ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación		del Informe Anual correspondiente al año 2003 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León.	5822

---

---

En efecto, siendo el acuerdo de concentración parcelaria el acto administrativo a través del cual se declaran el dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas de las fincas de reemplazo en el modo y con las circunstancias previstas en la normativa reguladora de los procedimientos de concentración parcelaria (arts. 230 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero y 61 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León), a través de la rectificación de errores se había procedido a eliminar la adjudicación de una fincas de reemplazo, lo cual, era obvio que modificaba sustancialmente el contenido del acuerdo para los propietarios a los cuales se habían adjudicado aquellas fincas.

Resultaba evidente que la modificación operada, a pesar de que pudiera encontrarse fundamentada correctamente a la vista del contenido de los documentos obrantes en el expediente administrativo correspondiente, había afectado de una forma sustancial a la parte dispositiva del acto inicial, puesto que tenía como efecto privar al autor de la queja de uno de los derechos integrantes de la esfera jurídica delimitada por el acuerdo de concentración.

Lo anterior, debía entenderse sin perjuicio de que las fincas en cuestión, como consecuencia de la duplicidad antes expresada, se hubieran visto sometidas a una doble inmatriculación en el Registro de la Propiedad, así como de la existencia de un procedimiento judicial pendiente, en vía civil, cuyo objeto concreto desconocía esta Procuraduría. En efecto, era necesario diferenciar entre el contenido del acuerdo de concentración, en este caso de la zona de Cisneros, como acto administrativo declarativo de derechos con los efectos previstos en la normativa de concentración parcelaria, y la declaración judicial que, en su caso, se pudiera producir acerca de la situación jurídica concreta y de la titularidad de una finca.

No resultaba tampoco un dato intrascendente, a la hora de valorar la regularidad de la actuación administrativa controvertida, la fecha del acuerdo rectificado (año 1971), si tenemos en cuenta el criterio restrictivo, al que se han referido el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado, con el que debe ser aplicado el mecanismo utilizado por la Administración autonómica para modificar el acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a la zona de Cisneros, provincia de Palencia.

En definitiva, esta Procuraduría, sin prejuzgar en ningún caso el fundamento material de la rectificación de errores que había sido llevada a cabo, consideró que no resultaba conforme a derecho acordar la rectificación de errores indicada, sino que, en su caso, procedía iniciar un procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de concentración en cuestión. La elección de uno u otro instrumento jurídico no resultaba baladí, puesto que no son las mismas las garantías reconocidas para el afectado

por la modificación que se pretende, en uno y otro caso, con la consecuente merma de las mismas que se produce como consecuencia de una interpretación extensiva, como la llevada a cabo en el supuesto que había dado lugar a la queja, del ámbito de utilización de la facultad reconocida a las Administraciones públicas en el art. 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular a la Consejería de Agricultura y Ganadería la siguiente resolución:

*“Revocar la Resolución adoptada, con fecha 11 de septiembre de 2000, por la Dirección General de Desarrollo Rural de esa Consejería de Agricultura y Ganadería, por la cual se procedió a rectificar errores del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la Zona de Cisneros, provincia de Palencia, aprobado con fecha 11 de enero de 1971, y, en su caso, iniciar un procedimiento de revisión de oficio de este último en la parte afectada por una duplicidad de adjudicaciones de fincas de reemplazo en el procedimiento citado y en el seguido simultáneamente en la zona colindante de Abastas, también de la provincia citada.”*

La resolución indicada fue rechazada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, puesto que si bien el citado organismo manifestó compartir los criterios generales en torno a la figura jurídica de la rectificación de errores expresados en aquella, no consideraba que en el supuesto concreto planteado en la queja la modificación operada afectara de una forma sustancial a la parte dispositiva del acuerdo de concentración, y por tanto, era posible su modificación en la forma llevada a cabo por la Administración.

Una vez puesta de manifiesto al autor de la queja la contestación a dicha resolución, se procedió al archivo de aquella.

A presuntas irregularidades de carácter formal o procedimental se referían también los expedientes de queja **Q/1597/01** (disconformidad con inclusión de una finca en el perímetro de concentración de la zona de Villar de Sobrepeñas, provincia de Segovia), **Q/1648/01** (oposición a la decisión administrativa de denegar la adjudicación de fincas a los integrantes de una comunidad hereditaria por separado en la zona de Vega de Infanzones-Onzonilla, provincia de León), **Q/393/02** (desacuerdo con las modificaciones operadas, a través de la resolución de un recurso administrativo, en el acuerdo de concentración parcelaria de la zona de Pozaldez-Rodilana II, provincia de Valladolid), y, en fin, **Q/1803/02** (presunta atribución errónea de la titularidad de una finca en las bases definitivas correspondientes a la zona de Chañe, Remondo y Fresneda de Cuéllar, provincia de Segovia).

En los cuatro expedientes citados el contenido y resultado de la actuación de esta Procuraduría fue análogo: solicitud de información correspondiente a la

problemática planteada a la Administración autonómica; análisis y estudio de la misma; y, en fin, comunicación del archivo de la queja a la Administración y a su autor, a este último de forma motivada, al no observar la presencia de una irregularidad en la actuación denunciada merecedora de una decisión supervisora por parte de esta Institución.

### 1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria

A través de todo acuerdo de concentración parcelaria se procede a la nueva ordenación de la propiedad de la zona afectada, determinando el dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las parcelas sujetas a concentración. Considerando estos efectos, no es extraño que el contenido de aquél genere controversias entre la Administración pública actuante y los propietarios inmediatamente afectados, por considerarse, en ocasiones, estos últimos, dañados en su patrimonio como consecuencia de la efectiva materialización de la racionalización y reordenación de la propiedad rústica en que se concreta toda concentración parcelaria.

Con carácter general, tales conflictos se manifiestan en la disconformidad de los propietarios afectados por la concentración con la cuantía, contenido o características de las fincas de reemplazo atribuidas en el acuerdo que se adopte. Esta disconformidad fue la que motivó la presentación de los expedientes de queja **Q/777/02**, **Q/1140/02**, **Q/1527/02**, y, en fin, **Q/1971/02**.

En todos estos expedientes la forma de actuar de esta Institución fue análoga: admisión a trámite de la queja, solicitud de información a la Administración autonómica, análisis de la misma y, en fin, comunicación a su autor la decisión motivada adoptada por esta Procuraduría.

En todos los expedientes de queja citados, la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta Institución partía de la configuración de la concentración parcelaria como un procedimiento de intervención administrativa que persigue la reordenación de la propiedad rústica con el objetivo de lograr una mejora en las características de las explotaciones agrarias de una determinada zona geográfica.

Sin embargo, como no puede ser de otra forma, esta singular intervención de los sujetos públicos en la propiedad rústica no puede desconocer el derecho de propiedad de los particulares afectados, y por ello uno de los imperativos que deben ser respetados en su desarrollo es procurar adjudicar a cada propietario un conjunto de superficie y derechos cuyo valor sea, cuando menos, igual al de las parcelas y derechos que poseía con anterioridad al procedimiento de concentración parcelaria. Así ha sido reconocido en reiteradas

ocasiones por el Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de febrero de 1994 y de 16 de junio de 2000).

Este principio general se encuentra postulado, en el ámbito de la normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el art. 3.1. a) de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria.

Con el objeto de garantizar el cumplimiento de aquel principio general, propio de todo procedimiento de concentración parcelaria, se procede a agrupar las parcelas aportadas por clases según su productividad y cultivo asignándose a cada clase un valor relativo al efecto de llevar a cabo las compensaciones cuando resulten necesarias (art. 38 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León), de forma tal que las fincas adjudicadas a cada propietario, una vez realizada la intervención administrativa, tengan un valor relativo que, en ningún caso, podrá ser inferior al inicialmente atribuido a las parcelas aportadas por ese mismo propietario.

Pues bien, considerando lo anterior y por la propia naturaleza de la Institución del Procurador del Común de Castilla y León, en aquellas quejas planteadas por los ciudadanos en las cuales, como ocurría en los expedientes de queja citados, aquéllos se limitan a manifestar su disconformidad con el valor y las características de las fincas adjudicadas por la Administración actuante en un procedimiento de concentración parcelaria, considerando el valor y las características de las previamente aportadas por el ciudadano afectado, esta Procuraduría únicamente debe limitarse, fundamentalmente, a verificar la regularidad de las adjudicaciones realizadas, determinando para ello la equivalencia de los valores relativos asignados en las bases de la concentración parcelaria a las parcelas aportadas con los correspondientes a las fincas de reemplazo finalmente atribuidas en el correspondiente acuerdo de concentración parcelaria.

Como he señalado con anterioridad, las verificaciones realizadas en estos supuestos por esta Institución en el año 2003, a instancia de los ciudadanos, no han revelado ninguna irregularidad merecedora de una decisión supervisora por parte de esta Procuraduría.

También en relación con los efectos del acuerdo de concentración parcelaria se tramitó el expediente de queja **Q/745/03**, en el cual su autor planteaba una presunta supresión de una servidumbre de paso en una finca, como consecuencia del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería en la zona de Robleda, provincia de Salamanca.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada en la misma a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca. A la vista de la información recabada, no se consideró que concurriera irregularidad en la actuación administrativa que había dado

lugar a la queja, circunstancia ésta que fue comunicada a la Administración afectada y a su autor, en este último caso conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta Procuraduría, que a continuación se expone.

En todo procedimiento de concentración parcelaria, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria, la Administración actuante debe proceder a investigar la titularidad y situación jurídica de las parcelas que van a ser concentradas. El resultado de dicha investigación es la aprobación del documento denominado bases provisionales, en el cual constará, entre otros datos, la situación jurídica de las parcelas incluidas dentro del perímetro de concentración (es decir, si están libres de cargas o se encuentran gravadas con algún tipo de derecho real, como una servidumbre), de acuerdo con lo investigado.

El citado documento se somete a un período de encuesta, dándose publicidad del mismo mediante un anuncio en el tablón de anuncios de los ayuntamientos y entidades locales afectadas y pudiendo formularse por los afectados las alegaciones u observaciones que se estimen pertinentes. Sólo una vez transcurrido el período de encuesta y estudiadas las alegaciones formuladas se procede a la aprobación de las bases definitivas, documento en el cual consta la titularidad y situación jurídica de las parcelas aportadas al procedimiento de concentración que va a ser tenida en cuenta a la hora de proceder a la adjudicación de las fincas de reemplazo, de acuerdo con los datos obtenidos por la Administración en su investigación y de las alegaciones realizadas por los interesados en el período de encuesta.

Lo anterior significa que el resultado que se hace constar en las bases definitivas de todo procedimiento de concentración parcelaria, a los efectos de que éste pueda ser llevado a cabo, puede contener errores en cuanto a la titularidad y situación de los derechos que recaen sobre las parcelas aportadas al procedimiento. Pues bien, una vez firmes las bases y aprobado el correspondiente acuerdo de concentración parcelaria, los posibles errores en los que hayan incurrido las bases definitivas no se convierten en inatacables, pero sólo podrán ser subsanados a través de la vía judicial ordinaria y sobre las fincas de reemplazo (de conformidad con lo dispuesto en el art. 63 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, antes citada).

En otras palabras, el hecho de que una determinada parcela haya sido incluida como libre de cargas en las bases definitivas de un procedimiento de concentración parcelaria no implica que, una vez aprobado el correspondiente acuerdo, el titular del derecho que grava la parcela (por ejemplo, una servidumbre) haya perdido el mismo, pero éste sólo se podrá hacer valer ante el órgano judicial competente.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto que había sido planteado en la queja, debía considerarse, en primer lugar que, tal y como había puesto de manifiesto la Administración autonómica en su informe, la parcela cuya titularidad correspondía al autor de la queja, y a favor de la cual se mantenía una servidumbre de paso, había quedado excluida del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo en la zona de Robleda, provincia de Salamanca. Al mismo tiempo, la parcela que se encontraba gravada con la servidumbre de paso en cuestión, que sí había sido incluida dentro del perímetro de concentración, había sido aportada al procedimiento como libre de cargas.

En efecto, llevadas a cabo las operaciones integrantes del procedimiento de concentración parcelaria referidas anteriormente, la citada parcela había sido declarada como libre de cargas, sin que existiera, con anterioridad a la aprobación del acuerdo correspondiente a la zona citada, reclamación alguna presentada por un interesado en relación con la situación jurídica de la finca.

En consecuencia, no observaba esta Procuraduría irregularidad alguna en la que hubiera incurrido la Administración autonómica en el momento de incluir la parcela citada como libre de cargas en el procedimiento de concentración, y ello porque lo había hecho previa realización de las operaciones de investigación pautadas por la Ley de Concentración Parcelaria.

Cuestión diferente es que la servidumbre de paso defendida por el autor de la queja pudiera o no existir, pero, en cualquier caso, la existencia de la misma o la constitución de una servidumbre forzosa de paso sólo podía invocarse ante el órgano judicial competente, quien sería, en su caso, el encargado de dirimir, a la vista de lo dispuesto en los arts. 564 y siguientes del Código Civil, el conflicto planteado entre el autor de la queja y la persona a quién le había sido adjudicada la finca presuntamente gravada por aquélla por la Consejería de Agricultura y Ganadería, como libre de cargas.

Comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió a su archivo.

### **1.1.3. Ejecución de la concentración parcelaria**

Dos han sido, fundamentalmente, las cuestiones en relación con las operaciones necesarias para proceder a la ejecución del acuerdo de concentración parcelaria, en el que se materializa la reordenación de la propiedad rústica, sobre las que se ha pronunciado esta Procuraduría en el año 2003 a instancia de los ciudadanos: delimitación física de las fincas de reemplazo y enajenación de tierras sobrantes.

La primera de ellas, planteada en el expediente de queja **Q/435/03**, se refería a la delimitación física de las fincas de reemplazo contempladas en el correspondiente acuerdo de concentración. En efecto, en la citada queja su autor planteaba una presunta ausencia de conformidad

entre la configuración llevada a cabo en el acuerdo de concentración parcelaria de la Zona Turcia – Regadío, provincia de León, de una finca de reemplazo cuya titularidad correspondía a aquél, y su efectiva delimitación sobre el terreno a través de la colocación de los correspondientes hitos o mojones.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, la cual puso de manifiesto, entre otros extremos, que únicamente había tenido entrada en la Administración una reclamación presentada por el autor de la queja, en la cual éste manifestaba que la finca en cuestión, que tenía una superficie de 2.300 m<sup>2</sup>, no se podía regar, no expresándose en dicho escrito anomalía alguna respecto de la situación de los mojones que delimitaban aquélla. No obstante lo anterior, y de conformidad con lo informado por la Delegación Territorial, para comprobar la realidad de lo denunciado, se había procedido a la realización de un levantamiento altimétrico de la parte de la finca afectada, por el que se pudo comprobar que toda la finca se regaba sin problemas. El resultado de lo actuado fue comunicado al reclamante por escrito.

Analizada la información obtenida, esta Institución no se consideró que concurriera irregularidad alguna en la actuación administrativa que había motivado la presentación de la queja, lo cual fue puesto en conocimiento de la Administración afectada y de su autor, en este último caso, conjuntamente con la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En todo procedimiento de concentración parcelaria a través de la colocación de hitos o mojones se delimitan físicamente las fincas de reemplazo atribuidas en el correspondiente acuerdo. Las diferencias que puedan existir entre las fincas así delimitadas y las atribuidas pueden ser reclamadas por los interesados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria, en un plazo de treinta días desde que las fincas en cuestión son puestas a disposición de sus propietarios para su toma de posesión, acompañando el correspondiente dictamen pericial, siempre y cuando la diferencia entre la cabida real de la finca y la que conste en el título o en el expediente de concentración sea superior al dos por ciento.

En el supuesto planteado en la queja citada, y a la vista de la información recabada, no había quedado acreditada la existencia de una diferencia entre la delimitación física de la finca en cuestión, cuya titularidad había sido atribuida al autor de la queja en el acuerdo de concentración parcelaria de la zona de Turcia – Regadío, provincia de León, y la configuración de la misma realizada en esta última. Asimismo, cabía señalar que, de acuerdo con lo informado por la Administración autonómica, el propietario afectado no había procedido a

reclamar la diferencia alegada en el plazo de treinta días a contar desde la puesta a disposición de la finca en cuestión para su toma de posesión. Por último, procedía indicar también que la diferencia reclamada era inferior al dos por ciento al que hace referencia el art. 56 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, antes citada.

Comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió a su archivo.

La segunda de las problemáticas sobre las que se ha pronunciado esta Procuraduría en el año 2003, en relación con la operaciones de ejecución de la concentración parcelaria, es la relativa a la adjudicación de las tierras sobrantes. Concretamente esta cuestión controvertida fue, con carácter general, el objeto de los expedientes de queja **Q/465/02** y **Q/1129/03**. En ambos casos, el resultado de la actuación investigadora llevada a cabo, a instancia de los ciudadanos, dio como resultado la inexistencia de las presuntas irregularidades que habían motivado la presentación de aquellas quejas, siempre según el criterio de este Comisionado.

Valga como ejemplo de lo actuado, el contenido de la investigación llevada a cabo con ocasión del segundo de los expedientes de queja citados (**Q/1129/03**). En el mismo se hacía alusión a la disconformidad de su autor con la titularidad de las fincas sobrantes correspondientes a la zona de concentración parcelaria de Barrios de Colina, provincia de Burgos, y, en concreto, con la adjudicación de aquéllas al Ayuntamiento del término municipal citado y no a las entidades locales menores.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información relativa a la problemática planteada en la misma a la Consejería de Agricultura y Ganadería y al Ayuntamiento de Barrios de Colina.

Pues bien, atendiendo a mi requerimiento de información, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto a esta Institución que la adjudicación de las tierras sobrantes de la zona de concentración en cuestión aún no había tenido lugar y que, en cualquier caso, para proceder a la adjudicación de aquéllas en la forma solicitada por el autor de la queja (es decir, a las entidades locales menores, en lugar de al Ayuntamiento), sería necesario el acuerdo entre todas las entidades locales implicadas.

Asimismo, continuó señalando la Administración autonómica que, con base en la regulación contenida en la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León acerca de la adjudicación de tierras sobrantes, ésta es una potestad discrecional en manos de la Dirección General de Desarrollo Rural, que goza de libertad para decidir a que ente público, que agrupe a una parte sustancial de los participantes en la concentración, adjudica las tierras sobrantes. Por ello, con carácter general, en función de las específicas circunstancias que concurran en cada caso

concreto, el criterio mantenido por la Administración autonómica en aquellas zonas de concentración cuyo perímetro abarca una entidad local menor, es que las fincas sobrantes sean entregadas a ésta junto con las obras; ahora bien, si en el perímetro de la zona de concentración coexisten un Ayuntamiento y varias entidades locales menores, se procede a entregar las tierras sobrantes y las obras de concentración al Ayuntamiento, salvo acuerdo formal adoptado al respecto por todas las entidades locales afectadas.

Por su parte, el Ayuntamiento de Barrios de Colina procedió a informar a esta Institución de, entre otros extremos, su voluntad de acudir a la Administración autonómica a los efectos de que ésta decidiera el destinatario de las tierras sobrantes en cuestión y de actuar en consecuencia.

Analizada detenidamente la información obtenida de los organismos implicados, esta Procuraduría consideró que no concurría irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo, hasta aquella fecha, por la Administración autonómica en relación con la adjudicación de tierras sobrantes de la zona en cuestión. Lo anterior fue comunicado a las Administraciones afectadas y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con la argumentación jurídica que fundamentó la decisión adoptada por esta Institución, y que a continuación se expone.

Compartía esta Procuraduría con la Administración autonómica, que dos de los rasgos esenciales que caracterizan, de conformidad con lo dispuesto en el art. 67.1 c) de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria, a la posible adjudicación de tierras sobrantes a entidades públicas son, de un lado, la ausencia de una obligación de que aquéllas sean adjudicadas imperativamente a alguno de los sujetos públicos mencionados en el precepto, y, de otro, la necesaria vinculación del destino de tales tierras sobrantes a las finalidades que benefician a la generalidad de los agricultores de la zona y, fundamentalmente, a la conservación de las obras de concentración parcelaria que fueron entregadas en su día.

Así, en primer lugar, el art. indicado señala la facultad de la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería de adjudicar las tierras sobrantes al municipio, entidad local menor, comunidad de regantes u otras entidades o corporaciones de derecho público. La Ley no establece un orden de preferencia que deba ser observado en el momento de proceder a adjudicar las tierras sobrantes, contando, en consecuencia, la Consejería de Agricultura con la facultad de elegir, siempre de forma fundamentada, de entre los organismos públicos citados, a aquél que deba ser destinatario de las fincas sobrantes de un procedimiento de concentración parcelaria.

Por otro lado, la vinculación del destino de tales tierras a las finalidades generales de los agricultores de la

zona y, en especial, a la conservación de las obras de concentración parcelaria, parece aconsejar que el sujeto público destinatario de las obras de concentración parcelaria (por ejemplo, caminos o vías rurales de servicio) y el de las tierras sobrantes coincida.

En consecuencia, a juicio de esta Procuraduría la posible decisión de la Administración autonómica, en el supuesto planteado en la queja, de adjudicar las tierras sobrantes correspondientes al procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Barrios de Colina (provincia de Burgos) al Ayuntamiento de Barrios de Colina y no a las entidades locales menores (decisión que, en la fecha de presentación de la queja, aún no se había producido), no se podría calificar de irregular.

Ahora bien, considerando, en primer lugar, que la Consejería de Agricultura y Ganadería había manifestado a esta Procuraduría que la adopción de la citada decisión debía entenderse sin perjuicio del posible acuerdo al que pudieran llegar las entidades públicas implicadas, así como la voluntad favorable a ese acuerdo que se desprendía del contenido del informe proporcionado por el Ayuntamiento de Barrios de Colina, se podía concluir que la obtención de una solución convenida entre el Ayuntamiento y las entidades locales menores implicadas no parecía difícil.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja, así como mi deseo de que se pudiera llegar a un acuerdo satisfactorio para todas las entidades públicas implicadas en la cuestión planteada, se procedió al archivo de aquélla.

#### **1.1.4. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria**

La consecución de los objetivos perseguidos por todo procedimiento de concentración parcelaria exige la ejecución de obras de interés general, tales como caminos rurales de servicio o saneamientos de tierras y acondicionamiento de cauces. Es frecuente que, no sólo la propia reordenación de la propiedad, esencia misma de la concentración parcelaria, sino que también la proyección, ejecución y conservación de este tipo de obras genere conflictos entre la Administración actuante y los propietarios afectados por la concentración.

Es, precisamente, en el ámbito de estos tres momentos que se pueden identificar en toda obra pública (proyección, ejecución y conservación), donde se han planteado por los ciudadanos en el año 2003 las quejas sobre las cuales ha tenido que pronunciarse esta Procuraduría.

Así, en primer lugar, una disconformidad con la proyección de las obras de interés general vinculadas a un procedimiento de concentración parcelaria, era, esencialmente, el objeto de los expedientes de queja **Q/06-351/02**, **Q/06-850/02** y **Q/2191/02**, todos ellos relativos a

las obras de concentración parcelaria correspondientes a la zona de Villar del Buey, provincia de Zamora.

En el primero de ellos se planteaba el desacuerdo de una pluralidad de propietarios afectados con la infraestructura de puentes diseñada en la zona en cuestión, mientras el segundo y el tercero se encontraban motivados por diferentes aspectos de los caminos rurales de servicio diseñados en la misma zona.

Admitidas las quejas a trámite, esta Procuraduría se dirigió, por dos ocasiones, en solicitud de información correspondiente a las cuestiones controvertidas planteadas a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

De la información obtenida se desprendía, además de la solución parcial de algunos de los problemas planteados en las quejas a través de varias modificaciones en las obras a llevar a cabo acordadas, la inexistencia de una irregularidad en la actuación desarrollada por la Administración autonómica. Esta circunstancia fue comunicada a la Consejería de Agricultura y Ganadería y al autor de la queja, exponiendo a este último también la argumentación jurídica de la decisión adoptada que a continuación se expone brevemente.

La problemática identificada se suscitaba en el ámbito de las obras y mejoras que necesariamente han de ser llevadas a cabo para la que la Concentración Parcelaria en cuestión alcance su fin.

La regulación de las obras y mejoras en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria pivota sobre la doble clasificación de las mismas contenida en el art. 77, de conformidad con el cual las obras de concentración parcelaria podrán ser de interés general o complementarias. El art. 78 de la citada Ley incluye dentro de las obras de interés general a los caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias.

En este sentido, la Administración está facultada para delimitar el contenido de las obras que son consideradas de interés general, utilizando para ello una “discrecionalidad técnica” que, en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1999, “si bien nunca podrá justificar una actuación arbitraria, sí permite disponer de un margen de libertad en la elección de objetivos como medio para satisfacer el interés público que es, en verdad, el que sirve de causa legitimadora de la actividad de la Administración.” Sin embargo, continúa diciendo la resolución judicial anterior, “la decisión discrecional se convertirá en arbitraria cuando se concrete en una solución claramente incongruente o discordante con la realidad a que se aplica”.

En otras palabras, la existencia de una discrecionalidad técnica de la Administración en el momento de proceder a delimitar el contenido de las obras de interés general, no puede implicar la ausencia de criterio alguno individualizado a la hora de adoptar tal decisión, por cuanto ello transformaría la discrecionalidad administrativa técnica, necesaria para garantizar la eficacia

administrativa en numerosos ámbitos, en arbitrariedad de los poderes públicos, expresamente rechazada por nuestro ordenamiento jurídico al más alto nivel normativo, en el art. 9.3 CE.

Pues bien, en el supuesto planteado en las quejas citadas no se había determinado en ningún momento que la actuación desarrollada por la Administración hubiera sido arbitraria.

En efecto, en primer lugar las actuaciones llevadas a cabo en relación con la infraestructura de puentes de la zona y, en concreto, respecto al denominado “Puente Triguero”, se encontraban fundamentadas en criterios técnicos, criterios que eliminaban la posible existencia de una arbitrariedad en las decisiones que habían sido adoptadas por la Administración al respecto.

Lo mismo podía afirmarse en relación con los caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias que habían sido construidos y habilitados en la zona. En efecto, de la información proporcionada a esta Procuraduría por la Administración autonómica se desprendía, de un lado, que tales caminos tenían una dimensión suficiente para cumplir su finalidad y, de otro, en relación con los accesos correspondientes a una finca identificada en el primero de los expedientes de queja citados, que la precitada finca tenía acceso directo a vías de comunicación.

En conclusión, las obras que habían dado lugar a la presentación de las quejas se fundamentaban en criterios técnicos mantenidos por la Consejería de Agricultura y Ganadería, no correspondiendo a esta Institución sustituir los mismos, sino únicamente comprobar que tales criterios existían y que su aplicación práctica no generaba incumplimiento alguno de lo dispuesto en la Ley de Concentración Parcelaria.

Puesto de manifiesto lo anterior a los autores de las quejas indicadas, se procedió a su archivo.

A la ejecución de las obras de interés general relacionadas con procedimientos de concentración parcelaria, y en concreto a la posible producción de daños patrimoniales a los ciudadanos como consecuencia de aquélla, se referían los expedientes de queja **Q/1481/02** y **Q/1315/02**. Mientras de la investigación llevada a cabo en relación con el primero de ellos no se desprendió la presencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa denunciada, el segundo dio lugar a la formulación de una resolución por parte de esta Procuraduría.

En efecto, el motivo de la queja **Q/1315/02** era la presunta generación de unos daños patrimoniales a su autor como consecuencia de las obras de interés general llevadas a cabo con ocasión del procedimiento de concentración parcelaria realizado en la zona de Carra-cedelo-Ponferrada, provincia de León, en sus anejos de Villaverde de la Abadía y Dehesas, y en concreto, de la

imposibilidad presuntamente causada por aquellas obras, de regar una finca cuya titularidad correspondía a aquél.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León y a la Comunidad de Regantes de la Presa del Holgaño. De la información obtenida de ambos organismos, se desprendía que, efectivamente, como consecuencia de las obras llevadas a cabo en la zona de concentración parcelaria en cuestión, la finca del autor de la queja sólo podía ser regada si se procedía a rebajar su nivel a través de la ejecución de la obra correspondiente.

Por ello, y considerando el contenido de toda la información obtenida, se estimó oportuno formular una resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Una vez identificada, a la vista de la información recabada, la posible existencia de unos daños patrimoniales, materializados en la imposibilidad de riego de una finca y en la necesidad de rebajar el nivel de la misma para garantizar aquél, procedía determinar si tales daños, desde un punto de vista material, eran susceptibles de ser reparados a través de la institución de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y si, desde una perspectiva formal, era posible la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo dirigido a tal fin.

En este sentido, cabía señalar, en primer lugar y desde un punto de vista material, que únicamente corresponde a la Administración pública autora del acto presuntamente lesivo determinar, a través del cauce procedimental oportuno y previa práctica de todas las actuaciones integrantes del mismo, la efectiva concurrencia de los presupuestos que determinan la indemnizabilidad de un perjuicio patrimonial. Por ello, en la resolución indicada esta Procuraduría se limitó a indicar si existían o no, en el supuesto planteado en la queja, indicios suficientes de la presencia de aquellos presupuestos determinantes del nacimiento de la responsabilidad patrimonial.

Con tal finalidad, era necesario referirse, aun cuando fuera brevemente, al régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, y en particular, a los requisitos que necesariamente deben cumplirse para que pueda afirmarse la concurrencia de aquélla, relacionando dichos requisitos con los hechos concretos que estaban siendo objeto de análisis en la resolución expresada.

Con origen en el art. 106.2 CE, los arts. 139 a 146, integrantes del Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Respon-

sabilidad Patrimonial, diseñan, tanto desde un punto de vista sustancial como procedimental, los supuestos en los cuales los sujetos públicos deben reparar las lesiones causadas como consecuencia de su actividad administrativa a las personas físicas y jurídicas y la forma procedimental a través de la cual se debe identificar al sujeto público responsable, y determinar la efectiva concurrencia de los requisitos necesarios para que aquella reparación proceda. El marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, integrado por los preceptos señalados, configura un sistema presidido por los principios de responsabilidad objetiva de la Administración e indemnidad de los ciudadanos.

En este sentido, a la vista del contenido del art. 106.2 CE y 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras muchas, en sus Sentencias de 13 de febrero de 1990, 25 de mayo de 1995 y 6 de noviembre de 1998) se ha encargado de delimitar aquellos requisitos que ineludiblemente deben concurrir para poder predicar una obligación indemnizatoria de los sujetos públicos, en relación con los daños sufridos por los particulares en su patrimonio, enunciando los siguientes:

- a) efectiva realidad de una lesión patrimonial, equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente, evaluable económicamente e individualizable en relación con una persona o grupo de personas;
- b) nexo causal entre la lesión y la actuación de la Administración en el ejercicio de potestades públicas;
- c) ausencia de fuerza mayor en la producción del daño;
- d) antijuridicidad del daño o lesión, sin que exista un deber jurídico del ciudadano de soportar aquél.

Cabía preguntarse ahora si se puede afirmar la posible concurrencia, cuando menos en apariencia, de los requisitos relacionados, en el supuesto que había dado lugar a la queja.

En cuanto al primero de los requisitos señalados anteriormente, procedía señalar inicialmente que, de acuerdo con la exigencia mantenida reiteradamente por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras en sus Sentencias de 10 de febrero de 1997 y 10 de octubre de 1997), la carga de la prueba de la realidad y efectividad del daño recae sobre el reclamante, quién debe aportar en el procedimiento correspondiente los elementos de convicción suficientes para acreditar aquél. Ahora bien, del contenido de los informes que habían sido proporcionados por la Administración autonómica y por la Comunidad de Regantes de la Presa del Holgaño, se desprendía la existencia de un daño evaluable económicamente, si consideramos como tal el generado por la imposibilidad de riego de la finca en cuestión y por la necesidad de rebajar el nivel de la misma para garantizar



aquel riego. No cabía duda, por tanto, de que tal daño cumplía los requisitos de evaluabilidad económica e individualización.

En segundo lugar, resultaba evidente la existencia del nexo causal entre la generación de ese daño económico y la ejecución de la obra. De entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 5 de junio de 1997 y de 10 de febrero de 1998) se ha decantado por aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél. Resultaba evidente en el supuesto planteado en la queja que había sido la ejecución de la obra la que había generado la imposibilidad de riego de la finca, por desprenderse así de los propios informes administrativos obtenidos. Asimismo, la ejecución de la obra ajustándose a lo previamente proyectado hacía recaer, en principio, la responsabilidad sobre la Administración y no sobre el contratista de las obras (actual art. 97.2 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 1.3 del RD 429/1993, de 26 de marzo).

Por último, es ineludible para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos la concurrencia de un requisito de antijuridicidad del daño cuyo resarcimiento se solicita. En este sentido y siendo evidente la ausencia de fuerza mayor en el supuesto planteado, resultaban resarcibles los posibles daños generados a la propietaria de la finca en cuestión como consecuencia de la ejecución de la obra que había dado lugar a la queja, y ello aunque la obra se ajustase a lo previamente proyectado y el afectado por la misma no hubiera impugnado el proyecto en cuestión (así lo ha mantenido el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 29 de mayo de 1989).

Si desde una perspectiva material y a juicio de esta Institución, concurrían, en principio, los requisitos para poder afirmar la obligación de indemnizar los daños económicos causados al autor de la queja por las obras integrantes de la red de riego de la zona de concentración parcelaria en cuestión, también se daban los presupuestos formales para la tramitación del procedimiento administrativo en el cual se debía determinar definitivamente la presencia de los requisitos antes citados, la evaluación económica del daño indemnizable y la identificación del sujeto responsable.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, un procedimiento de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas puede iniciarse por reclamación del interesado, siempre y cuando la misma se formule dentro del año siguiente a la producción del hecho o acto que motive la indemnización.

En el supuesto planteado en la queja, obraba en poder de esta Procuraduría una copia de la reclamación de daños, por los hechos que habían dado lugar a la queja en cuestión, presentada por el propietario afectado.

Considerando que la reclamación señalada se había formulado antes de que transcurriera el plazo de un año desde la finalización de la ejecución de las obras en cuestión, era obvio que la reclamación indicada debió dar lugar a la tramitación del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, procedí a formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León una resolución en los siguientes términos:

*“Adoptar por el órgano administrativo competente las actuaciones dirigidas a tramitar y resolver expresamente la reclamación de daños presentada, con la finalidad de determinar, de forma definitiva y previa evaluación económica de los mismos, la efectiva existencia de una obligación de esa Administración autonómica de proceder a la indemnización de tales daños”.*

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, no se había recibido aún la contestación de la Delegación Territorial a la resolución indicada.

También en relación con la ejecución de obras de concentración parcelaria cabe citar aquí la aceptación de la resolución formulada por esta Institución con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/2359/01**, resolución que fue objeto de amplia exposición en el informe correspondiente en el año 2002.

En aquella resolución se instaba a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora a que procediera a resolver expresamente una solicitud de ejecución de un desagüe, en la parte no finalizada, poniendo de manifiesto los criterios que habían fundamentado la exclusión de la citada obra del “Proyecto de Infraestructura de la Zona de Concentración Parcelaria de Dehesa de Cejinas, Benavente”.

Por último, a la conservación y destino de una obra de concentración parcelaria, en concreto de un camino rural de servicio, se refería el expediente de queja **Q/652/02**.

El motivo de la queja era una presunta utilización para fines privados de un camino de dominio público, ejecutado inicialmente como consecuencia del proceso de concentración parcelaria llevado a cabo en una zona de la provincia de Ávila, y cuya titularidad correspondía a un Ayuntamiento.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la cuestión controvertida planteada al Ayuntamiento afectado, el cual informó a esta Procuraduría, entre otros, de los siguientes aspectos:

*“El camino al que se hace mención es de titularidad de este Ayuntamiento siendo una vereda de servidumbre de acceso a las parcelas rústicas colindantes al mismo figurando como tal camino desde antes de la realización de la concentración parcelaria sin haber sido modificado por la mencionada concentración.*

(...)

*El estado actual del camino es que se encuentra en estado totalmente transitable, si bien al arar las tierras al no poderse recoger bien los arados y vertederas y de forma totalmente involuntarias se haya podido arrastrar el arado por el camino.*

(...)

*El mencionado camino ha sido reparado el año anterior estando pendiente de realizarse esta actuación durante el año en curso.”*

A la vista de la información proporcionada y del contenido de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento afectado, en atención a los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

Los caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias que se proyectan y ejecutan con ocasión de un procedimiento de concentración parcelaria son obras de interés general llevadas a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería en el marco de lo dispuesto en el Título V de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria. Una vez que tales caminos son ejecutados se procede a la entrega de los mismos, generalmente al Ayuntamiento del término municipal en el que se encuentren ubicados, pasando a convertirse así en bienes de dominio público municipales. En consecuencia, pasa a ser la Entidad Local la titular del bien y la responsable de su adecuada tutela y conservación.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto que había sido planteado en la queja, cabía señalar que en la misma su autor denunciaba la presunta ocupación de un camino proyectado y ejecutado con ocasión de un procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo, en su día, por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la provincia de Ávila. De conformidad con lo antes señalado y tal y como se ponía de manifiesto en el informe municipal, el camino controvertido había sido entregado al Ayuntamiento en cuestión y, por tanto, integraba el conjunto de bienes de dominio público municipales.

Pues bien, aunque no había quedado acreditada en la investigación llevada a cabo con ocasión de la presentación de la queja la ocupación denunciada en la misma, sí era cierto que, de las imágenes fotográficas del camino que obraban en poder de esta Institución y del propio informe municipal, se desprendía que se había ocasionado un daño o una alteración en el camino en

cuestión como consecuencia del arado de una de las fincas colindantes al mismo.

En consecuencia, desde esta Procuraduría procedía recordar a la Entidad Local en cuestión en la figura de su Alcalde, de un lado, la obligación de reponer el camino a su estado normal en el supuesto de que aún permanecieran los daños ocasionados al mismo como consecuencia de las labores de arado precisadas y, de otro, que debían ser adoptadas las medidas necesarias para garantizar que el propietario de la finca en cuestión guardara la diligencia debida al arar la finca, para evitar que se ocasionasen daños al camino rural de servicio en cuestión.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta se procedió a formular resolución al Ayuntamiento afectado en los siguientes términos:

*“Primero.- Adoptar las medidas necesarias para reponer a su estado normal, si fuera necesario, el camino rural de servicio denominado “Camino de la Fuente”, proyectado y ejecutado con ocasión del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo en su día.*

*Segundo.- Garantizar que el propietario de la finca colindante guarde la diligencia debida al llevar a cabo el arado de aquélla para evitar que se ocasionen nuevos daños al camino precisado”.*

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, no se había recibido en esta Institución la contestación del Ayuntamiento a la resolución citada.

## **1.2. Gestión del dominio público hidráulico**

La actuación pública dirigida al fomento y a la protección de las actividades agrícolas y ganaderas, debe tener como uno de sus instrumentos esenciales de intervención, una adecuada administración del agua y del dominio público hidráulico.

Con carácter general, el grueso de las competencias relacionadas con el dominio público hidráulico reside en las confederaciones hidrográficas u organismos de cuenca y, por delegación de éstas, en las comunidades de usuarios. Mientras las primeras son organismos autónomos de los previstos en el art. 43.1 a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, adscritos, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente, las comunidades de usuarios son corporaciones de derecho público, adscritas al organismo de cuenca, que velan por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento de las aguas.

En consecuencia, también con carácter general, han sido los sujetos públicos antes identificados, frente a los cuales se dirigen las quejas que en este ámbito material me han hecho llegar, en el año 2003, los ciudadanos.

Teniendo en cuenta la adscripción a la Administración del Estado de los organismos antes citados, depositarios del mayor número de competencias en este ámbito material, corresponde a la Institución del Defensor del Pueblo la fiscalización de su actuación. No obstante lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley reguladora de esta Institución y en el ánimo de tratar de contribuir en la búsqueda de soluciones a las controversias planteadas, en todas las quejas formuladas en relación con la gestión de las aguas y del dominio público hidráulico, me he dirigido en solicitud de información a la Confederación Hidrográfica o a la comunidad de regantes afectada.

Una vez obtenida la información solicitada, en el supuesto de permanecer la problemática que había motivado la presentación de la queja, se procedió a la remisión de la misma, conjuntamente con la información obtenida, a la Institución del Defensor del Pueblo para que éste procediera a adoptar una decisión en cuanto a la existencia o no de las irregularidades denunciadas. Así se procedió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/181/03**, **Q/898/03**, **Q/1061/03**, **Q/1125/03**, o, en fin, **Q/1710/03**.

Por el contrario, en tres expedientes de queja presentados en relación con la materia que nos ocupa, la intervención de esta Procuraduría a través de la formulación de la correspondiente solicitud de información, dio lugar a la solución de la problemática planteada, lo cual, una vez comunicado al autor de cada una de las quejas, dio lugar a su archivo.

Así, se alcanzó la solución citada en los expedientes **Q/1331/03** (relativo a un deficiente estado de conservación del Canal de Villalaco, a su paso por la localidad de Torquemada, provincia de Palencia), **Q/1725/03** (en el cual se planteaba la existencia de deficiencias en el encauzamiento del Río Duerna, a su paso por la localidad de Posada y Torre de la Valduerna, provincia de León) y, en fin, **Q/2035/03** (referido a un corte en el cauce del río que pasa por la localidad de Riocabado, provincia de Ávila).

Desde un punto de vista material, un año más la queja que, de una forma más frecuente, ha llevado al ciudadano a acudir a esta Institución en el año 2003, en relación con la gestión de las aguas, ha sido aquella en la cual se planteaba la inadecuada conservación de los márgenes de los cauces de ríos o arroyos.

## 2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

### 2.1. Aprovechamiento de pastos

En el ámbito de la ordenación de los recursos agropecuarios, y al igual que ocurrió en el año anterior, esta Procuraduría ha tenido que volver a ocuparse, a instancia de los ciudadanos, de la problemática relativa al impago de los pastos y a la adecuada reacción que la Adminis-

tración debe tener frente a la ausencia de abono de la contraprestación económica correspondiente al aprovechamiento de aquéllos.

En concreto, en el expediente de queja **Q/419/03** se hacía alusión, de un lado, a la persistencia en el impago de los precios de los pastos integrados en el término municipal de Domingo García, provincia de Segovia, y, de otro, a una ausencia de entrega del balance de las cuentas correspondientes a los últimos cinco años de gestión de la Cámara Agraria Local, actualmente Junta Agropecuaria Local, de la localidad citada.

La primera de las cuestiones indicadas ya había sido objeto de investigación por parte de esta Procuraduría con ocasión de la tramitación de la queja registrada con el número de referencia **Q/1313/02**, a la que hice referencia en el informe correspondiente al año anterior. La queja citada había sido archivada al haber puesto la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, en conocimiento de esta Institución, el próximo abono de las cantidades pendientes.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió nuevamente en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia.

De la información proporcionada por la Delegación Territorial citada en atención a mi petición de información, se desprendía que el pago del importe de los pastos pendientes en el momento de constituirse la Junta Agropecuaria Local de Domingo García se estaba llevando a cabo, y en cuanto al balance de cuentas de los cinco años anteriores a su constitución, que no se había producido ningún movimiento financiero.

A la vista de la información proporcionada por la Administración autonómica, se observó, de un lado, la solución de la problemática planteada en relación con el impago de pastos y, de otro, la inexistencia de irregularidad respecto al balance de cuentas de la Junta Agropecuaria Local citada.

Así, en primer lugar, en cuanto a la persistencia en el impago de los precios de los pastos integrados en el término municipal de Domingo García, provincia de Segovia, procedía indicar que el impago que había motivado la queja había sido solventado.

Por otro lado, en cuanto a la ausencia de entrega del balance de las cuentas correspondientes a los últimos cinco años de gestión de la Cámara Agraria Local, ahora Junta Agropecuaria Local de la localidad de Domingo García, únicamente procedía señalar que la Cámara Agraria Local indicada, entre el año 1996 y el año 2000, había vivido un proceso de liquidación y adjudicación de su patrimonio a la Junta Agropecuaria Local, proceso que ya había sido objeto de investigación con ocasión de la tramitación de una queja presentada en esta Institución en el año 2000.

En aquella ocasión, esta Procuraduría había procedido a formular una resolución, en la cual instaba a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia a que procediera a *“Fiscalizar la regularidad de las alteraciones sufridas por el patrimonio de la Cámara Agraria Local de Ortigosa de Pestaño con posterioridad al año 1996, a través de la actualización de su inventario y balance”*. Esta resolución fue aceptada en su día.

Pues bien, tras la recepción de la información recabada se podía concluir, de un lado, que el proceso de liquidación y adjudicación indicado se había llevado a cabo sin que se hubiera podido acreditar la concurrencia de ninguna irregularidad, y, de otro, que a la Administración autonómica no le constaba que hubiera existido ningún movimiento en el balance financiero en el patrimonio de la Cámara Agraria Local, ahora Junta Agropecuaria Local de Domingo García.

Con fundamento en lo expuesto, procedí a archivar la queja citada, comunicando esta circunstancia al autor de la queja, de forma motivada, y a la Administración afectada.

Íntimamente relacionado también con la constitución de las juntas agropecuarias locales o ausencia de la misma, se encontraba relacionado el expediente de queja **Q/990/03**. El motivo de la queja era una denegación, por parte de un Ayuntamiento, de un certificado acreditativo de que el ganado del autor de aquella pastaba en el término municipal. La finalidad de la obtención del citado certificado era poder solicitar una ayuda para zonas desfavorecidas, convocada por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información relativa a la problemática planteada al Ayuntamiento afectado, el cual puso de manifiesto que el certificado solicitado no había sido expedido, al igual que en el caso del resto de los ganaderos de la localidad, puesto que la expedición de certificados como el solicitado era una competencia a la Junta Agropecuaria Local. El Ayuntamiento indicó, asimismo, que la citada Junta Agropecuaria no había sido constituida por los ganaderos de la localidad a pesar de que así se había aconsejado reiteradamente desde la Corporación municipal.

Analizada la información obtenida y el contenido de la normativa aplicable, esa Institución consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento afectado, al denegar el certificado solicitado por el autor de la queja.

Esta circunstancia fue comunicada a la Administración afectada y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con información acerca de las formas en las cuales se puede promover la constitución de una Junta Agropecuaria Local.

En efecto, las competencias relacionadas con la ordenación de los recursos agropecuarios, entre los que se encuentran los pastos, corresponde ejercitarlas, en principio, a las juntas agropecuarias locales, órganos que vienen a sustituir a las antiguas cámaras agrarias locales. Entre tales competencias se puede incluir la certificar el aprovechamiento de los pastos de una localidad por parte de un determinado ganadero. Por tanto, no correspondía al Ayuntamiento, en principio, ejercer tal función.

Sin embargo, sí parecía aconsejable que por los ganaderos de la zona se procediera a promover la constitución de la Junta Agropecuaria Local, en la forma prevista en el Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales. En este sentido, el art. 5 de la norma citada señala que la constitución de la Junta Agropecuaria Local puede ser promovida por una Asociación Local de Agricultores y Ganaderos, por el Presidente de la Comisión Mixta de Pastos, Hierbas y Rastrojeras, o por, al menos, 10 titulares de las explotaciones agrarias locales o por el 20 % del censo de electores a cámaras agrarias en dicha localidad.

Asimismo, ante la ausencia de constitución de la Junta Agropecuaria Local, por al menos una quinta parte de los titulares de explotaciones de la localidad o la mitad del censo de electores a cámaras de la misma, siempre y cuando ese colectivo sea superior a cinco personas, se puede solicitar que las competencias reconocidas a aquella sean ejercidas por la Cámara Agraria Provincial. Sólo en el caso de que la solicitud indicada no encontrara los apoyos suficientes o no prosperara, correspondería al Ayuntamiento el ejercicio de las competencias reconocidas a la Junta Agropecuaria Local no constituida (art. 19 del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre).

Comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

Para finalizar el repaso de la actuación de esta Procuraduría en relación con el aprovechamiento de pastos, procede hacer una remisión a la parte de este informe relativa a los montes, dentro del área de medio ambiente, en la cual se hace referencia a una resolución formulada por esta Institución en relación con el aprovechamiento de pastos, en este caso, en un monte de utilidad pública.

## 2.2. Sanidad animal

En el ámbito de la prevención y erradicación de las enfermedades que pueden afectar a la cabaña ganadera de la Región, la actuación de esta Procuraduría en el año 2003, a instancia de los ciudadanos, ha estado vinculada a la intervención de la Administración autonómica en relación con el enterramiento y traslado de cadáveres de animales. Garantizar que las condiciones en las que ambas operaciones sean llevadas a cabo respeten los

requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico es una medida preventiva esencial en este sector.

Así, en el expediente de queja **Q/763/03** se hacía alusión a la Orden de 14 de junio de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establecen normas para la inscripción en el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Plaguicidas de Castilla y León de los centros de limpieza y desinfección de vehículos destinados al transporte de productos para la alimentación animal, animales y cadáveres de animales, se regula su funcionamiento y las obligaciones de los agentes implicados en dicha limpieza y desinfección.

En opinión del autor de la queja, se viene produciendo un incumplimiento generalizado de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la citada Orden, y se afirma que “todavía no ha pasado ningún vehículo dedicado al transporte de animales a realizar la preceptiva desinfección en algún centro autorizado de desinfección y limpieza”.

En dicha Disposición Adicional se dispone que los establecimientos que elaboren piensos compuestos para la alimentación animal y estén ubicados en el ámbito territorial de Castilla y León deberán disponer de un centro de limpieza y desinfección de los vehículos destinados al transporte de estos productos, en el plazo de 18 meses a contar desde la entrada en vigor de la Orden -plazo ampliamente superado-, o, en su caso, acreditar documentalmente un concierto con un centro de limpieza y desinfección de vehículos situado a menos de 40 kilómetros de los respectivos establecimientos.

En cuanto a las actuaciones desarrolladas por la Consejería de Agricultura y Ganadería para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Orden de 14 de junio de 2001, se han llegado a una serie de conclusiones en atención al contenido de los informes remitidos.

Dichas conclusiones se pueden concretar en una fundamental: Existe una voluntad explícita de desarrollar actuaciones de control del colectivo afectado por la normativa reguladora de los centros de limpieza y desinfección de vehículos destinados al transporte de productos para la alimentación animal, pero dicha voluntad parece no haber sido suficientemente concretada en la realidad.

En este sentido, en el primer informe se declara que se ha remitido a la autoridad gubernativa la relación de centros de limpieza y desinfección autorizados en Castilla y León, al objeto de que ésta pueda llevar a cabo los controles pertinentes. Y acto seguido se informa que “*como consecuencia de las actuaciones desarrolladas por personal dependiente de la citada autoridad, han sido tramitadas denuncias efectuadas a vehículos que transportan productos destinados a la alimentación animal*”, sin que se conste en la información remitida por

esa Dirección General ni el número ni el alcance de tales inspecciones.

Por otra parte, la Consejería ha abordado la problemática objeto de la queja en el año 2003 a través de una serie de Instrucciones de Servicio, siendo quizás la más significativa la Instrucción de Servicio de 4 de abril de 2003, por la que se ordena la no incoación de expediente sancionador en materia de desinfección de vehículos por transporte de productos destinados a la alimentación animal, cuyo contenido es desconocido por esta Institución, a pesar de haber sido requerida dicha información por dos veces.

En otro orden de cosas, parece existir una contradicción entre los dos informes elaborados por la Dirección General de Producción Agropecuaria. En un primer momento, se dice que “*no se ha comprobado si dichos establecimientos tienen concertada la limpieza y desinfección de vehículos, con un centro de limpieza y desinfección ubicado a una distancia inferior a 40 km. del mismo pero sí se han dado instrucciones para su verificación al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca*”.

Sin embargo, en el informe posterior parece desprenderse lo contrario, cuando se afirma que “*según los datos que obran en poder del Servicio de Sanidad Animal de esta Dirección General, la cifra global de los establecimientos que elaboran piensos compuestos en la provincia de Salamanca asciende a cincuenta y ocho fábricas de piensos compuestos, no habiéndose realizado hasta la fecha inspecciones a los centros de desinfección ni a los citados centros de elaboración de productos para la alimentación animal, ni tampoco inspecciones específicas para comprobar el cumplimiento de lo contemplado en la Disposición Adicional Primera de la Orden de 14 de junio de 2001*”.

Esta argumentación lleva al hecho de que no se han abierto hasta la fecha expedientes sancionadores por incumplimiento de la tantas veces citada Disposición Adicional Primera de la Orden, algo que viene justificado no solamente como se dice en el informe de 19 de enero de 2004, “*al no haberse recibido denuncia alguna en esta materia en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca, que diese lugar a la incoación del oportuno expediente sancionador*”, sino también por la propia inactividad de la Administración autonómica.

Algo que también podría quedar en entredicho sería el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 7 de la Orden en lo concerniente a las obligaciones del transportista y de los responsables de las explotaciones ganaderas, dado que, al parecer, los transportistas, en algunas ocasiones, abonaban un servicio único de desinfección y limpieza para todo el día, con el que realizan varios traslados de animales.

Siendo consciente de que la propia Exposición de Motivos de la Orden de 14 de junio de 2001 alude a que la limpieza y desinfección de los vehículos dedicados al transporte de animales son actuaciones que constituyen un elemento básico para prevenir la difusión de las enfermedades de los animales, y que dichas actuaciones vienen incluidas en los programas de control y erradicación de las enfermedades, tal y como establece expresamente el art. 23.2 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, esta Procuraduría considera que sería necesario profundizar en las labores de inspección que desde esa Consejería se vienen realizando en la materia objeto de la reclamación. Este objetivo debería acometerse a través de las medidas que esa Consejería estime pertinentes, incluyendo, entre otras, la posibilidad de solicitar a los organismos competentes la ampliación de la plantilla de efectivos de Seprona destinada a la inspección y control del traslado de animales y la tramitación de los expedientes sancionadores oportunos.

Dicho control tendría un objeto doble: El control estricto del cumplimiento de lo preceptuado en la Disposición Adicional Primera de la Orden y de la necesaria adaptación de los establecimientos dedicados a la limpieza y desinfección de vehículos destinados al transporte de productos para la alimentación animal, animales y cadáveres de animales, una vez transcurrido el plazo de un año contemplado en la Disposición Transitoria Primera de la Orden.

Con base en los razonamientos expuestos se solicitó a la Consejería de Agricultura y Ganadería que *“se acometerían por la Dirección General de Producción Agropecuaria cuantas actuaciones sean pertinentes para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional Primera y en la Disposición Transitoria Primera de la Orden de 14 de junio de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establecen normas para la inscripción en el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Plaguicidas de Castilla y León de los centros de limpieza y desinfección de vehículos destinados al transporte de productos para la alimentación animal, animales y cadáveres de animales, se regula su funcionamiento y las obligaciones de los agentes implicados en dicha limpieza y desinfección”*.

Hasta la fecha no consta contestación alguna de la citada Consejería sobre nuestra resolución.

Por otro lado, en el expediente de queja **Q/1950/02**, se planteaba una disconformidad general con el sistema de retirada de cadáveres de animales muertos como consecuencia del ataque del lobo.

Admitida la queja citada a trámite y solicitada la información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica, ésta procedió a informar a esta Procuraduría de que se habían establecido los oportunos contactos de trabajo con la

Consejería de Agricultura y Ganadería en la línea de eximir al ganadero que hubiera sufrido un daño ocasionado por ataque de lobos, de satisfacer el importe que supone la retirada de las reses afectadas dentro de los sistemas de recogida de restos animales que, en cumplimiento de las normas sanitarias, había puesto en marcha dicha Consejería.

A la vista de la información obtenida, se podía concluir que la cuestión controvertida indicada se encontraba en vías de solución, razón por la cual se acordó proceder al archivo de la queja citada, comunicando esta circunstancia a su autor.

Por su parte, en el expediente de queja **Q/2289/03**, su autor planteaba la ausencia de información proporcionada por la Administración autonómica en relación con un expediente sancionador tramitado por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia en esta materia, el cual se había iniciado como consecuencia de la presentación de una denuncia.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en petición de la oportuna información relativa a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, la cual puso de manifiesto los siguientes extremos:

*“1.- En relación al estado de tramitación actual del expediente sancionador en cuestión, ha de señalarse que por Resolución de la Dirección General de Producción Agropecuaria de 14 de marzo de 2003 se resolvió el recurso de alzada interpuesto, sin que conste que interpusiese recurso contencioso-administrativo.*

*2. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 7.2 y 13.1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se comunicó al denunciante la incoación del expediente sancionador y la resolución del mismo”*.

A la vista de la información recabada, esta Procuraduría no consideró que concurriese en la actuación administrativa denunciada irregularidad alguna, circunstancia ésta que fue comunicada a la Administración afectada y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con la argumentación jurídica que motivó la decisión adoptada y que se expone a continuación brevemente.

Entre las diversas formas de iniciación de los procedimientos sancionadores, cabe señalar que éstos pueden ser incoados por el órgano administrativo competente como consecuencia de la presentación de una denuncia. Procedía analizar en estos supuestos la configuración del denunciante y los derechos que, como a tal, le reconocen las normas reguladoras del procedimiento administrativo, en general, y las del procedimiento sancionador, en particular.

En este sentido, era relevante indicar que el denunciante, por el mero hecho de serlo, no se convierte en interesado en el procedimiento sancionador al que da lugar su denuncia. Únicamente el denunciante puede ser considerado como parte interesada en el procedimiento en aquellos supuestos en los que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sea titular de algún derecho e interés legítimo que pueda resultar afectado por la resolución que se adopte en el expediente sancionador.

La diferencia entre los derechos reconocidos al presentador de la denuncia, dependiendo de si reviste o no la condición de interesado, es ostensible.

En el primer caso, el denunciante tendrá todos los derechos reconocidos al interesado en un procedimiento administrativo. Entre ellos, y a los efectos que interesaban en la queja, será titular de un derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación del procedimiento y a obtener copias de los documentos que obren en él (art. 35 a), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

En el segundo supuesto la persona que formula la denuncia únicamente tendrá derecho a que le sea comunicada la iniciación del procedimiento sancionador o, en su caso, los motivos por los cuales no se procede a la apertura del mismo, y a que se le notifique la resolución que finalmente se adopte (arts. 6.4, 7.2 y 13.2 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León).

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto planteado en la queja, se podía afirmar que su autor, aun cuando había formulado la denuncia que estaba en su origen, no tenía la condición de interesado en el procedimiento sancionador seguido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia por el abandono y enterramiento irregular de un animal muerto. En este sentido, era obvio que la imposición de una sanción pecuniaria al autor de la conducta denunciada, en nada afectaba a los derechos e intereses del denunciante, más allá de su deseo legítimo de cumplimiento de la legalidad.

En consecuencia, los derechos del autor de la queja en relación con el citado procedimiento sancionador se limitaban a la comunicación de la incoación y resolución del mismo. Ambos actos habían sido puestos en conocimiento de aquél en su momento. En consecuencia, al no tener el autor de la queja la consideración de interesado en el precitado procedimiento, la Administración autonómica no tenía obligación de atender a la solicitud de aquél de expedición de una copia de las actuaciones integrantes del citado expediente sancionador.

En definitiva, no se podía calificar de irregular la negativa de la Delegación Territorial de la Junta de

Castilla y León en Palencia a proporcionar copia del expediente sancionador en cuestión al autor de la queja, aunque hubiera sido el autor de la denuncia que había dado lugar a la incoación de aquél.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

Por último, de oficio esta Institución ha llevado a cabo en el año 2003 dos actuaciones relativas a la problemática originada por la existencia de vacas sueltas, con la finalidad esencial de verificar la legalidad y oportunidad de las medidas adoptadas, en su caso, por la Administración autonómica en orden a prevenir ese fenómeno y, en su caso, a lograr el control y sacrificio de aquellas reses. Una referencia más amplia a la intervención de oficio de esta Procuraduría en este ámbito material se encuentra en la parte de este informe dedicada a las actuaciones de oficio.

### 3. AYUDAS

#### 3.1. Ayudas agrícolas

Uno de los vehículos esenciales de la actuación pública en orden al fomento y ordenación de las actividades agrícolas desarrolladas en la Comunidad Autónoma, es la regulación, tramitación y resolución del amplio abanico de ayudas económicas que son convocadas anualmente por la Administración autonómica, la gran mayoría de ellas con origen en normas y fondos de origen europeo. Sin duda, una adecuada elección de los objetivos perseguidos con tales ayudas y la garantía de la correcta gestión y aplicación de las mismas, se erigen en piezas fundamentales de una actuación eficaz de los poderes públicos en orden a cumplir el mandato constitucional contemplado en el art. 130 CE de atender especialmente a la modernización y desarrollo del sector primario, comprensivo de las actividades agrícolas y ganaderas.

Pues bien, con ocasión de la tramitación y gestión de tales ayudas, esta Procuraduría ha conocido, en el año 2003, incidencias acaecidas, entre otros, en procedimientos correspondientes a la concesión de ayudas económicas dirigidas a subvencionar el arranque de viñedos y la replantación de los mismos, a financiar determinados cultivos herbáceos o, en fin, a establecer medidas de fomento a la producción del lino textil.

En todos los casos en los que se ha pronunciado esta Institución en el año 2003, en este ámbito, una vez desarrollada la investigación oportuna y recabada la información necesaria para poder adoptar una decisión sobre el fondo del asunto planteado, esta Procuraduría ha entendido, de forma fundamentada desde el punto de vista jurídico, que la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica había sido conforme a derecho. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes **Q/1723/01**, **Q/629/02**, y, en fin, **Q/598/03**.

Valga como ejemplo de lo actuado en estos casos, el contenido y resultado de la intervención en esta Procuraduría en el primero de los expedientes de queja citados (Q/1723/01).

El objeto de la queja se encontraba integrado por la disconformidad del autor de la misma con el contenido de una resolución adoptada por la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria, mediante la cual se había desestimado la solicitud de ayuda a la producción de lino textil en la campaña de comercialización 1999/2000 que había sido formulada por aquél y se había denegado la concesión de dicha ayuda.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en petición de la oportuna información relativa a la problemática planteada en la misma a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual puso de manifiesto ante esta Procuraduría, entre otros, los siguientes extremos:

*“El día 9 de marzo de 1999 se presentó declaración de superficies sembradas de lino textil, campaña de comercialización 1999/2000, al amparo de la orden de 23 de diciembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería.*

*Los controles de campo, realizados el día 23 de junio, resultaron correctos.*

*El día 6 de agosto de 1999, el solicitante presentó declaración de inicio de las operaciones de cosecha de las superficies sembradas de lino textil.*

*El día 29 de noviembre de 1999, el interesado presentó documentación relativa a un incendio declarado en el término municipal de Osorno donde manifestaba que éste había destruido 42 pacas de varilla de lino textil de 250 Kg. de su propiedad.*

*Pese a ello, el 30 de noviembre de 1999, el solicitante presentó solicitud de ayuda a la producción de lino textil y manifiesta la imposibilidad de presentar las pruebas de transformación de varilla y venta de los productos obtenidos.*

*Por Resolución de 27 de julio de 2001, de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria se desestima la solicitud de ayuda a la producción de lino textil, de campaña 1999/2000, por el incumplimiento de la justificación de la transformación de la varilla de lino textil y venta de los productos obtenidos.*

*Las ayudas a la producción de lino textil se caracterizan porque para su obtención no basta con la siembra y cosecha del mismo y la celebración de un contrato de transformación, sino que aparece como requisito esencial e imprescindible que el producto obtenido haya sido transformado efectivamente.*

(...)

*Es pues evidente que la transformación de la varilla de lino y su justificación son requisitos imprescindibles para el cobro de la ayuda, siendo preciso, además que el*

*producto obtenido se destine a la industria textil, producción de pasta de papel u otros usos industriales.*

(...)

*Se desprende claramente que no es posible considerar el incendio alegado como un supuesto de “fuerza mayor”, máxime cuando se trata de un material altamente inflamable, como la varilla de lino, siendo obligación de los productores adoptar todas las medidas necesarias para prevenir las consecuencias de un incendio e incluso contratar las correspondientes pólizas de seguro para cubrir los daños derivados de este posible y no imprevisible daño.*

(...)

Analizada detenidamente la información obtenida, así como el contenido de la normativa aplicable, esta Procuraduría consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa indicada. Esta circunstancia fue comunicada a la Administración afectada y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con la argumentación jurídica que fundamentó mi decisión y que a continuación se expone.

Las ayudas al lino textil y al cáñamo tienen su origen en la normativa comunitaria y, en concreto, en los Reglamentos (CEE) 1164/1989, de 28 de abril, y en el Reglamento (CE) 452/99, ambos de la Comisión. Con fundamento en las normas citadas, la Consejería de Agricultura y Ganadería procedió a establecer, mediante la Orden de 10 de noviembre de 1999, las normas para la solicitud y concesión de las ayudas al lino textil y al cáñamo, para la campaña de comercialización 1999/2000.

Una de las características fundamentales de estas normas es la exigencia, como requisito previo al pago de la ayuda, de la justificación de la transformación de la varilla de lino textil o cáñamo en la forma exigida en la Orden citada. Así se desprende claramente de los arts. 7, 11 y 12 de la norma autonómica. En otras palabras, ante la ausencia de justificación de la transformación del producto, no podía afirmarse la existencia de un derecho a la percepción de la ayuda, aunque inicialmente se hubieran cumplido los requisitos exigidos para ser beneficiario de aquélla.

Esta es, precisamente, la circunstancia que concurría en el supuesto planteado en la queja citada puesto que el propio autor de la misma reconocía, tanto ante la Administración autonómica como ante esta Procuraduría, que se había producido un incendio, de 42 fardos de lino textil de un peso aproximado de 250 kg. cada uno.

Cabía preguntarse entonces si el hecho de que la imposibilidad de transformación del lino textil que había impedido el cobro de la ayuda se produjera como consecuencia de un incendio, ajeno absolutamente a la



voluntad del interesado, constituía una causa que pudiera excepcionar la regla general antes indicada.

La respuesta, a juicio de esta Procuraduría, no podía ser otra que la indicada por la Consejería de Agricultura y Ganadería en la información proporcionada a esta Institución. En efecto, aún cuando quedaba fuera de toda duda que el incendio en cuestión se había producido por circunstancias absolutamente ajenas a la voluntad del solicitante de la ayuda, compartía esta Institución con la Administración autonómica que, como propietario del lino textil y considerando el carácter altamente inflamable de este producto, incumbía al autor de la queja la obligación de adoptar las medidas preventivas necesarias e, incluso, de asegurar la mercancía. En este sentido se debía tener en cuenta la Jurisprudencia del Tribunal de las comunidades europeas en relación con la fuerza mayor.

En cualquier caso, incumplida la obligación de justificar la transformación del lino textil y a la vista de la configuración de las ayudas económicas a la producción de lino textil, no procedía hablar de un derecho a la ayuda económica que le correspondiera al autor de la queja, que hubiera sido vulnerado por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

Aun cuando no sean específicamente ayudas de carácter agrícola, cabe referirse aquí a las ayudas integradas dentro de las iniciativas comunitarias de desarrollo local Leader y Proder. E destino de éstas al ámbito rural hace que se encuentren íntimamente relacionadas con las actividades agrícolas y ganaderas desarrolladas fundamentalmente en aquél.

Esta Procuraduría ha llevado a cabo dos investigaciones, a instancia de los ciudadanos, en relación con la aplicación de las iniciativas comunitarias citadas.

La primera de ellas tuvo lugar con la ocasión de la presentación del expediente de queja **Q/1922/02**, en el cual su autor ponía de manifiesto la presunta existencia de diversas irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Agencia de Desarrollo Comarcal del Norte Palentino (en adelante, Acade), en la disolución de la misma y en las gestiones desarrolladas con posterioridad por Adri Montaña Palentina (en adelante, Adri). Del contenido del escrito de queja se desprendía que las citadas agencias de desarrollo habían actuado como grupos de acción local en relación con diversas ayudas de origen comunitario.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en petición de la oportuna información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual puso de manifiesto ante esta Procuraduría, entre otros extremos, los siguientes:

*“... cabe indicar que la Agencia de Desarrollo Comarcal del Alto Carrión y la Montaña Palentina (Acade), no ha participado en los períodos anteriores como tal Grupo de Acción Local, y tampoco ha sido seleccionado, dentro de los encargados de la aplicación de un programa durante 2000-2006, dado que ni siquiera se ha presentado a las convocatorias relativas a ambas intervenciones.*

*Si que ha adquirido la consideración de Grupo de Acción Local, dentro de la convocatoria Leader + , la Asociación para el Desarrollo Rural Integral de la Montaña Palentina, aunque conviene aclarar que como Grupo nuevo, que no había participado en programas similares, dentro de los períodos de aplicación anteriores.*

*De la documentación que obra en poder de esta Dirección General, lo único que puede decirse es que Acade, figura como un socio más de los 55 que integran la Asociación Adri Montaña Palentina.*

*En segundo lugar, hay que indicar que no ha habido anteriormente relaciones entre esta Dirección General y Acade, desconociendo, por tanto, las actuaciones llevadas a cabo por la misma, dentro del ámbito de sus competencias. Por ello, no es posible facilitar una información más detallada sobre Acade, desconociendo su situación actual, dado que no es competencia de esta Dirección General intervenir o conocer sobre la disolución o no de la misma, así como el resto de irregularidades que se mencionan.*

Analizada detenidamente la información proporcionada por la Administración autonómica, así como el contenido de la normativa aplicable, esta Procuraduría consideró que, en relación con las cuestiones planteadas en el escrito de queja inicial, no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidades que pudieran dar lugar a una decisión supervisora por mi parte.

En efecto, las irregularidades denunciadas en la queja eran, fundamentalmente, dos:

- Disolución de Acade y creación de Adri así como otras presuntas irregularidades en el funcionamiento de ambas.

- Contratación del gerente de Adri.

En relación con la primera de las cuestiones señaladas, procedía indicar, en primer lugar, que los grupos de acción local son organizaciones de agentes socioeconómicos de carácter privado que pueden adoptar cualquier personalidad contemplada en el ordenamiento jurídico y que deben carecer de ánimo de lucro. La composición de los grupos de acción local es variada, aunque en líneas generales suelen estar compuestos por representantes de las administraciones locales y de los sectores económicos y sociales de mayor implantación local, comarcal y provincial, desarrollando funciones de intermediación entre la Administración pública

concedente de la ayuda económica (en este supuesto, de origen, fundamentalmente, comunitario) y el destinatario y beneficiario final de la misma.

En el desarrollo de esta función son diversas las obligaciones administrativas, financieras, presupuestarias, de información y de verificación y control establecidas en la normativa aplicable en cada caso (en este supuesto, fundamentalmente, en las normas emanadas de las instituciones comunitarias y, en especial, en el Reglamento (CE) 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio, por el que se establecen disposiciones generales de los fondos estructurales comunitarios y normas concordantes) que deben observar, obligaciones cuyo cumplimiento debe ser verificado por la autoridad nacional competente.

Pues bien, a la vista de lo informado por la Administración autonómica, cabía señalar que no había quedado acreditado que la Consejería de Agricultura y Ganadería hubiera incurrido en irregularidad alguna en el ejercicio de sus competencias dirigidas a verificar el cumplimiento por las asociaciones en cuestión de las obligaciones antes citadas, en relación con la disolución de Acade y con el resto de cuestiones relativas a la gestión de fondos planteadas en la queja.

En consecuencia, no habiendo sido constatada la existencia de una irregularidad administrativa en la que hubiera incurrido la Consejería de Agricultura y Ganadería en relación con esta primera cuestión, no era posible la intervención de esta Procuraduría respecto a la disolución de Acade y el resto de cuestiones planteadas en la queja en relación con el funcionamiento de las asociaciones de carácter privado antes citadas.

Por otra parte, en relación con la segunda de las cuestiones antes identificadas (contratación del gerente de Adri), procedía indicar que, nuestra Constitución, en su art. 117.1, proclama el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y que dicho principio impedía la revisión por parte de esta Institución de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales. Por otro lado, el art. 12 de la Ley del Procurador del Común de Castilla y León me impide investigar las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial.

Considerando que la contratación citada y diversos aspectos relacionados con la misma, habían dado lugar a procedimientos de carácter judicial, tampoco procedía la intervención de esta Procuraduría en relación con esta segunda cuestión.

A la vista de lo anterior, se procedió al archivo de la queja, comunicando esta circunstancia al autor de la misma, conjuntamente con la argumentación anterior, y a la Administración afectada.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, a la vista del contenido de los nuevos escritos presentados por el autor de la queja en relación con aspectos concretos del funcionamiento del Grupo de Acción Local Adri, se

acordó proceder a la apertura de una nueva queja cuyo objeto es el contenido de la actuación llevada a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en garantía del cumplimiento de libre concurrencia contemplado en la cláusula cuarta del Convenio firmado para la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader Plus, además de por aquella Consejería y por el Grupo de Acción Local que nos ocupa, por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en relación con los procesos de contratación de un Gerente llevados a cabo por Adri.

Con esa finalidad, esta Institución se ha dirigido nuevamente en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la nueva queja, información que ya ha sido proporcionada a esta Procuraduría y que, en la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, se encontraba pendiente de estudio y análisis.

Por su parte, en el expediente de queja **Q/269/03**, se planteaba por un Ayuntamiento la existencia de presuntas irregularidades en el proceso de selección de programas de desarrollo local, adaptados a las medidas 7.5 y 7.9 (Prodercal) Programa Operativo Integrado de Castilla y León (2000-2006), para su aplicación en la Comunidad Autónoma, y, en concreto, en la zona de Tierra de Pinares (provincia de Segovia), así como a la paralización de la aplicación de tales programas.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería. En atención a mi petición de información, la Administración autonómica procedió a informarme, entre otros, de los siguientes extremos:

*“Por Orden de 26 de septiembre de 2001 se hace pública la convocatoria para la presentación y selección de programas de desarrollo local, adaptados a las medidas 7.5 y 7.9 (Prodercal) del Programa Operativo Integrado de Castilla y León (2000-2006), para su aplicación en la Comunidad Autónoma.*

*Una vez finalizado el plazo de presentación de solicitudes se aprecia en varios territorios la superposición, en mayor o menor medida, de varias candidaturas, uno de ellos es el de la Comarca de Cuellar, en Segovia, donde se da la coincidencia de las solicitudes presentadas por: Asociación Horizonte Norte Segoviano (en adelante, Honorse) y la Asociación para la Promoción y el Desarrollo de Tierra de Pinares, Calidad Cuéllar.*

*Con fecha 5 de febrero de 2002, se procede a la constitución de la Comisión encargada de llevar a cabo el proceso de selección de las distintas candidaturas presentadas y se celebra, al mismo tiempo, la primera reunión de la misma, poniéndose en conocimiento de sus integrantes las distintas superposiciones que se producen, planteándose reuniones con los distintos*

*implicados, en aras a conseguir un acercamiento de las distintas candidaturas coincidentes.*

(...)

*Por parte de la Consejería continúan llevándose a cabo las gestiones oportunas tendentes a conseguir un acuerdo que finalice con la concreción de los alcanzados en su momento y posibilite la aplicación de un programa en la Comarca de Cuellar. Habiéndose celebrado, el pasado día 20 de marzo, una reunión con las partes implicadas en la que se ha llegado a un acuerdo por parte de los asistentes, estando pendiente solamente la ratificación del mismo por las asambleas de las asociaciones implicadas. Solventado este trámite estaría desbloqueada la situación.*

*En el caso de que no lleguen a buen fin las negociaciones será preciso llegar a algún tipo de solución, que haga posible que la Comarca mencionada no quede fuera de la aplicación del Prodercal, teniendo que consultar, en este caso, al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, como parte integrante de las autoridades nacionales, responsables del Prodercal, sobre dicho extremo.”*

Confirmado con el autor de la queja, la ratificación del acuerdo anunciado por la Consejería de Agricultura y Ganadería y, en consecuencia, la obtención de una solución a la problemática planteada en la queja, se procedió al archivo de la misma.

Por último, también en relación con las ayudas agrícolas pero en esta ocasión de oficio, esta Procuraduría ha adoptado una resolución en relación con la tramitación, resolución y gestión de las ayudas económicas dirigidas a modernizar las explotaciones agrarias y a fomentar la primera instalación de agricultores jóvenes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Una referencia más amplia del contenido de la resolución citada se puede encontrar en la parte de este informe referida a las investigaciones de oficio desarrolladas en el año 2003 por esta Institución.

### 3.2. Ayudas ganaderas

La problemática relativa a la protección de los ganaderos de la Región frente a los daños causados por los lobos o perros asilvestrados, ha venido centrando en los últimos años la actuación de esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos, en relación con las ayudas ganaderas. El año 2003 no ha supuesto un cambio en este sentido, y los pronunciamientos realizados por esta Institución relativos a cuestiones relacionadas con la especie del lobo y con la actuación administrativa dirigida a compatibilizar su protección con la prevención y reparación de los daños causados a la cabaña ganadera de la Comunidad Autónoma, han centrado mi intervención en este ámbito.

En el año 2003 han continuado las noticias acerca de la existencia de ataques de lobos al ganado en diferentes provincias de la Comunidad Autónoma, así como la protesta de los ganaderos ante las medidas adoptadas desde la Administración autonómica para afrontar el problema.

Reflejo de ello ha sido, desde el punto de vista de la actuación de esta Procuraduría, que los ganaderos, a través de algunos de los sindicatos agrarios más representativos de la Comunidad Autónoma, hayan acudido a esta Institución, a plantear diversas quejas frente a la actividad llevada a cabo hasta ahora por la Administración autonómica, en especial a través de su Consejería de Medio Ambiente, en orden a tratar de paliar los efectos que sobre la economía rural está teniendo, en numerosos casos, la acción del lobo.

Esta Procuraduría, como se desprende del contenido de los informes correspondientes a los años 2000, 2001 y 2002, ya había tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones en relación con la problemática señalada. Pues bien, un año más esta Institución ha vuelto a hacerlo.

Diversos aspectos relacionados con la cuestión controvertida indicada se planteaban en los expedientes de queja **Q/1948/02** (control de especies silvestres), **Q/1949/02** (pago de daños en reservas de caza), **Q/1953/02** (constitución de una mesa de seguimiento del lobo), **Q/1954/02** (exclusión de las organizaciones profesionales agrarias de las juntas consultivas de las reservas regionales de caza), y, en fin, **Q/1955/02** (configuración jurídica de la especie del lobo).

Admitidas las quejas citadas a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a las problemáticas indicadas a la Consejería de Medio Ambiente. A la vista del contenido de la información obtenida, la decisión adoptada en cada una de las quejas antes identificadas tuvo un sentido diverso.

En efecto, en primer lugar, analizadas detenidamente las cuestiones planteadas en las quejas registradas con los números de referencia **Q/1948/02** (control de especies silvestres), **Q/1953/02** (constitución de una mesa de seguimiento del lobo) y **Q/1955/02** (configuración jurídica de la especie del lobo), no se observó irregularidad alguna en la actuación administrativa que había motivado su formulación.

Diferente fue la postura adoptada en los expedientes de queja **Q/1949/02** y **Q/1954/02**.

En el primero de ellos (Q/1949/02), en el cual se planteaba una presunta ineficiencia e insuficiencia en el pago por parte de la Administración autonómica de daños causados por piezas cinegéticas en reservas regionales de caza, admitida la queja a trámite esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Medio Ambiente, la cual procedió a informar de lo siguiente:

*“La Junta de Castilla y León cuando tiene que asumir el pago de los mismos, lo hace a través de dos posibles vías:*

*1.- Si el daño causado dentro de los límites de una Reserva Regional de Caza tiene una cuantía inferior a 301 euros, la indemnización correspondiente se paga a través de una póliza de seguro de responsabilidad civil y patrimonial que tiene contratada la Consejería de Medio Ambiente con Mapfre Agropecuaria.*

*2.- Si la cuantía del daño causado excede de 301 euros, la indemnización correspondiente se tramitará a través de un expediente de Responsabilidad Patrimonial.*

*El tiempo medio para su abono varía en función de cual de estos dos mecanismos sea el utilizado. En el primero de los casos, en circunstancias normales los abonos se producen aproximadamente a los 45 días de su comprobación y tasación. Cuando el abono se tramita a través de un expediente de Responsabilidad Patrimonial, se demora entre seis meses y un año.*

*Los baremos utilizados para la valoración de las indemnizaciones son los regularmente aportados por los correspondientes Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería, elaborados en función de la marcha del mercado”.*

A la vista de la información obtenida, esta Institución estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

El punto de partida del análisis que procedía llevar a cabo se encontraba en la responsabilidad de la Junta de Castilla y León por los daños producidos por piezas de caza en las reservas regionales de caza. Así se desprende de lo dispuesto en los arts. 12.1 a) y 20.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

Partiendo de esta responsabilidad, procedía considerar los plazos temporales empleados por la Consejería de Medio Ambiente para el abono de las indemnizaciones generadas por aquélla. De conformidad con lo informado, aquellos plazos, en los supuestos en que el daño indemnizable fuera superior a 301 €, para procederse a la tramitación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, se encontraban entre los seis meses y un año de medio.

En este sentido, cabe señalar que el art. 13.3 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, establece un período temporal de seis meses como plazo máximo para resolver este tipo de procedimientos, sin perjuicio de que transcurrido el mismo pueda considerarse desestimada la pretensión indemnizatoria. En cualquier caso, esta Procuraduría consideró excesivo el plazo temporal empleado para la resolución de los procedimientos indicados, habida cuenta de lo

manifiesto de la responsabilidad de la Administración en muchos de ellos.

Para tratar de paliar este demora temporal, excesiva en el abono de este tipo de daños, la Administración autonómica puede acudir a dos vías, compatibles incluso entre sí.

La primera de ellas es la proposición al interesado de la terminación convencional del procedimiento de responsabilidad patrimonial, una vez iniciado éste, mediante el acuerdo indemnizatorio recogido en el art. 8 del RD 429/1993, de 26 de marzo, si concurren de una forma manifiesta los requisitos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma. Este instrumento permite prescindir de todos los actos de instrucción del procedimiento sucesivos a la adopción del acuerdo, excepción hecha del dictamen del Consejo de Estado (ahora, del Consejo Consultivo de Castilla y León).

La segunda vía que permitiría la agilización de los pagos a los que nos venimos refiriendo es la contemplada en la Orden de 11 de junio de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regula un procedimiento de pago de los anticipos en reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma por los daños sufridos por particulares y causados por poblaciones animales de las que deba responder la Junta de Castilla y León por aplicación de la normativa cinegética. En efecto, en la norma indicada se regula un procedimiento para, dentro de las cuantías allí indicadas, proceder a abonar, con anterioridad a la resolución del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, hasta el 90 % de la indemnización a abonar.

En consecuencia, partiendo de la demora temporal manifestada en el informe de la Administración autonómica en la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que habían dado lugar a la queja, debía ser considerada la utilización de los instrumentos jurídicos citados como mecanismos que contribuyan a agilizar la terminación de aquéllos.

Por otro lado, en cuanto a los criterios que estaban siendo utilizados para la determinación de la cuantía de las indemnizaciones que debe abonar la Administración, preguntada la Consejería sobre las estimaciones utilizadas para aquel fin, se puso en conocimiento de esta Institución exclusivamente que los baremos utilizados eran elaborados por los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería en función de la marcha del mercado.

Lo lacónico de la respuesta proporcionada exigía precisar que la indemnización que se abone debe lograr la reparación integral del daño causado (así lo ha mantenido en materia de responsabilidad patrimonial la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 11 de febrero y 4 de mayo de 1995) y

contemplar no sólo el daño emergente, sino también el lucro cesante (art. 1.106 del Código Civil y Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 18 de julio de 1989 y 23 de junio de 1995).

No desconocía la Consejería de Medio Ambiente la compensación del lucro cesante derivado de los daños causados como consecuencia de la acción de especies animales, como se desprende del contenido de la Orden MAM/539/2003, por la que se regulan las ayudas destinadas a compensar el lucro cesante causado por los ataques de lobos en las explotaciones de ganado vacuno, ovino, caprino y equino en Castilla y León. Si bien esta Orden no era aplicable a los procedimientos referidos en la queja, su contenido es indicativo de la necesidad de extender la consideración del lucro cesante, cuando aquél exista, a las indemnizaciones que deba abonar la Administración autonómica por los daños causados por piezas de caza en las reservas regionales de Caza.

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

*“1.- Agilizar la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados como consecuencia de los daños causados por piezas cinegéticas en las reservas regionales de caza y el abono de la indemnización que corresponda, proponiendo para ello la terminación convencional de los mismos al interesado y utilizando el mecanismo previsto en la orden de 11 de junio de 1998, de esa Consejería de Medio Ambiente, por la que se regula un procedimiento de pago de los anticipos en reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la comunidad autónoma por los daños causados a particulares causados por poblaciones animales de las que deba responder la Junta de Castilla y León por aplicación de la normativa cinegética, cuando ello proceda en uno y otro caso.*

*2.- Establecer criterios de fijación de la cuantía de los daños causados por piezas cinegéticas en reservas regionales de caza que garanticen que la indemnización que se abone en estos supuestos logre la reparación integral del daño causado, contemplando no sólo el daño emergente, sino también el lucro cesante”.*

Como contestación a la resolución indicada, la Consejería de Medio Ambiente puso de manifiesto, con carácter general, la aceptación de su contenido.

Por su parte, también se procedió a la adopción de una resolución en relación con el expediente de queja **Q/1954/02**, en el que se planteaba la disconformidad de su autor con la exclusión de las organizaciones profesionales agrarias de las juntas consultivas de las reservas regionales de caza.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Medio

Ambiente, la cual procedió a informar de los siguientes aspectos relativos a la cuestión planteada:

*“El Decreto 189/1992, de 12 de noviembre, por el que se Reestructura la Composición de los Consejos de Caza y Pesca y de las Juntas Consultivas de las Reservas Nacionales de Caza de Castilla y León preveía que actuarían como vocales en las Juntas Consultivas de las reservas nacionales de caza “dos propietarios particulares de terrenos situados en la reserva”, si bien los mismos eran designados por las organizaciones profesionales agrarias.*

*En la modificación aportada por el Decreto 79/2002, de 20 de junio, por el que se establecen la composición y el régimen de funcionamiento de las Juntas Consultivas de las reservas regionales de caza de Castilla y León, se ha tenido en cuenta que, de acuerdo con lo recogido en la legislación aplicable, son los propietarios los que ostentan la titularidad cinegética y, por lo tanto, es justo que sean ellos mismos los que decidan su representación en estos órganos consultivos, lo que no impide que nombren a las organizaciones profesionales agrarias como sus legítimos representantes en las respectivas Juntas Consultivas. No obstante, se está estudiando la posibilidad de modificar el Decreto 79/2002, de 20 de junio, para dar cabida a las organizaciones profesionales agrarias.”*

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente en atención a los argumentos que a continuación se expone.

En primer lugar, procedía determinar la conveniencia de que se integrase dentro de las juntas consultivas de las reservas regionales de caza algún representante de las organizaciones profesionales agrarias. En este sentido, nada cabía objetar a la inclusión dentro de aquéllas, como órganos asesores en los asuntos relacionados con la reserva, de tres representantes de los propietarios de terrenos situados en la reserva.

Ahora bien, esta inclusión no tenía por qué suponer necesariamente la desaparición de estos órganos de algún representante de las organizaciones profesionales agrarias y ello por cuanto la gestión de la reserva puede afectar a intereses representados por las mismas. En efecto, del mismo modo que obtienen representación en estos órganos las sociedades de cazadores locales o las asociaciones cuyo fin principal sea la promoción del estudio, la gestión o la defensa de los recursos naturales, deben tenerla también las organizaciones profesionales agrarias con un representante, al menos, de las mismas.

Con base en la argumentación expresada, procedía formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente en los siguientes términos:

*“Modificar el Decreto 79/2002, de 20 de junio, por el que se establece la composición y el régimen de funcionamiento de las juntas consultivas de las reservas*

*regionales de caza, incluyendo dentro de la composición de las mismas a un representante, al menos, de las organizaciones profesionales agrarias”.*

A la resolución formulada, la Consejería de Medio Ambiente ha contestado señalando que, en aceptación de aquélla, se encuentra trabajando en la modificación del Decreto recomendada.

En definitiva, siguen llegando quejas a esta Institución en relación con los daños generados por el lobo y continúan dando lugar a la formulación de resoluciones dirigidas a la Consejería de Medio Ambiente. Es deseable que las medidas adoptadas desde los poderes públicos, inclusión hecha de una posible modificación de la configuración jurídica del lobo en Castilla y León, logren finalmente alcanzar la plena compatibilidad entre la protección del lobo y la defensa del patrimonio de los ganaderos de la Región, poniendo fin así a la problemática descrita.

#### 4. ANIMALES DE COMPAÑÍA

El respeto, la protección y la defensa de todos los seres vivos, en general, y de los animales más próximos al hombre, en particular, son principios que, alcanzando un importante calado social, se han incorporado al ordenamiento jurídico y han dado lugar a la atribución de competencias a los poderes públicos en orden a garantizar su observancia.

Desde el punto de vista de la normativa autonómica, han sido la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 134/1999, de 24 de junio, las normas jurídicas encargadas de concretar aquellos principios generales y de configurar las facultades que corresponde ejercer a las administraciones públicas en este ámbito material.

La aplicación, o ausencia de la misma, de las normas identificadas con anterioridad han dado lugar a la presentación ante esta Procuraduría de nueve quejas por los ciudadanos en el año 2003, lo cual supone un relativo incremento respecto al año anterior, en el que la protección de los animales de compañía había motivado la presentación de cuatro quejas.

Desde un punto de vista material, la situación de los animales abandonados, el cumplimiento de las condiciones higiénicas en las que deben estar los mismos, la presunta existencia de malos tratos a animales domésticos y, en fin, la garantía de la seguridad de las personas en las vías públicas ante la presencia de aquéllos, han sido, con carácter general, las problemáticas planteadas en este ámbito sectorial.

En primer lugar, la gestión por parte de las entidades locales de la recogida y mantenimiento de los animales abandonados hasta que sean recuperados, cedidos o sacrificados, ha dado lugar a algún conflicto que ha

precisado de la intervención de esta Procuraduría para su solución.

Así, en el expediente de queja **Q/902/03** su autor planteaba una presunta ausencia de actuaciones por parte del Ayuntamiento de Valencia de Don Juan ante diversas denuncias presentadas ante el mismo, en las cuales se ponía de manifiesto la existencia de perros abandonados en la localidad que causaban molestias a los vecinos e, incluso, habían protagonizado, siempre según la versión de los denunciados, alguna agresión.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada al Ayuntamiento afectado, el cual procedió a informar a esta Institución de lo siguiente:

*“... muchas personas se deshacen de sus animales de compañía de forma ciertamente irresponsable y demostrando poco sentido cívico, al margen del reproche moral de esta conducta. La situación se agrava en municipios como el nuestro, que pertenece a un entorno rural en el cual es difícil la vigilancia y control de los animales abandonados.*

*No obstante, se han mantenido contactos con entidades públicas y privadas para dar una solución adecuada al problema lo antes posible, porque no disponemos a fecha de hoy, de personal e instalaciones propias y adecuadas para la recogida sistemática de animales abandonados.”*

A la vista de la información obtenida, así como del contenido de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento citado en atención a los fundamentos jurídicos que a continuación se exponen.

Los principios antes citados de respeto, protección y defensa de todos los seres vivos, implican la intervención de los poderes públicos en relación con el abandono de este tipo de animales, tanto desde el punto de vista de la conveniente recogida de los animales que lo sufran, como desde la perspectiva de la represión de las conductas que lo causen.

Al primero de los aspectos indicados se refieren los arts. 17 y siguientes de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, y 31 y siguientes del Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley indicada.

Los preceptos señalados, partiendo de una obligación genérica de adoptar las medidas adecuadas para evitar la proliferación de animales abandonados, designa a los ayuntamientos, o en su caso a las diputaciones provinciales, como entidades públicas encargadas de llevar a cabo la recogida de los animales abandonados, en la forma prevista en la normativa aplicable. Para ello, señala el art. 18 de la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, que dispondrán de personal adiestrado y de instalaciones adecuadas o

concertarán la realización de dicho servicio con asociaciones de protección y defensa de los animales o con entidades autorizadas para tal fin.

Por otra parte, desde el punto de vista de la represión de las conductas que producen el abandono de los animales de compañía, cabe señalar que el art. 4.2 de la citada Ley 5/1997, de 24 de abril, prohíbe expresamente el abandono de animales. Consecuentemente, el art. 28.4 de la misma norma tipifica como infracción administrativa muy grave el incumplimiento de la prohibición citada.

La competencia para incoar y resolver los procedimientos sancionadores en la materia corresponde a los órganos de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la distribución funcional contemplada en el art. 33 de la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, art. redactado de conformidad con lo dispuesto en la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

Pues bien, conectando lo anterior con los hechos concretos que habían dado lugar a la queja citada, cabía señalar que recibidas en el Ayuntamiento antes citado diversas denuncias en las cuales se había manifestado la existencia de tres perros abandonados en una plaza del Municipio, no se había realizado por la Entidad Local la recogida de tales animales por insuficiencia de medios materiales y personales para llevarla a cabo.

Esta Procuraduría es consciente de la dificultad con la que se encuentran numerosos ayuntamientos pequeños para ejercer las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye, lo cual no debe impedir que desde esta Institución se inste a aquéllos a tratar de buscar fórmulas para poder ejercer adecuadamente sus funciones. En el caso de la recogida de animales abandonados, la propia Ley indica la posibilidad de acudir a la fórmula del concierto con asociaciones para la protección y defensa de los animales o con otras entidades autorizadas para aquel fin. Asimismo, también identifica a las diputaciones provinciales con entidades locales supramunicipales que también vienen obligadas a la recogida de los animales abandonados cuando la misma no sea llevada a cabo por el Ayuntamiento correspondiente.

Por ello, procedía instar al Ayuntamiento en cuestión a que, con carácter general, llevase a cabo actuaciones dirigidas a intentar el concierto con alguna entidad o asociación del servicio de recogida de animales y a que, en relación con los animales cuyo abandono había sido denunciado o con otros que pudieran encontrarse en análoga situación en el término municipal citado, manifestase a la Diputación Provincial de León la situación de abandono existente y la imposibilidad material del Ayuntamiento indicado de proceder a la recogida de los animales abandonados.

Del mismo modo, de la información proporcionada a esta Procuraduría se desprende que las denuncias presentadas ante el Ayuntamiento por el presunto abandono de tres animales en el término municipal de Valencia de Don Juan no habían dado lugar a actuación administrativa alguna, considerando esta Institución que hubiera procedido, además de la actuación antes indicada, dar traslado, con respeto a un principio de colaboración entre administraciones públicas, al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León de las mismas, para que este hubiera acordado, si concurrían las circunstancias para ello, la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Valencia de Don Juan en los siguientes términos:

*“Primero.- Con carácter general, llevar a cabo actuaciones dirigidas a intentar el concierto de la realización del servicio de recogida de animales con alguna asociación de protección y defensa de los animales o con alguna entidad autorizada para tal fin.*

*Segundo.- En relación con los animales cuyo abandono ha sido denunciado o con otros que pudieran encontrarse en análoga situación en ese término municipal, manifestar a la Diputación Provincial de León la situación existente y la imposibilidad material de ese Ayuntamiento de proceder a la recogida de los animales abandonados.*

*Tercero.- Con fundamento en un principio de colaboración entre las administraciones públicas, poner en conocimiento del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León las denuncias recibidas en ese Ayuntamiento referidas al abandono de animales, inclusión hecha de las presentadas en relación con la situación de abandono de tres perros en la Plaza Santiago de esa localidad”.*

La resolución indicada fue objeto de aceptación por el Ayuntamiento destinatario de la misma, lo cual una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, dio lugar a su archivo.

A las actuaciones administrativas adoptadas ante una situación presuntamente irregular, desde un punto de vista higiénico y sanitario, de animales de compañía se refería el expediente de queja **Q/1501/03**.

En el mismo, su autor planteaba una situación de abandono y precaria higiene de unos perros que se encontraban en la localidad de Espino de La Orbada, provincia de Salamanca.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca y al Ayuntamiento afectado.

En atención a mi petición de información, la Delegación Territorial citada me informó de lo siguiente:

*“Con fecha 15/7/2003 se presenta en este Servicio Territorial escrito, haciendo referencia a la presunta situación de abandono y precaria higiene de unos perros en la localidad citada, de esta provincia. Así mismo se hacía referencia a los problemas de salud de la interesada, acompañando certificado médico de los mismos.*

*Con fecha 18 de julio de 2003, se requiere informe de la situación a los servicios veterinarios oficiales.*

*El día 25 de julio de 2003 se recibe, en este Servicio Territorial informe del veterinario oficial correspondiente a la zona de salud, según el cual, y una vez girada visita de inspección, no ha apreciado la existencia de pulgas (...).”*

Por su parte, el Ayuntamiento citado me proporcionó la siguiente información en relación con la cuestión controvertida planteada:

*“El Ayuntamiento tiene conocimiento de que existen unos perros en una cochera.*

*Los perros están registrados en el censo municipal de animales de compañía.*

*En el Ayuntamiento no se ha presentado ninguna queja por escrito en relación con esos perros.*

*El Ayuntamiento no lo ha puesto de manifiesto a la Administración autonómica, en concreto al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, porque en el Ayuntamiento no ha existido ninguna queja.”*

Considerando la información recabada, se estimó oportuno formular una Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, con base en los argumentos que a continuación se exponen.

Como se desprende de la información obtenida, el veterinario oficial correspondiente a la zona de salud, emitió un informe, previa inspección del lugar, en el cual se limitaba a señalar “que no se ha apreciado la existencia de pulgas”. Sin embargo, en el informe indicado nada se decía acerca de las condiciones higiénico-sanitarias en las que se encontraban los citados perros, ni de las características y dimensiones del lugar en el que se encontraban los animales indicados.

En este sentido, cabía señalar que la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León y el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, establecen una obligación genérica que vincula a los poseedores de los animales de mantenerlos en buenas condiciones higiénico-sanitarias, procurándoles instalaciones adecuadas para su cobijo y proporcionándoles alimentación y bebida. Correlativamente a esa obligación, el apartado segundo del art. 4 de la Ley citada prohíbe expresamente, entre otras conductas, mantener a los animales permanentemente atados o inmovilizados, no

facilitarles la alimentación adecuada para su normal y sano desarrollo o mantenerlos en instalaciones inadecuadas desde un punto de vista higiénico-sanitario y con dimensiones y características inapropiadas para su bienestar. Las conductas citadas se encuentran tipificadas como infracciones administrativas en el art. 28 de la Ley.

Por ello, correspondiendo la competencia para la incoación de procedimientos sancionadores que se instruyan como consecuencia de las acciones u omisiones tipificadas como infracciones administrativas en la citada Ley a los Jefes de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería, ante la presentación de un escrito como el que había dado lugar a la queja, en el cual se había puesto de manifiesto la presunta situación de encierro de unos perros, se debía verificar por la Administración autonómica la posible concurrencia de conductas que pudieran ser constitutivas de infracción administrativa en materia de protección de animales de compañía.

En consecuencia, aunque era normal que el informe emitido por el veterinario oficial antes citado se hubiera limitado exclusivamente al aspecto sanitario de los hechos denunciados, por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social se debió dar traslado, en cumplimiento de un principio de coordinación entre órganos de una misma Administración pública (arts. 4, 18 y 19 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la denuncia al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería para que, por el personal de éste, se hubieran adoptado las actuaciones inspectoras oportunas para verificar si las condiciones de encierro en las que se encontraban los perros en cuestión vulneraban lo establecido en la normativa reguladora de la protección de los animales de compañía. Estas actuaciones inspectoras eran las que, a juicio de esta Procuraduría, y a la vista de los argumentos jurídicos expuestos debían ser adoptadas.

Con base en la fundamentación expresada, se procedió a formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca una resolución en los siguientes términos:

*“Realizar las actuaciones inspectoras necesarias dirigidas a verificar que las condiciones de encierro de los perros en cuestión respetan lo establecido en la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León y en el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, incoando en caso contrario el correspondiente procedimiento sancionador.*

*Informar del resultado de las actuaciones indicadas a la persona denunciante de los hechos”.*

La resolución anterior, además de al autor de la queja, fue puesta en conocimiento del Ayuntamiento afectado.



En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, se encontraba aún pendiente de recepción la contestación a la resolución citada.

Asimismo, también se ha planteado en esta Procuraduría en el año 2003, en relación con los animales de compañía, el presunto maltrato de los mismos. Así, en el expediente de queja **Q/1582/03**, una pluralidad de ciudadanos han planteado una presunta situación de abandono de un perro en una localidad de provincia de Ávila, y posterior muerte del mismo como consecuencia, siempre según la versión de los autores de la queja, de las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de aquella localidad en orden a su recogida.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería y al Ayuntamiento afectado. Habiendo sido recibida la información solicitada a ambos organismos, en la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, aquélla se encontraba pendiente de estudio y análisis.

Por su parte, también la presencia de perros sueltos en las vías públicas ha sido una problemática que los ciudadanos han hecho llegar a esta Procuraduría en materia de animales de compañía. En concreto, en el expediente de queja **Q/2356/03**, se hace alusión a la frecuente existencia de perros sueltos, en una zona concreta de la localidad de León, algunos de ellos de gran tamaño, que, incluso, pueden haber llegado a atacar a otros perros y a sus propietarios.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León y al Ayuntamiento, estando pendiente de recepción en la fecha de finalización de la elaboración del presente informe la información municipal.

Para finalizar el repaso a la actuación de esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos, en relación con los animales de compañía, cabe hacer referencia a una contestación a una resolución formulada por esta Procuraduría a la que me referí ampliamente en el informe correspondiente al año 2002. Esta resolución fue la dirigida al Ayuntamiento de León con ocasión de la tramitación de los expedientes de queja **Q/428/02** y **Q/1546/02**.

En la precitada resolución se instaba al Ayuntamiento de León la adopción de las medidas necesarias para agilizar la creación de nuevas zonas de esparcimiento y paseo de animales de compañía y para la emisión de excrementos por los mismos en el término municipal de León, así como la tramitación de aquellos procedimientos sancionadores incoados por el Ayuntamiento citado en el año 2002, en relación con la tenencia de animales de compañía que aún no hubieran sido resueltos.

Pues bien, en el año 2003 el Ayuntamiento de León ha puesto de manifiesto a esta Procuraduría que, con carácter general, se aceptaba la resolución indicada.

## ÁREA G

### TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

**Expedientes Área ..... 363**

**Expedientes remitidos a otros organismos ..... 61**

**Expedientes admitidos ..... 246**

**Expedientes rechazados ..... 31**

**Trabajo y Seguridad Social parte de FSM corregida.**

#### 1. TRABAJO

La Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene entre sus competencias, previstas en el art. 36.10 del Estatuto de Autonomía, la función ejecutiva en materia laboral, correspondiendo al Estado las competencias de legislación laboral y el ejercicio de la alta inspección.

A nivel estatal, destacar la existencia de una reforma normativa importante como la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que derogó la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

En este año, se ha producido la consolidación de las competencias autonómicas en materia de trabajo, al ser éste el segundo año en el ejercicio de sus competencias por parte de la Administración autónoma. En primer lugar, se encuentra la reestructuración orgánica que se ha producido en la Administración autonómica mediante la creación de la Consejería de Economía y Empleo por Decreto 2/2003, de Presidencia de la Junta de Castilla y León, por el que se establece su estructura orgánica, y que asume las competencias que en materia laboral tenía la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. De esta forma, se mantiene la Viceconsejería de Trabajo, que pasa a denominarse de Empleo, manteniendo idéntico rango, a la que se adscriben dos Direcciones Generales: Economía Social y de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales.

El hito más importante es la reorganización definitiva de las competencias del Inem transferidas con efectos de 1 de enero de 2002, mediante la creación del Servicio Público de Empleo por Ley 10/2003, de 8 de abril, configurándose como organismo autónomo que se constituye, de conformidad con el art. 2 de la norma "para la realización, orientada al pleno empleo estable y de calidad, de aquellas actividades de fomento del empleo, formación para el empleo, orientación y de intermediación en el mercado de trabajo que se le atribuyan, en

el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, dirigidas a facilitar a los trabajadores demandantes de empleo la obtención de un puesto de trabajo adecuado, y a facilitar a los empleadores la contratación de trabajadores con formación y experiencia adecuada a sus necesidades de producción de bienes y servicios". Dicho organismo autónomo entró en funcionamiento el uno de enero de dos mil cuatro, estableciéndose su estructura orgánica por el Decreto 110/2003, de 25 de septiembre, en Servicios Centrales y Gerencias Territoriales en todas las provincias.

Asimismo, decir que, a diferencia con el año pasado, no se ha presentado ninguna queja sobre conflictos colectivos de trabajadores por crisis empresariales, como sucedió en las empresas Galletas Fontaneda, SA de Aguilar de Campoo, y Enertec, SA de la capital vallisoletana.

### 1.1. Formación Profesional

En este apartado, destacan las quejas presentadas por algunos alumnos y participantes en diversos cursos de formación e inserción profesional.

Cabe mencionar las quejas referidas a la selección de alumnos y monitores en las Escuelas-Taller organizados por las Administraciones Locales y la Comunidad Autónoma: así, la **Q/104/03**, hace referencia a la denegación a un alumno en el proceso selectivo del personal adscrito al Proyecto de Taller de Empleo "Mujeres en Acción" convocado por la Asociación para el Desarrollo Endógeno de la Comarca de Almazán y otros municipios (Adema), en la provincia de Soria. En dicha queja, se mostraba la disconformidad con la baremación establecida para la selección de estos alumnos, ya que algunos de los seleccionados no cumplían con los requisitos que establecían las bases de selección. Igualmente, al reclamar la revisión del caso, según el autor de la queja, el Grupo de Trabajo Mixto le remitió la Resolución denegatoria del acceso a este curso, sin que quepa ulterior recurso en vía administrativa, pero sin poner en esa resolución pie de recurso.

Se requirió información a la Administración autonómica, informando ésta que la normativa aplicable viene recogida en la Orden de 22 de abril de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establece el procedimiento de gestión y de la concesión de ayudas y subvenciones para programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Unidades de Promoción y Desarrollo y de Talleres de Empleo. Se informa que el autor de la queja había superado provisionalmente la baremación de acceso a dicho curso, pero finalmente, con la entrevista de selección, no pudo superar el acceso a dicho curso, adjuntando igualmente ésta, actas y anexos variados. Tras una petición de ampliación a la Consejería, y ya remitida por la misma, está pendiente de estudio por esta Procuraduría.

Otra de las quejas se refiere a la disconformidad con el contenido, las condiciones y expectativas que conllevan la celebración de cursos de inserción profesional organizadas por la Consejería de Economía y Empleo. Así, quedó establecido en las reclamaciones **Q/1811/03** y **Q/1812/03**, que hacen referencia a las quejas contra la organización de un curso de Técnico en Sistemas Microinformáticos en la localidad de La Bañeza, en la provincia de León. De esta forma, se denunciaba la falta de transparencia del centro en lo referente al curso, dado que en los carteles anunciantes se ofertaba empleo por un año a la finalización de éste a un 15% de los alumnos asistentes, la falta de medios técnicos y material necesarios, y la falta de control asistencial. Para ello, se solicitó información a la Consejería de Economía y Empleo, estando en estudio de la documentación facilitada por esta Procuraduría.

Por último, mencionar igualmente disconformidades con la organización de cursos de inserción y formación profesional por parte de los Ayuntamientos: así, cabe señalar en la **Q/2074/03** la disconformidad con la organización de un curso denominado, Agentes de Igualdad y Oportunidades amparado en la Iniciativa Comunitaria, Equal, que se iba a desarrollar en la ciudad de Salamanca organizado por su Ayuntamiento. En este caso, la queja iba dirigida contra la organización y funcionamiento de la Oficina de Promoción Económica y Empleo de dicho Ayuntamiento que citó a todos los aspirantes por anuncios insertados en prensa un determinado día y a una determinada hora, indicando como criterio de selección el del orden de entrada de las solicitudes, acompañada de la documentación pertinente. Sin embargo, ese día el criterio se modificó una hora antes de la apertura de la oficina, empezando a repartir unos números, indicando que era el equivalente en el número de registro, de manera que quien quisiera podía abandonar la cola y registrar los documentos en cualquier otro día del plazo. Por ello, manifestaba el autor de la queja su disconformidad, entendiendo que se había vulnerado el principio de igualdad de acceso que marca la normativa vigente.

Dicha queja se admitió a trámite, remitiendo la información solicitada el Ayuntamiento de Salamanca, estando en estudio por esta Procuraduría.

### 1.2. Colocación y empleo

En el presente apartado analizar las quejas referidas tanto a la gestión de las políticas activas de empleo, cuya competencia corresponde en la actualidad a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como a problemas en la gestión y percepción de las prestaciones de desempleo, que sigue en manos de la Administración del Estado.

En cuanto a las relativas en la gestión de las prestaciones de desempleo, (retraso en su percepción, condiciones de la Renta Activa de Inserción, disconformidad

en su cuantía o en causas de suspensión o extinción), siguen siendo las mayoritarias en este campo, ya que se encuentran por encima del 60% de las quejas presentadas por los ciudadanos relacionadas con el sector de empleo y colocación, siendo remitidas al Defensor del Pueblo, por ser competencia de la Administración del Estado, a través de las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Empleo (Inem).

Las presentadas, que corresponden a la Administración autonómica, se refieren a la gestión del personal transferido de las Oficinas del Instituto Nacional de Empleo: así, se dieron sobre esta cuestión dieciocho quejas referidas a las provincias de Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia y Soria. Sin embargo, sobre la misma, esta Institución ya inició una actuación de oficio al respecto **OF/83/02**, por lo que nos remitimos a la parte del informe relativa a las actuaciones de oficio tramitadas por esta Procuraduría en el año 2003.

Queremos igualmente mencionar la **Q/1282/02**, que ya mencionamos en el informe del año pasado, y que hacía referencia a que el horario para renovar la tarjeta de demanda de empleo se limita en la Oficina de Empleo de la Plaza de Poniente de la capital vallisoletana a un horario de 9 a 11 de la mañana, considerando esta medida discriminatoria para los desempleados que tienen que ir a esta oficina.

Por ello, se admitió la queja a trámite y se facilitó la información por la entonces vigente Consejería de Industria, Comercio y Turismo, que informó ser cierto lo expuesto por el autor de la queja, y que ese horario estaba fijado por las Direcciones Provinciales del Inem antes de la transferencia. Por lo tanto, tras el traspaso de competencias, las Oficinas de Empleo se han integrado en la administración regional, a través del Servicio Público de Empleo regulado en el Decreto 110/2003, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Público de Empleo dependiente de la Consejería de Economía y Empleo.

En la actualidad, y de acuerdo con el art. 4 del Decreto 110/2003, éstas han pasado a denominarse Oficinas del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, adscritas a las Gerencias Provinciales de dicho Servicio, aplicándose por tanto el régimen general de la normativa autonómica que se establece en el Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En dicho Decreto se establece la función de información y recepción de documentación, estableciéndose como horario de atención al público en el art. 33 para las oficinas periféricas que estén en edificios separados, el de 9 a 14 horas los días laborables de lunes a viernes. Sin embargo, la Disposición Adicional Tercera permite que, cuando la normativa especial, procedimental o procesal así lo exija,

la recepción de los documentos se hará directamente por la unidad administrativa a la que corresponda su conocimiento, tramitación o gestión.

La Orden PAT/919/2003, de 27 de junio, hace público la relación de unidades en las que se realiza la función de registro, su ubicación y los días de horario y funcionamiento y establece para algunas Oficinas de Empleo el régimen general de funcionamiento y de registro, entre las que se encuentra la Oficina de Empleo de Poniente en la capital vallisoletana, mientras que para otras, realizan funciones de registro sólo en aquellas materias relacionadas con su actividad.

Por ello, la Oficina de Empleo de Poniente de Valladolid, no sólo debe registrar en el horario de atención al público documentos relativos a las competencias del Servicio Público de Empleo, sino cualquier otro, como Registro general en las funciones establecidas en el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

De esta forma, se efectuó la siguiente Resolución a la Consejería de Economía y Empleo:

*“1. Que, el horario de atención al público y, por tanto, de la renovación de la tarjeta de la demanda o de mejora de empleo a los desempleados en la Oficina de Empleo Valladolid-Poniente sea de 9 a 14 horas de lunes a viernes laborables, de conformidad con lo establecido en la Orden PAT/919/2003, de 27 de junio, que hace pública la relación de unidades en las que se realiza la función de registro, su ubicación y los días de horario y funcionamiento.*

*2. Que, el horario de atención a los desempleados y de renovación de la tarjeta de la demanda o de mejora de empleo, sea el de atención al público de la Oficina de Empleo correspondiente sin que sea posible su limitación horaria, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”.*

La Consejería de Economía y Empleo manifestó su aceptación indicando que se habían remitido las instrucciones precisas para su cumplimiento a todas las Oficinas de Empleo de nuestra Comunidad Autónoma.

### **1.3. Seguridad y salud en el trabajo**

En este apartado, hacemos referencia a la seguridad y salud laboral que constituye uno de los principios rectores de la política social y económica establecida en el art. 40.2 CE, al determinar que los poderes públicos deberán velar por la seguridad e higiene en el trabajo, y que ha tenido su reflejo legal en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Las quejas no han sido muy numerosas, ya que la mayor parte de ellas se encuadran en el ámbito de la Seguridad Social, referida a los denominados riesgos profesionales: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En este apartado, mencionar la solución definitiva al problema expuesto en la **Q/2064/02**, que se refería a la existencia de unos presuntos problemas de suciedad y de malas condiciones higiénicas en el Conservatorio Provincial de Música de León y el Auditorio "Ángel Barja", dependientes de la Diputación Provincial: así, en la entrada al auditorio, se encuentran habitualmente basura, cajas, cartones, plásticos, jeringuillas y una suciedad extrema; ello es debido a que durante muchas noches allí se cobijan indigentes y drogodependientes. Tras diversas gestiones, la Diputación Provincial de León informó que se estaban ejecutando las obras de cerramiento al Auditorio del Conservatorio, por lo que se solucionaba definitivamente este problema que ponía en riesgo la seguridad de los trabajadores. Las citadas obras dieron comienzo en fecha 18 de Agosto de 2.003, estando prevista su finalización para el próximo 18 de Octubre de 2.003. Asimismo, la Consejería de Economía y Empleo comunicó de que había hecho un seguimiento de este caso, mediante los pertinentes requerimientos que marca la legislación en prevención de riesgos laborales.

Otra de las cuestiones a tratar en este apartado son los expedientes de responsabilidad por falta de medidas de seguridad e higiene por accidente de trabajo, y la necesidad de su ágil tramitación por parte de la Administración autonómica, en el caso de fallecimiento de trabajadores por accidentes laborales, para determinar la responsabilidad empresarial al respecto y el consiguiente retraso que se pudiera producir de las prestaciones sociales. Así sucedió en **Q/246/03**, que se refería a la tardanza en la resolución de un recurso de alzada en un expediente de este tipo, como consecuencia del fallecimiento de un trabajador vecino de una localidad de la provincia de León, en una obra en la ciudad de Salamanca. Ante este accidente, la Inspección de Trabajo levantó acta en la que proponía un recargo del 50% de las prestaciones de viudedad y orfandad a cargo de la empresa contratista principal de la obra. Por todo ello, la Oficina Territorial de Trabajo de Salamanca dictó resolución por la que sancionaba a la empresa, aceptando la propuesta de la Inspección. Sin embargo, contra dicha resolución, la empresa interpuso recurso de alzada que tiene que sustanciarse en la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral de la Viceconsejería de Trabajo, sin que se hubiera presuntamente resuelto todavía ese recurso.

El problema se agrava, porque, según el autor de la queja, habían transcurrido más de tres años desde la muerte del obrero, y mientras no se resuelva este recurso de alzada, la Dirección Provincial de León del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) no puede dictar resolución, en virtud de la cual, se imponga a las

empresas el recargo en las prestaciones por pensiones de viudedad y orfandad.

Tras la información facilitada por la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se comprueba que efectivamente se levantó Acta de inspección en enero de 2000, por el fallecimiento de este operario en una obra consistente en la apertura de pozos y zanjas para colocar los correspondientes tubos colectores. De esta forma, cuando se disponían a salir del fondo de la zanja, se produjo un desprendimiento de tierras en una de las paredes, que golpearon con violencia y aprisionaron a este trabajador y a su compañero, desprendiéndose además una losa de hormigón de dicho vial de más de 1 m. de longitud, de forma que el desprendimiento causó el fallecimiento prácticamente instantáneo.

Sin embargo, sobre estos hechos, se instruyeron diligencias penales que obligaron a la paralización del expediente administrativo sancionador, hasta que, tras comprobar que se habían archivado los hechos en vía penal, se resuelve, con fecha 13 de marzo de 2002, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca el expediente sancionador, imponiendo a las empresas responsables una multa por estos hechos al considerarse infracción muy grave en su grado mínimo. Contra esta Resolución interponen con fecha 24 de abril de 2002, Recurso de Alzada las empresas sancionadas, y tras los informes pertinentes, se remite para su Resolución a la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral de la Viceconsejería de Trabajo, con fecha 28 de junio de 2002.

Pero no se produjo ningún nuevo acto administrativo hasta el 14 de marzo de 2003 en el que se efectúa la propuesta del Servicio de Seguridad y Salud Laboral, por la que se realiza la desestimación del Recurso de Alzada presentado; sin embargo, el informe preceptivo de Asesoría Jurídica de la Consejería entiende que se ha producido la omisión del trámite de alegaciones en el procedimiento sancionador por lo que finalmente se resuelve con fecha 25 de abril de 2003, por la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral de la Viceconsejería, retrotraer el procedimiento al momento de notificación del Acta de Infracción para la subsanación del trámite de alegaciones.

Desde un punto de vista formal, el art. 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, determina que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada será de tres meses; sin embargo, en este supuesto se ha producido un incumplimiento de éstos, ya que ha pasado un año desde la interposición del recurso por las empresas interesadas (17 y 18 de marzo de 2002), hasta su resolución (25 de marzo de 2003), plazo que debe considerarse totalmente excesivo, con un tiempo de inactividad administrativa desde junio de 2002, que se remite la documentación desde la Oficina Territorial de Trabajo de Salamanca, hasta marzo de

2003, cuando se efectúa la propuesta de la Sección correspondiente en la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral. El incumplimiento del plazo de resolución ha determinado, no sólo una demora excesiva en la tramitación del procedimiento sancionador, contrario al principio de eficacia que debe regir la actuación de las Administraciones Públicas, sino también ha supuesto un retraso considerable en la tramitación del procedimiento de responsabilidad por recargo en las prestaciones de la Seguridad Social, que podría beneficiar a la viuda y huérfanos del trabajador fallecido, al estar esperando la Dirección Provincial de León del Instituto Nacional de Seguridad Social la firmeza de la resolución sancionadora, que deviene firme únicamente tras la resolución del recurso de alzada interpuesto por las empresas sancionadas (art. 138 de la Ley 30/1992).

Desde un punto de vista material, esta Procuraduría está de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, ya que, al haberse suspendido el procedimiento sancionador por estar sustanciándose los hechos en el orden jurisdiccional penal, no ha habido trámite de alegaciones, tal como lo habían indicado las empresas sancionadas. En conclusión, en este procedimiento sancionador en materia de prevención de riesgos laborales, se había infringido el derecho del presunto responsable a formular alegaciones establecido genéricamente en el art. 135 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y también en el art. 52 del RDLeg 5/2000 citado, por lo que esta Procuraduría está de acuerdo con la retroacción del procedimiento ordenada por Resolución de la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral, de 25 de abril de 2003.

En lo que respecta al retraso en el recargo de las pensiones de viudedad y orfandad, esta cuestión no puede ser fiscalizada por esta Procuraduría, al ser una materia excluida de sus competencias, por no referirse directamente a la actuación de la Administración Regional, ni de los Entes Locales de Castilla y León, sino a la Dirección Provincial del Inss, de León dependiente de la Administración del Estado, por lo que se remitió esta cuestión al Defensor del Pueblo, al ser el Comisionado competente.

Por último, recordar igualmente que el art. 42.1 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, reconoce la compatibilidad de estos procedimientos sancionadores, con las posibles indemnizaciones civiles por daños y perjuicios a favor de los herederos del trabajador fallecido, en el caso de que así lo solicitaran y se reconociese por la jurisdicción ordinaria competente.

Por ello, se efectuó la siguiente resolución a la entonces vigente Consejería de Industria, Comercio y Turismo:

*“1. Que, se resuelva lo antes posible el procedimiento sancionador incoado por presunta infracción en materia de prevención de riesgos laborales a las*

*empresas implicadas, al considerarlo la Dirección Provincial de León del Instituto Nacional de la Seguridad Social, un presupuesto necesario para la posible concesión del recargo de prestaciones de viudedad y orfandad derivadas del accidente de trabajo y posterior fallecimiento del trabajador.*

*2. Que, se tomen las medidas pertinentes en la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral de la Viceconsejería de Trabajo, dependiente de esta Consejería, a los efectos de disminuir el tiempo de tramitación de los recursos administrativos de alzada en los procedimientos sancionadores, y evitar de esta forma una demora de un año, como es el supuesto objeto de esta queja, y así cumplir el plazo de tres meses para resolver y notificar, establecido en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/99, de 13 de enero”.*

Esta resolución fue aceptada en todos sus términos por parte de la Consejería de Economía y Empleo, que había asumido las competencias en materia de trabajo.

## 2. SEGURIDAD SOCIAL

Con respecto a la Seguridad Social, decir que las competencias corresponden a la Administración del Estado, que tiene competencias legislativas sobre la misma, de conformidad con el art. 149.1.17 CE, que determina que el Estado tiene competencias exclusivas en materia de “Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”.

Por lo cual, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tiene las competencias en cuanto a ejecución, de acuerdo con el art. 36.3 del Estatuto de Autonomía, de “gestión de prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inss”, correspondiendo, de acuerdo con los Reales Decretos de traspasos de competencias, la gestión de las pensiones en su modalidad no contributiva, correspondiendo el resto a las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En esta materia se han presentado más de sesenta quejas; sin embargo, no es posible una labor directa de supervisión sobre la actuación de la Administración de la Seguridad Social, ya que corresponde su fiscalización al Defensor del Pueblo; el Procurador del Común, en consecuencia, está llevando a cabo una labor informativa y de colaboración institucional e intermediación entre el ciudadano de Castilla y León y la Defensoría del Pueblo.

Las quejas, se refieren fundamentalmente a la desconformidad con la cuantía de las pensiones contributivas: jubilación, incapacidad permanente y de viudedad; igualmente, se quejan algunos jubilados de la baja

cuantía de sus pensiones, y hay problemas de coordinación entre el Régimen General y el Régimen Especial Agrario de Seguridad Social. Estas cuestiones afectan fundamentalmente a la población mayor de 65 años de edad que constituye alrededor del 20% de la población de Castilla y León.

Otras cuestiones que se han planteado con profusión ante esta Procuraduría, es la disconformidad con la actuación de las Mutuas de Trabajo y de Enfermedades Profesionales, en los riesgos profesionales de los trabajadores por cuenta ajena y en la revisión de los accidentes de trabajo. Igualmente, hay que tener en cuenta, la disconformidad en la valoración de la invalidez, en su modalidad contributiva de los Equipos de Valoración de Incapacidades de las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad Social.

Por último, queremos destacar, al ser considerable su número, las consultas que no plantean reclamación alguna frente a la Administración, sino que lo que demandan es información, bien sobre el acceso a una determinada prestación y las condiciones para tener derecho a la misma, o bien sobre la inclusión en el sistema, generalmente éstas referidas a los regímenes especiales de Seguridad Social.

Asimismo, hay que tener en cuenta todavía el problema que afectó en nuestra Comunidad Autónoma a determinadas familias, como fue el síndrome tóxico y la compatibilidad de las prestaciones extraordinarias de síndrome tóxico con las del régimen ordinario de Seguridad Social. Al respecto, cabe citar la **Q/1763/03**, que hace referencia a la necesidad de modificar la legislación vigente en materia de seguridad social, en el sentido de considerar a los afectados del síndrome tóxico en situación asimilada al alta, para evitar perjuicios y discriminaciones en el período de carencia, a efectos de percibir las prestaciones contributivas. En efecto, según el escrito de queja, existen numerosos afectados en la Comunidad Autónoma de Castilla y León de este síndrome tóxico, calificado en la Exposición de Motivos del RDL 3/1999, de 26 de febrero, se analizará posteriormente como “catástrofe sanitaria” y que dieron lugar al inicio de una serie de medidas jurídicas, establecidas en primer lugar, en el RD2448/1981, de 19 de octubre, sobre protección a los afectados por el síndrome tóxico. En dicha normativa, se establecía el derecho a percibir una pensión de invalidez permanente para aquellos que, agotado el período máximo de duración de la ILT, siguiesen imposibilitados para reanudar su trabajo, previéndose que la invalidez tuviese carácter definitivo, sin añadir ningún requisito sobre fortuna personal del beneficiario y sin previsión de extinción por circunstancia alguna, y estableciéndose igualmente el derecho a una pensión de jubilación para los mayores de 65 años de edad que fuesen inhabilitados para el trabajo. Sin embargo, el art. 1.3 de dicho Real Decreto, establecía el reembolso de dichas ayudas por los beneficiarios tras el cobro de las indemnizaciones civiles correspondientes.

Así, se inició igualmente por las instancias judiciales las actuaciones tendentes a esclarecer y depurar las responsabilidades derivadas de estos hechos que culminaron con la Sentencia de 23 de abril de 1992, de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, por la que se condenan como responsables penales y civiles del envenenamiento a determinadas personas, y la Sentencia de 26 de septiembre de 1997, por la que se declaró la responsabilidad civil subsidiaria del Estado. Por ello, se dictó el RD-Ley 3/1999, de 26 de febrero, por el que se establecieron el pago de las indemnizaciones derivadas de dicha Sentencia, implatándose un plazo para ello.

Sin embargo, el autor de la queja entiende que muchos de estos afectados, debido a su enfermedad e impedimento para desempeñar un puesto de trabajo durante su período de enfermedad, no han podido cumplir el período mínimo de cotización y causar derecho a la pensión contributiva por invalidez o jubilación, por lo que, en la actualidad, han percibido la indemnización estatal por un asunto responsabilidad de éste, pero sin percibir las pensiones contributivas a las tendrían derecho, si hubiesen podido seguir trabajando. Por ello, la Disposición Adicional vigésima primera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, determinaba que “El Gobierno estudiará la situación de los afectados por el síndrome tóxico, en orden a establecer una cobertura económica y social para aquéllos que, tras percibir el importe determinado por la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1997, se encuentren en situación de especial necesidad”.

El Gobierno, según noticias, no ha tomado medidas para paliar la situación de los afectados por el síndrome tóxico. El autor de la queja expone que una de las medidas puede ser la consideración de éstos en situación asimilada al alta. En efecto, esta situación regulada en el art. 125 del RDLeg. 1/1994, de 20 de junio, por el que se regula el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se establece para quienes en determinados supuestos se encuentren dentro del campo de aplicación de la Seguridad Social: situación legal de desempleo, excedencia por cuidado de hijo con reserva de puesto de trabajo, víctimas de terrorismo, huelga o cierre patronal.

Además, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entiende la adscripción a la situación asimilada al alta con un criterio de flexibilidad, sin rigor formal y con un criterio humano e individualizador acorde con la realidad y la circunstancia de cada supuesto en concreto, con el fin de evitar supuestos no justificados de desprotección (STS de 26 de enero de 1998). En tal sentido, la Sentencia núm. 2088/2000, de 2 de marzo, de la Sala de lo Social del TSJ, de Cataluña:

“En cuanto a la referida alta asimilada del causante, el primer aspecto de la censura jurídica trata de cuestionar la aplicación de una interpretación flexible del

requisito legal de referencia, y que como se decía, entre otras, en sentencias de esta Sala de suplicación, núm. 5831/1991, de 29 de julio (rollo 9646/1998,) encontró eco en repetidas sentencias anteriores de esta misma Sala de suplicación (SS núm. 1651/1996, de 15.03: rolo 5522/1995. núm. 794/1997, de 02.12: rolo 2801/1995). Y como se decía allí, tal criterio estaba en sintonía con la doctrina manifestada en sentencias de la Sala IV del TS, tales como la de 19 de diciembre de 1996 (RJ 1997\1885), recaída en un recurso de casación para la unificación de doctrina (recurso 1159/1996), con cita de otras anteriores de la propia Sala de lo Social del TS, ex antiguo artículo 94 de la Ley General de la Seguridad Social de 1974. Se trataba de considerar que tras una vida regular de afiliación-cotización, no puede considerarse truncado el acceso a las prestaciones (cuando así lo exigen), por el hecho de circunstancias ajenas a la voluntad del causante o beneficiario, que en general no demuestran desvinculación a la Seguridad Social. Comprendiéndose en tal situación los casos, no sólo de desempleo protegido –ya comprendido legalmente– sino también de desempleo involuntario no subsidiado, y más, si subsigue al protegido. A lo que por la misma razón, son equiparables situaciones de enfermedad, incompatible con la intención de trabajar”.

Se trata así de impedir, por esta vía, que quien haya estado en alta y haya cotizado a la Seguridad Social, queden desprotegidos, habiéndose considerado así casos de personas con dolencias psíquicas (STSJ de Madrid de 13 de julio de 1989), alcoholismo (STSJ de Castilla-La Mancha de 26 de octubre de 1991), drogodependencia (STS de 27 de mayo de 1998), enfermos de VIH (STSJ de Cataluña de 5 de diciembre de 2000). Por estas mismas razones, las víctimas de terrorismo, fueron incluidas, de acuerdo con el RD, 1576/1990, de 8 de diciembre, que regula la concesión de pensiones extraordinarias motivadas por actos de terrorismo.

Se remitió esta queja al Defensor del Pueblo, manifestando expresamente la conformidad de esta Procuraduría con la propuesta efectuada por el autor de la queja, en el sentido de que el Gobierno cumpla el mandato establecido en la Disposición Adicional Vigésima Primera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, e incluya al colectivo de afectados por el síndrome tóxico dentro de la situación asimilada al alta regulada en el art. 125 del RDLeg. 1/1994, de 20 de junio, por el que se regula el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

En febrero del año 2003 se registró de entrada escrito de queja con el número de referencia **Q/05-470/03**. Dicho escrito se refería a un expediente tramitado -al amparo del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la Federación Rusa- por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

La persona reclamante, de origen español, fue desplazada, siendo menor de edad, al territorio de la ex URSS como consecuencia de la guerra civil española.

Según certificado de la Sociedad de la Cruz Roja de Rusia, dicha persona llegó a la URSS en 1937 integrando un grupo de niños españoles evacuados con motivo de la guerra civil de España y vivió y trabajó en la ciudad de Moscú.

Según ese mismo certificado, la antigüedad de trabajo durante su estancia en la URSS, de 1937 a 1994, es de 43 años, 1 mes y 17 días, disfrutando de la Seguridad Social durante el periodo de actividad laboral y en correspondencia con las leyes vigentes en la URSS.

A la vista de la documentación que obraba en esta Procuraduría, parecía que el expediente tramitado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se encontraba, en ese momento, pendiente de resolución ya que por parte del Fondo de Pensiones de la Federación Rusa no se había remitido el correspondiente certificado sobre la condición de pensionista de dicha persona así como sobre la cuantía de la pensión percibida (desglosada desde el año 1996).

En virtud de lo expuesto, este Procurador se dirigió tanto del Defensor del Pueblo de la Federación Rusa como al Fondo de Pensiones Ruso con fecha 27 de marzo de 2003. También, y con fecha 2 de julio de 2003, al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En contestación a nuestro escrito, el Defensor del Pueblo Ruso nos comunicó que, dentro del Fondo de Pensiones, se encuentra una subdivisión especial, el Departamento de gestión de pensiones de los ciudadanos que viven en el extranjero, y que él mismo propuso al encargado de dicho Departamento que se resuelvan todos los asuntos planteados en nuestro escrito.

Con posterioridad y, en concreto, con fecha 7 de julio de 2003, me dirigí nuevamente al Defensor del Pueblo de la Federación Rusa. Ello debido a que, aunque, como se ha dicho, nos comunicó que el Fondo de Pensiones nos informaría acerca de los resultados, dicha información no obraba en la actualidad en nuestras oficinas.

En el mismo escrito, le hacía saber que, debido a problemas técnicos, no había sido posible ponernos en contacto con el citado Centro Directivo ni mediante fax ni por vía telefónica. Todo ello pese a los numerosos intentos en este sentido.

El Fondo de Pensiones ruso contestó, con fecha 18 de agosto de 2003, a este Procurador indicando que la Administración de Pensiones de ciudadanos que viven en el extranjero había examinado nuestro escrito a propósito de la ausencia, en el departamento del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de datos sobre la pensión en Rusia de la citada persona.

Nos indica que “XXX recibe una pensión sobre la base del expediente, desde el 24-2-1996”. Y continúa

*“Un segundo apartado del formulario en relación con el expediente E/FR-3 BIS, fue devuelto el 10-11-2000, nº IP-21/5826, para su nueva formulación, pues el formulario no contiene la firma ni el sello del órgano competente en España”.*

Concluye el citado organismo indicando que *“hasta el 21-7/2003, la nueva petición en relación con el expediente E/FR-3 BIS no ha llegado a nosotros. Y que después de recibir en esta Administración el formulario indicado, el documento será completado con los datos correspondientes y devuelto al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)”.*

Con fecha 5 de septiembre de 2003, se recibe comunicación del Instituto Nacional de la Seguridad Social en la cual me pone de manifiesto que, habiendo recibido del Consulado General de España en Moscú la documentación solicitada en relación con el citado expediente de jubilación, se va a proceder a resolver el mismo. Con fecha 19 de septiembre de 2003, se registra nueva comunicación de la citada Dirección General en la cual indica que ha resuelto aprobar, con fecha 10 de septiembre de 2003, la prestación de jubilación.

### 3. SERVICIOS SOCIALES

#### 3.1. Servicios sociales básicos

En este apartado, se analizan las quejas recibidas en esta Institución en relación con la gestión de la ejecución de prestaciones de nuestra Comunidad Autónoma.

Un primer bloque de quejas se refiere a la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción (IMI), regulados en el Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León. Dicho Decreto, tal y como se recoge en su Exposición de Motivos, regula la citada prestación como expresión de la solidaridad de todos con los que están en procesos de exclusión social. De hecho, con la ayuda social se persigue alcanzar los siguientes objetivos fundamentales: por un lado, garantizar el acceso de personas desfavorecidas a una renta mínima mensual y por otro lado, abordar procesos de integración social y laboral, de modo que el reconocimiento del derecho a la prestación esté acompañado de la elaboración y desarrollo de un Proyecto Individualizado de Inserción, adaptado a las necesidades y peculiaridades de cada persona y familia teniendo en cuenta su entorno social.

Así, cabe citar el expediente registrado con el número de referencia **Q/552/03**, cuyo objeto coincide con el asunto abordado en una actuación de oficio realizada en el año 2001 por esta Procuraduría (**OF/130/01**), y sobre la que se ha vuelto a insistir este año (**OF/17/03**). En dicha queja se planteaba el problema de la necesaria compatibilidad entre la pensión de viudedad y la percepción del Ingreso Mínimo de Inserción. En su día,

esta Institución dirigió una resolución a la Gerencia de Servicios Sociales recomendando la modificación del artículo 5, apartado a), del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, a fin de reconocer, con carácter general, la condición de beneficiarios del IMI a aquellas Unidades Familiares en las que alguno de sus miembros percibiera una prestación, contributiva o no contributiva, de cualquiera de las Administraciones Públicas por importe inferior al determinado para la prestación de IMI por la Ley anual de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La respuesta de la Gerencia Regional de Servicios Sociales fue favorable a la necesidad de reconocer la condición de beneficiarios de IMI a las unidades familiares en las que alguno de sus miembros, percibiera una prestación pública por un importe inferior al determinado para la ayuda de IMI en la Ley de Presupuestos de la Comunidad.

En la mayor parte de las quejas analizadas por esta Institución, sobre dicha cuestión, (**Q/497/03** y **Q/1926/03**) no se ha observado ninguna irregularidad en la tramitación de la concesión de dicha prestación y en la exigencia de su reintegro por parte de las administraciones implicadas (autonómica o local), facilitando esta Procuraduría a los autores de la queja información sobre las vías sociales existentes para su conocimiento.

En este mismo apartado cabe citar los expedientes en los que se aludía a la situación de los emigrantes retornados a esta Comunidad Autónoma desde Ibero América, concretamente desde Argentina. Dichos ciudadanos se encontraban con la falta de prestaciones económicas específicas para atender situaciones de necesidad socioeconómicas. Esta situación se reflejaba en el expediente **Q/1006/02** recogido en el Informe Anual del año 2002. En el año 2003 la cuestión ha sido planteada nuevamente en el expediente **Q/1698/03**. Esta Procuraduría, en el año 2002, tras analizar la situación apuntada, dictó una Resolución dirigida a la Gerencia Regional de Servicios Sociales recogida, como se ha dicho, en el informe del año 2002, en el que se puede consultar su exacto contenido, cuyo tenor literal era el siguiente:

*“1.- Que, se estudie por parte de la Gerencia Regional de Servicios Sociales, dentro de las posibilidades presupuestarias, el establecimiento de una línea de ayudas de carácter extraordinario destinadas a sufragar los gastos de primer establecimiento en nuestra Comunidad Autónoma.*

*2.- Que, para cumplir el mandato establecido en el art. 8.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se articule un sistema de ayudas de forma similar al establecido con el Ingreso Mínimo de Inserción para los menores de 65 años de edad, que tengan naturaleza periódica y dirigidas a todas aquellos emigrantes castellanos y leoneses retornados, mayores de 65 años de*



*edad que cumpliendo todos los requisitos para percibir una pensión de jubilación en su modalidad no contributiva, no cumplan el requisito legal previsto de residencia en España, hasta que puedan percibir esta pensión de jubilación en su modalidad no contributiva.*

*3.- Que el límite temporal de estas ayudas sea el necesario hasta que estas personas puedan percibir la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva”.*

En respuesta a dicha resolución (dato que no consta en el informe del año 2002), la Gerencia de Servicios Sociales indicó que se estaba estudiando la posibilidad de proporcionar una ayuda periódica dirigida a los mayores de 65 años, que cumpliendo todos los requisitos para percibir una Pensión No Contributiva, no cumplan el requisito legal previsto de residencia en España. La ayuda tendría un límite temporal hasta que esas personas pudieran percibir la pensión no contributiva. Dicha propuesta, según el informe recibido, se está valorando en términos tanto presupuestarios, como de legalidad y oportunidad.

De todo lo indicado se informó al interesado en el expediente arriba mencionado.

Esta Institución espera que la modificación a la que apunta la Administración se efectúe lo antes posible, para atender a la situación de estos emigrantes que a la vuelta a su hogar, carecen de protección social por falta de residencia efectiva anterior en nuestro país, a pesar de ser españoles.

### **3.2. Minusvalías**

Al igual que en años anteriores, durante el año 2003 las quejas presentadas por las personas con discapacidad en Castilla y León siguen aludiendo en gran medida a las barreras existentes, barreras que dificultan su movilidad y su calidad de vida.

En relación con este problema las principales actuaciones desarrolladas por la Institución se han dirigido a determinados Ayuntamientos de la Comunidad, tanto porque un gran número de quejas procede de sus municipios, como por encontrarse en tramitación algunas anteriores de cuyo objeto se dio cuenta en informes anteriores.

De igual forma, parece oportuno destacar la sorpresa que ha causado en un gran número de ciudadanos el hecho de que la construcción sin barreras y la eliminación, con más o menos celeridad, de las existentes, esté siendo una realidad. Ello no obstante, también debe indicarse que en muchos casos los locales comerciales, los de ocio y los edificios públicos se abren con barreras, incluso en edificios nuevos.

A lo largo del año 2003 se ha observado un incremento del número y trascendencia de los expedientes abiertos a instancia de ciudadanos provenientes

de sectores marginales y deprimidos, necesitados de una pensión asistencial.

#### **3.2.1. Valoración**

En este apartado cabe destacar el expediente **Q/1651/03**, remitido en su día al Defensor del Pueblo. En dicha queja queda reflejada la problemática general suscitada por la aprobación del RD 1971/1999, de 23 de diciembre, entre la población minusválida.

En concreto, en el expediente citado se aludía a la situación de un niño de 7 años, afectado de una enfermedad de las consideradas raras por su escasa incidencia en la población.

En el caso planteado en el expediente citado, la afectación parecía ser exclusivamente motórica, presentando el afectado un patrón de marcha característico (de puntillas), con dificultades tanto para la bipedestación, por la falta de equilibrio, como para la locomoción (andar, correr, saltar, subir y bajar escaleras, etc. Por esta razón sus padres habían solicitado un certificado de minusvalía.

Los padres, aunque consideraban que su hijo no era menos válido que cualquier persona, pensaban que no podría luchar por la vida y participar en ella en igualdad de condiciones con las demás personas. Una muestra de ello es que en la escuela estaba dictaminado como ACNEE motórico, por lo que necesitaba fisioterapeuta y cuidadora. El aula de su grupo de referencia estaba situada siempre en la planta baja del edificio, para que no tuviera que subir y bajar escaleras, necesitando un acompañante en las entradas, salidas y recorridos por el colegio para evitar que cualquier pequeño empujón, aunque fuese involuntario, pudiera acabar con el niño en el suelo y atropellado por sus compañeros.

La enfermedad aludida en el estado actual de desarrollo de la ciencia, es incurable, y sólo son posibles tratamientos paliativos que tratan de estabilizarla, retardar lo más posible su avance o minimizar los síntomas musculares que dificultan la movilidad. Por eso, el menor estaba siendo tratado en varios niveles para lograr la mayor autonomía posible y que no reconociera más límites que aquellos que le resultaban físicamente imposibles.

Sin embargo, intentar que el niño estuviera lo mejor posible de alguna manera se volvía en su contra y en este sentido, en el escrito recibido en la Institución se indicaba que al menor solo se le había reconocido un grado de minusvalía del 15%. Ese porcentaje era prácticamente equiparable a un 0% a la hora de intentar acceder a cualquier tipo de ayudas para discapacitados.

Cualquier persona con un 15% de minusvalía no tiene la consideración de discapacitado, por lo que aquí se da la paradoja de que puede recibir una serie de atenciones en la escuela que aparentemente son arbitrarias, y

que dependerán de la mejor o peor voluntad del funcionario de turno o de los nuevos criterios de homogeneización entre las administraciones para que permanezcan o se retiren. En este supuesto se trataba de una enfermedad degenerativa, pero una enfermedad tratable. Es evidente que hay que adoptar medidas para integrar en la sociedad a los discapacitados, pero estas han de ser medidas para que las personas con dificultades no lleguen a tener niveles altos de discapacidad por los cuales tengan que depender absolutamente de los demás. Si las ayudas no llegan a tiempo, la experiencia de la Institución es que por méritos propios se alcanzan los niveles de incapacidad exigidos por los baremos.

Asimismo, cuando estas personas llegan al mercado laboral, se ven en una situación muy curiosa: no podrán realizar una serie de trabajos, porque su enfermedad se lo impedirá, pero tampoco podrán optar a los reservados para discapacitados, porque no estarán reconocidos como tales. Esta consecuencia hace que la elevación de los niveles de exigencia en la baremación de los criterios de minusvalía esté creando un problema común a muchos otros afectados.

En el expediente **Q/236/03** el reclamante manifestaba su desacuerdo con los criterios aplicados por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León al calificar cierto grado de minusvalía en las revisiones llevadas a cabo en los dos últimos años. Dicha calificación, por el momento, impedía al interesado el acceso a determinadas prestaciones sociales, al no haber alcanzado el porcentaje exigido, del 33% en general y del 65% en el caso concreto para recibir las pretendidas ayudas.

Esta Institución aclaró al interesado que el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía se encuentra regulado en el RD 1971/1999 de 23 de diciembre. Según dicha norma la calificación constituye una actuación facultativa por lo que se refiere a los equipos competentes para llevarla a cabo y a los baremos determinantes de la valoración.

Por otra parte esa actuación facultativa, así como el número y cualificación de los miembros de los equipos y los baremos aplicables, están minuciosamente especificados en la aludida norma, según conceptos técnicos susceptibles de ser manejados solamente por el personal cualificado para ello. Así, según su artículo 8.º, de los órganos técnicos y equipos de valoración y orientación formarán parte, al menos: médico, psicólogo y trabajador social, conforme a criterios interdisciplinarios.

Según la normativa de aplicación, las funciones de dichos órganos técnicos y de los equipos de valoración y orientación son:

a) Efectuar la valoración de las situaciones de minusvalía y la determinación de su grado, la revisión del mismo por agravación, mejoría o error de diagnóstico, así como también determinar la necesidad de concurso de otra persona para realizar los actos esen-

ciales de la vida diaria y las dificultades para utilizar transportes públicos colectivos.

b) Determinar el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión del grado de minusvalía por agravación o mejoría.

Además, el régimen de funcionamiento de los órganos técnicos competentes de las Comunidades Autónomas y de los equipos de valoración y orientación del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales es el establecido en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el caso concreto analizado en el expediente arriba citado, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora, teniendo en cuenta la deficiencia física, los factores sociales complementarios, la reducción de la movilidad y la posible necesidad de ayuda de tercera persona, estimó un 15% de discapacidad global por resolución de 28-6-2002 y posteriormente por resolución de 10-1-2003 un 19%.

Por su parte, la Gerencia de Servicios Sociales de León, valorando, según procede, los mismos aspectos, apreció un 24% en su resolución de fecha 21-11-2003.

Pues bien, una vez analizada la documentación obrante en esta Institución no fue posible deducir en ninguno de los casos infracción de las normas de procedimiento ni de las relativas a la aplicación de los baremos.

Únicamente cabía detectar una diferencia en las puntuaciones como consecuencia del margen dejado por la norma al criterio del órgano calificador. Ahora bien, dicha diferencia no revestía mayor trascendencia, al no sobrepasarse el mínimo necesario para el reconocimiento como persona discapacitada (33%).

Por lo demás, las bases del diagnóstico para aplicar la puntuación correspondiente son cuestiones que escapan a las competencias de esta Institución y así se indicó al reclamante en este expediente en concreto y a todos los ciudadanos que han acudido a la Institución planteando la misma cuestión.

Además, esta Procuraduría, con relación a esta cuestión, ha informado a todos los interesados de que la oficina del Defensor del Pueblo inició en su día una investigación, como resultado de la cual el 16 de noviembre de 2001, dictó la siguiente resolución:

*«Los baremos establecidos por el RD 1971/1999 fueron elaborados por un grupo de trabajo con participación de profesionales de los equipos de valoración de todas las comunidades autónomas y con el asesoramiento de especialistas en cada una de las materias que contienen. Con ello, se ha pretendido dar un tratamiento homogéneo a todas y cada una de las situaciones de*

*discapacidad originadas por deficiencia de los distintos órgano, aparatos o sistemas.*

*Se pone de manifiesto que antes de la entrada en vigor del RD el Imsero procedió a la formación en la aplicación de los nuevos baremos, a los equipos de valoración de todas las comunidades autónomas. Así mismo, con el objeto de facilitar su correcta utilización, la Subdirección General del Plan de Acción y Programas de Personas con Discapacidad de dicho Instituto, tiene abierta una línea de consulta permanente para resolver los posibles problemas que pueden surgir en la práctica diaria.»*

Dado que las modificaciones introducidas en los baremos que hay que aplicar (en relación con los que se aplicaban con la legislación anterior) fueron objeto de un detenido estudio y valoración por parte de profesionales y especialistas técnicos en cada una de las materias, tomando como referencia el modelo propuesto por la OMS en la clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, además habían sido informados por el Consejo Rector de Minusválidos antes de su tramitación, la oficina del Defensor del Pueblo entendió que los criterios científicos en cuanto tales, avalados por la experiencia y profesionalidad de los técnicos, no eran susceptibles de ser por el momento supervisados.

Finalmente se informó al reclamante en el expediente arriba citado de la creación de la Comisión Estatal de Coordinación, Seguimiento y Valoración del Grado de Minusvalías como órgano encargado de velar por la equidad y con competencia para estudiar los posibles problemas surgidos en la práctica diaria de los equipos, así como proponer modificaciones de la norma.

### **3.2.2. Ayudas públicas**

#### **3.2.2.1. Económicas**

En el expediente **Q/1612/03** una persona mostraba su disconformidad con la denegación por parte de la Gerencia de Servicios Sociales de una solicitud de ayuda presentada para instalar una calefacción de gasóleo, al carecer el posible beneficiario de la ayuda de la fuerza física precisa para transportar el carbón hasta su piso.

En su resolución denegatoria, la Gerencia partía de la circunstancia de que la convocatoria se refería a la Adaptación Funcional del Hogar, entendiendo que la solicitud presentada no se correspondía con los objetivos de la Resolución de eliminar los obstáculos objetivos a la movilidad, comunicación y que faciliten el desenvolvimiento en la vida diaria (Base tercera – B.1.2. de la convocatoria).

En vista de la cuestión planteada, se dirigió escrito al reclamante indicándole que esta Procuraduría compartía el criterio de que las necesidades de las personas minusválidas en relación con las condiciones de habitabilidad

de la vivienda deben ser contempladas desde el principio de que no solo es imprescindible que aquella no tenga barreras que impidan el movimiento, sino que en general ha de reunir un mínimo de cualidades de salubridad, así como otras que hagan posible la permanencia en ella de manera autónoma, sobre todo teniendo en cuenta la insuficiencia de otros recursos como la ayuda a domicilio, la existencia de un mayor número de centros públicos para discapacitados físicos, etc.

De todos modos, el expediente fue archivado al no apreciarse la existencia de irregularidad administrativa en la cuestión planteada, aunque se sugirió al interesado la posibilidad de que en futuras convocatorias solicitase otro tipo de ayudas como la de Asistencia Especializada por Dependencia, en su modalidad de prestación de servicios temporales o permanentes, lo que permitiría contar con una persona que prestase ayuda en la realización de las tareas domésticas más difíciles.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/08-668/03**, el reclamante aludía a la ausencia de teléfonos móviles adaptados de modo satisfactorio a las personas invidentes, ya que los modelos ordinarios disponibles, resultaban excesivamente pequeños para el manejo táctil. Además, se aludía en ese mismo expediente, a la necesidad de contar con ayuda económica para un equipo informático necesario para los estudios del interesado.

La buena acogida que nuestros requerimientos suelen tener por parte de la Once, hizo que en esta ocasión solicitáramos de dicha organización los datos precisos para indicar al interesado los medios de ayuda que podría obtener, y en su caso estudiar la posibilidad de proponer a la Administración, la aplicación de medidas que permitan a todas las personas invidentes acceder a ayudas necesarias no cubiertas por su propia organización.

Por ello se solicitaron a la ONCE los siguientes datos:

- Condiciones que ha de cumplir el solicitante para acceder a un equipo informático, facilitado y adaptado por la Once.
- Fórmulas posibles de financiación.
- Últimos avances en tipos de teléfono móvil utilizables por quienes padecen ceguera profunda a los que la Once tiene acceso, así como modo de facilitar esta ayuda a sus afiliados.

La ONCE, en respuesta a nuestra solicitud, indicó que contaba con un completo sistema de protección social encaminado a procurar a todos sus afiliados los medios técnicos, económicos y humanos necesarios para que puedan alcanzar la máxima autonomía, personal, educativa, laboral y social. De igual forma, toda persona afiliada a la Once tiene derecho a acceder a todos los servicios que la organización pone a su disposición:

asesoramiento, rehabilitación, educación, cultura, empleo, deporte, etc.

En concreto, a los afiliados a la ONCE se les facilita una amplia gama de ayudas y prestaciones para apoyar los procesos de formación y el desarrollo de actividades profesionales o culturales. Destacan sobre todo los programas de adaptaciones del puesto de estudio y de trabajo, por lo que cualquier estudiante o trabajador afiliado a Once dispone "en préstamo" de la adaptación específica para desarrollar su actividad educativa o laboral con autonomía e independencia.

Con el propósito de garantizar un mínimo de bienestar social así como de cooperar para adquirir material, dispositivos y ayudas específicas de índole óptica, electrónica, tecnológica que faciliten la vida diaria y la movilidad, existe diversa normativa por la que se regulan los distintos aspectos relativos a la adquisición de material tiflotécnico y la concesión de préstamos financieros.

Se adjuntaron, además, las notas-circulares nº 54/2003 y nº 92/2003 por las que se informaba sobre la comercialización de una aplicación llamada Mobile Accessibility que permite adaptar las funcionalidades de los teléfonos móviles a las necesidades de los discapacitados visuales.

Y por último, la ONCE aludía a su constante esfuerzo dirigido a acercar sus servicios a todos los afiliados con el propósito de dar una atención personalizada y una respuesta integral a sus necesidades, para lo que cuenta con una compleja estructura periférica de Centros Especializados, Delegaciones Territoriales, Direcciones Administrativas, Agencias Provinciales y Comarcales distribuidos por todo el territorio nacional.

### 3.2.2.1.1. Exención IVTM

Como en años anteriores en el presente se han recibido varias quejas relativas a la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Así, en el expediente **Q/175/02**, se hacía referencia a la circunstancia de que una persona obligada a desplazarse en silla de ruedas había solicitado al Ayuntamiento de León exención en la cuota del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica por utilizar para sus desplazamientos un automóvil adaptado a su necesidad.

Según manifestaba el reclamante, el Departamento de Gestión Tributaria del Ayuntamiento le había solicitado una copia del carné de conducir para la tramitación del expediente.

Ahora bien, según el reclamante, en su solicitud había alegado la circunstancia de que precisamente la minusvalía por la que se solicitaba la exención del impuesto, impedía la conducción. Ello no obstante, consideraba procedente la solicitud formulada, máxime

cuando en el Ayuntamiento de su anterior domicilio había venido disfrutando de dicho beneficio.

Esta Institución solicitó información al ayuntamiento con la finalidad de conocer su criterio al haberse valorado únicamente el primero de los supuestos a que se refiere la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, es decir, el relativo al supuesto del automóvil adaptado para ser conducido por el propio minusválido, pero no el segundo, en el que más claramente parecía incluirse el caso planteado en dicho expediente, a saber: los vehículos que, teniendo una potencia inferior a 17 caballos fiscales, estén destinados a ser utilizados como auto turismos especiales para el transporte de personas con minusvalía en silla de ruedas, bien directamente o previa su adaptación.

Pues bien, ante los datos facilitados por el Departamento de Gestión Tributaria del Ayuntamiento correspondiente, interpretados con arreglo a la variada normativa que resulta aplicable, se llegó a la conclusión de que en el momento de analizarse dichos datos no existía aún base legal suficiente para pedir la generalización de esta exención cuando se trataba de vehículos utilizados pero no conducidos por minusválidos y sin adaptación especial para su conducción por ellos mismos.

Buen número de ayuntamientos han otorgado voluntariamente dicha exención a los automovilistas minusválidos. Pese a todo, al no haberse producido la necesaria modificación normativa no era posible, desde el punto de vista jurídico, plantear la aplicación general de la medida.

Ahora bien, la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, (BOE de 28-12-02), extendió la exención a los siguientes supuestos:

«1) Los vehículos para personas de movilidad reducida a que se refiere la letra A del anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre. Es decir: "autoturismo destinado al servicio público de viajeros con licencia municipal, excepto taxi. Ambulancia automóvil ...etc.".

2) Asimismo, están exentos los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. Esta exención se aplicará en tanto se mantengan dichas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte.

Las exenciones previstas en los dos párrafos anteriores no resultarán aplicables a los sujetos pasivos beneficiarios de las mismas por más de un vehículo simultáneamente.

A efectos de lo dispuesto en este párrafo, se consideran personas con minusvalía quienes tengan esta

condición legal en grado igual o superior al 33 por ciento.

3) Para poder aplicar la exención a que se refiere el párrafo g) del apartado 1 de este artículo, los interesados deberán instar su concesión indicando las características del vehículo, su matrícula y la causa del beneficio. Declarada la exención por la Administración Municipal, se expedirá un documento que acredite dicha concesión.

El interesado deberá aportar el certificado de minusvalía emitido por el órgano competente y justificar el destino del vehículo ante el Ayuntamiento de la imposición, en los términos que este establezca en la Ordenanza Fiscal.»

En vista de lo indicado y pese a que el expediente mencionado se encontraba ya cerrado, esta Procuraduría decidió recomendar de oficio al Ayuntamiento la inmediata adaptación, de no haberse hecho ya, de la ordenanza municipal correspondiente a lo establecido en la Ley 51/2002 citada. Por ello se dirigió a la Corporación una resolución en la que se instaba a modificar con rapidez la citada ordenanza municipal, adaptando el texto de la misma a lo dispuesto en la Ley 51/02 citada, con el fin de facilitar el uso del automóvil a personas que carecen de la posibilidad de conducir su propio vehículo, al ser una necesidad que afecta a gran número de personas minusválidas en León.

En respuesta a dicha resolución, el Ayuntamiento de León indicó que la ordenanza ya había sido adaptada a la norma citada mediante acuerdo adoptado por el pleno municipal en sesión ordinaria celebrada el 7 de febrero de 2003, y específicamente en lo que se refiere a la exención en el pago del tributo a favor de las personas afectadas por algún tipo de minusvalía reconocida formalmente en grado igual o superior al 33 por ciento.

### 3.2.2.1.2. Adaptación de automóvil

En el expediente **Q/119/03** el reclamante mostraba su disconformidad con la resolución dictada por la Gerencia de Servicios Sociales en relación con la solicitud de ayuda formulada para la adaptación de su vehículo de motor, solicitud formulada al amparo de la resolución de 30 de noviembre de 2001 de la Gerencia por la que se convocaron las ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad para el año 2002. El interesado consideraba que su petición se ajustaba al objeto y condiciones de dicha convocatoria.

La información de que dispone esta Institución no ha permitido conocer con exactitud si la persona solicitante de la ayuda se ajustaba a la situación contemplada en la convocatoria y cumplía con todos los requisitos establecidos al efecto, a saber: puntuación relativa a la reducción de su movilidad, insuficiencia de recursos económicos, etc.

Ahora bien, dicha cuestión no debía de tenerse en cuenta, dado que el motivo por el que la Gerencia denegó la ayuda para la adquisición y adaptación del vehículo fue la circunstancia de no haberse apreciado en el solicitante dificultades de movilidad para utilizar el transporte público.

La anterior expresión parece que constituye, más bien, uno de los criterios a tener en cuenta para la concesión de ayuda económica destinada a la obtención del carné de conducir, según el punto A- 2.2, e) de la resolución de convocatoria de 30 de noviembre de 2001 citada. Por el contrario, el supuesto al que se refería el reclamante, incluido en el artículo 3, B-1.1 de dicha Resolución, establece como presupuesto para esta clase de ayudas la existencia de obstáculos objetivos a la movilidad.

Por ello sorprendía al interesado que, siendo aquella expresión deliberadamente general y sin duda aplicable a varios tipos de obstáculos, la Gerencia, en su resolución, se refiriese únicamente a la no grave reducción de la movilidad que sufría el solicitante, sin tener en cuenta la imposibilidad de hacer uso del transporte público dada su carencia en la zona en la que se encuentra su centro de trabajo de modo que le garantice el normal cumplimiento de su horario laboral, máxime teniendo en cuenta que la persona en cuestión forma parte de uno de los colectivos que cuentan con graves dificultades para su inserción laboral.

Por todo lo indicado esta Procuraduría solicitó información sobre los criterios de prioridad que generalmente son aplicados por la Gerencia de Servicios Sociales a la hora de distribuir las ayudas de carácter individual que cada año son convocadas y cuya finalidad, según expresión común de las sucesivas convocatorias, es garantizar a las personas con discapacidad la máxima integración dentro de los servicios ordinarios, favoreciendo su movilidad, comunicación y participación en la vida social y económica de su entorno, teniendo en cuenta por una parte el carácter limitativo de los créditos, pero por otra el compromiso de la administración de estimular el acceso y permanencia en el ámbito laboral de las personas discapacitadas.

De igual forma se solicitaba información sobre la existencia de otras vías para resolver los casos de personas discapacitadas que se encuentran con serios problemas materiales y de transporte para acudir cada día a su puesto de trabajo, fundamentalmente por residir en zonas rurales.

En su respuesta, la Gerencia indicaba, con relación a los criterios aplicados para distribuir las ayudas de carácter individual para la adquisición de vehículos, que tales criterios eran los señalados en la convocatoria para dichas ayudas (año 2002), recogida en la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 2 de diciembre de 2001. Dichas ayudas se convocan, mediante concurso, y ello significa que no todas las personas solicitantes, aun

reuniendo los requisitos establecidos, pueden acceder a las mismas por el carácter limitativo de los créditos.

Además, en el informe remitido se apuntaba a la necesidad de fomentar un transporte público más eficiente, dado que en muchos casos el problema no está en la falta de adaptación del transporte existente a las características de las personas discapacitadas, sino en la inexistencia de dichas líneas de transportes, adaptados o no, en determinadas zonas rurales, de modo que sería necesaria la articulación de dichos servicios de transporte por parte de las entidades locales afectadas.

De igual forma, la Gerencia señaló que la Junta de Castilla y León otorga subvenciones a Entidades, para la adquisición y/o adaptación de vehículos de transporte colectivo (así, ocurría con la Resolución de 2 de diciembre de 2002, por la que se convocaron dichas subvenciones -mediante concurso-, para el año 2003).

#### 3.2.2.2. Tarjeta de estacionamiento

En el expediente **Q/111/03** el reclamante manifestaba su disconformidad con la denegación del certificado de movilidad reducida como condición para obtener la tarjeta de estacionamiento, todo ello tras el gran esfuerzo económico realizado por su familia para adquirir un vehículo y adaptarlo a la minusvalía del interesado con la finalidad de que éste pudiera trasladarse sin ayuda.

El lugar de residencia del reclamante era un pueblo pequeño en el que no había servicios, por lo que le era necesario trasladarse a otras localidades limítrofes para realizar compras, consultas médicas, hospitales, odontólogos, etc.

Además, dada la baja estatura del interesado, no le era posible utilizar las máquinas expendedoras de ticket de la ORA, por lo que necesitaba la tarjeta de estacionamiento, al tener sus facultades físicas notablemente mermadas.

Ahora bien, la calificación de minusvalía desde el punto de vista formal es independiente de la situación de movilidad reducida que ha de ser calificada como requisito necesario para la concesión de la tarjeta de estacionamiento y es preciso que el beneficiario alcance como mínimo 7 puntos, puntuación que en el caso planteado en el expediente no se había logrado. Por lo tanto, no existía irregularidad administrativa alguna que justificase una decisión o resolución por parte de esta Procuraduría

#### 3.2.3. Pensiones

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/911/03**, el interesado aludía a la resolución dictada el 5 de julio de 1999 por la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, desestimatoria de un recurso administrativo interpuesto por aquél contra la dictada el día 19 de febrero de 1999 por la Gerencia

Territorial de León, resolución en la que se reconocía al reclamante un grado de minusvalía del 47%.

El asunto se había llegado a plantear en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en el que en primera instancia un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo reconoció al interesado un grado de minusvalía del 64%, tras la aclaración efectuada con relación a la sentencia dictada inicialmente.

Dicha sentencia fue apelada por la Gerencia de Servicios Sociales y el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León estimó dicho recurso confirmando el porcentaje fijado por la Administración (47%).

La disparidad de criterios, contemplada, hizo concebir al interesado la esperanza de que llegara a confirmarse la puntuación más ventajosa para él, razón que le movió a acudir a esta Institución.

Ello no obstante, el expediente debía archivararse dado que no se alcanzaba en ningún caso la puntuación requerida.

Ello no obstante, al comprobarse que el último certificado de minusvalía del afectado (que reconocía un porcentaje del 47%) obrante en poder de esta Institución era de 19 de febrero de 1998, se consideró oportuno indicar al reclamante la conveniencia de que solicitara una revisión de la calificación realizada, ya que dicha calificación es revisable a instancia del interesado transcurridos dos años desde la expedición de la primera calificación y posteriormente en cualquier momento si se produce un cambio en las circunstancias determinantes de la minusvalía, circunstancias que parecían concurrir en el caso examinado según las manifestaciones del compareciente.

En todo caso se advirtió al interesado que el análisis y diagnóstico de las circunstancias físicas, psíquicas y económicas en que se encontraba, es competencia únicamente de los profesionales que integran el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base, sin que por parte de esta Institución pudieran revisarse los criterios médicos utilizados.

#### 3.2.4. Viviendas de las personas discapacitadas

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/1419/03** el interesado solicitaba información sobre los límites de su derecho como propietario de un piso en un edificio en régimen de Propiedad Horizontal para eliminar barreras en elementos comunes.

Esta Institución le facilitó las reglas generales contenidas en la Ley 8/99 de 6 de abril que modificó la Ley 49/1960 de 21 de julio de Propiedad, así como en general las previsiones contenidas en el Decreto 217/01 de 30 de agosto por el que se aprobó el Reglamento a la Ley 3/98 de 24 de junio, de Accesibilidad de Castilla y León, dándole al mismo tiempo una breve explicación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Opor-

tunidades, no discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, en la parte de la misma que ha modificado la Propiedad Horizontal.

Hay que decir que dicha Ley contrariamente a lo esperado por las agrupaciones de discapacitados, no recoge las obras para la accesibilidad como imprescindibles y de necesidad en el inmueble, si no que únicamente indica que la comunidad a instancia de los propietarios en cuya vivienda vivan, trabajen o presten sus servicios altruistas o voluntarios personas con discapacidad, o mayores de setenta años, vendrá obligada a realizar las obras de accesibilidad que sean necesarias para un uso adecuado a su discapacidad de los elementos comunes, o para la instalación de dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan su comunicación con el exterior, cuyo importe total no exceda de tres mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Las viviendas que cuentan con más de treinta años de vida y que apenas tienen gastos comunes no verán resuelto su problema por esta vía.

Por otro lado la Ley indica que, la realización de obras o el establecimiento de nuevos servicios comunes que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso o movilidad de personas con minusvalía, incluso cuando impliquen la modificación del título constitutivo, o de los estatutos, requiere el voto favorable de la mayoría de los propietarios que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación, por lo tanto el avance no ha sido el esperado por las personas discapacitadas o con minusvalías.

### 3.2.5. Accesibilidad

#### 3.2.5.1. Accesibilidad del medio físico

El uso del espacio urbano se encuentra afectado esencialmente por la presencia del mobiliario, mobiliario que genera muchas quejas en el colectivo de personas con dificultades o limitaciones de movilidad.

#### 1.- Semáforos

En el expediente **Q/653/03** el interesado hacía referencia, a la escasez de semáforos sonoros en la ciudad de León, así como a su irregular funcionamiento allí donde existían. Precisamente por ello, los peatones afectados de ceguera o deficiencia visual grave no pueden circular por la vía pública en condiciones que les garanticen un mínimo de seguridad y autonomía.

Esta Institución trató de conocer el número de semáforos que emitían señal acústica para los peatones, así como los puntos de la ciudad en que se encontraban situados y los datos relativos a averías sufridas por dichos semáforos y el tiempo de reparación empleado en las mismas durante el último año.

Además, y al haber tenido noticia esta Procuraduría de las protestas vecinales provocadas por el sonido de dichos semáforos, -lo que al parecer motivó la desactivación de algunos de ellos-, se solicitó, además, información sobre las reclamaciones formuladas con dicho motivo y sobre las medidas aplicadas para su subsanación.

Por otro lado, se solicitó también información sobre las previsiones existentes en relación con la posibilidad de incorporar nuevos medios complementarios o subsidiarios de los aludidos semáforos.

Por lo demás, esta Institución sabía que desde hace años la Once venía elaborando informes en relación con la accesibilidad y presentándolos a la administración local, por lo que solicitamos información sobre los resultados o efectos que hayan podido tener en el ámbito de actuación municipal los informes elaborados por dicha organización.

El Ayuntamiento de León facilitó una relación de los lugares en los que estaban ubicados los pasos de peatones que cuentan con semáforo sonoro.

En concreto, según el informe remitido, los semáforos sonoros se ubicaban en Ordoño II-Villafranca, Ordoño II-Alcázar de Toledo, Ordoño II-Gil y Carrasco, Ordoño II-Alfonso V, Ordoño II-Santo Domingo, Santo Domingo-Ramón y Cajal, Santo Domingo-Independencia, Independencia-San Francisco (correos), Suero de Quiñones-Padre Isla, Padre Isla-Estación de Matallana, Crucero-Magdalena, Lancia-Villabavena.

Por otro lado, según la información recibida, no se contaba con datos concretos sobre el número de averías, ya que éstas se incluyen en las genéricas de la intersección, aunque son siempre reparadas de forma rápida.

Y por lo que hace a las reclamaciones, al parecer, según la información recibida, siempre son efectuadas a través del teléfono, haciendo siempre referencia al nivel sonoro, habiéndose regulado en distintos niveles auditivos, de acuerdo *in situ* con el Delegado de la Once.

De igual forma, el Ayuntamiento manifestó que todas estas instalaciones se habían realizado por consenso con la Delegación de la Once, atendándose hasta la fecha todas las peticiones.

No obstante, la respuesta no especificó con mayores detalles la información referente a la última de las cuestiones planteadas en el escrito remitido por esta Institución, a saber: resultados que habían tenido en el ámbito de la actuación municipal los informes elaborados por la Once sobre la cuestión analizada.

Esta cuestión revestía especial interés para esta Procuraduría, pues en el cumplimiento de la función que tiene encomendada y a la hora de determinar las medidas que deben aplicarse para cumplir con los deberes constitucionales que incumben a los poderes públicos, ha de apoyarse la aplicación de aquellas soluciones que son

demandadas por los colectivos afectados y sugeridas por ellos mismos tras un análisis profundo de las necesidades en cada caso, así como de la idoneidad de los medios y procedimientos a emplear.

En este sentido, en diversas ocasiones la Once ha trasladado a esta Institución los estudios elaborados por su personal especializado en relación con la accesibilidad al medio físico como propuesta de modificaciones ambientales, recogiendo aquéllas que podrían considerarse de carácter más urgente, y todo ello en relación con varias ciudades de Castilla y León.

En concreto, por lo que hace a la ciudad de León, dicha organización presentó un informe de estas características en relación con cuyo contenido manifestó este colectivo no haber obtenido un nivel aceptable de satisfacción a sus reivindicaciones.

El innegable incremento del número de personas invidentes y deficientes visuales que utilizan las vías y transportes públicos, así como el hecho de que se haya aprobado una normativa especial autonómica es lo que justifica nuestro interés en conocer las actuaciones de la administración local en relación con el cumplimiento de dicha normativa y los datos aportados por la Once, ya que la extensión y minuciosidad de los mismos determinan que a pesar del tiempo transcurrido y las remodelaciones urbanísticas llevadas a cabo en la ciudad, sus indicaciones siguen sirviendo en general para crear una ciudad transitable para todos los ciudadanos sin ninguna excepción.

Por otra parte, examinada la descripción de las vías públicas que cuentan, según el ayuntamiento, con semáforos con avisadores acústicos, se observa que se reducen a doce puntos, lo que evidencia una clara deficiencia de medios de estas características en esta localidad, sobre todo teniendo presente el crecimiento urbanístico experimentado en la última década.

En relación, pues, con lo hasta aquí expuesto nuestra resolución fue la siguiente:

*«Que se estudien las reclamaciones formuladas reiteradamente por el colectivo de personas con discapacidad visual con el fin de incorporar su contenido al texto de las ordenanzas municipales que de modo especial puedan afectarles.*

*Que se adopten medidas para aumentar en un futuro inmediato el número de semáforos sonoros, completando la dotación de los mismos en todas las calles céntricas de la ciudad.*

*Que se instalen dichos avisadores en las principales vías alejadas del centro, así como en las más transitadas de los barrios periféricos.»*

En respuesta a dicha resolución el Ayuntamiento indicó literalmente lo que sigue:

*«No se tiene conocimiento de las quejas que, de modo reiterado, según manifiesta en su escrito, han sido dirigidas a este ayuntamiento, ni tampoco del informe elaborado por técnicos de la Once sobre accesibilidad al medio físico como propuesta de modificaciones ambientales.*

*Las reclamaciones que, de forma individual y esporádica se han formulado, han recibido por parte de este ayuntamiento la oportuna respuesta.*

*La ubicación de los semáforos con señal acústica se ha decidido siempre en colaboración con los responsables de la Once.*

*Por parte de este ayuntamiento no existe inconveniente alguno en colaborar con la Once en la mejora de la accesibilidad de personas con discapacidad visual, ya sea mediante la instalación de un mayor número de semáforos con señal acústica en los emplazamientos en los que se aprecie esta necesidad, o bien mediante la aplicación de otros sistemas y medios que resulten precisos.»*

## 2.- Contenedores

En relación con el mobiliario urbano, los contenedores de basura suelen constituir uno de los elementos más perturbadores para la circulación de los peatones que tienen reducida su movilidad por falta de visión, ya que donde no existe ubicación fija constantemente cambian de lugar despistando al peatón. A veces, incluso, ocupan parte de zonas de aparcamiento y pasos de cebrá.

Así, en el expediente registrado con el número de referencia **Q/656/03** el reclamante aludía a la frecuencia con la que en la ciudad de León los contenedores se encuentran ubicados de modo inadecuado (en los pasos de cebrá u ocupando parte de las aceras), lo que supone un grave obstáculo para que los ciudadanos que padecen discapacidad visual puedan utilizar la vía pública en unas condiciones de seguridad similares a las del resto de los ciudadanos.

Solicitada información sobre la cuestión planteada a la Administración afectada, ésta indicó que en relación con la intervención de la policía local durante el último año respecto a la manipulación y reubicación de contenedores no constaba ninguna, dado que son los empleados del servicio de recogida de residuos quienes de forma diaria proceden a colocar los contenedores que se encuentran fuera del lugar fijado por el Ayuntamiento. Se indicaba, además, que en la selección de esos lugares se exceptuaban, como es lógico, los pasos de peatones, quedando estos puntos siempre fijados en la calzada.

Por otro lado, según el informe del Ayuntamiento, al ser los empleados del servicio de recogida los que actúan sobre la marcha, era difícil cuantificar el número de reubicaciones que se habían producido durante el año, si



bien tras solicitar información a la empresa concesionaria del servicio, se había indicado que al menos 25 contenedores son reubicados diariamente por encontrarse en lugar distinto al acordado.

Por último, según la información facilitada, no constaba en la Oficina de Medio Ambiente ninguna sanción en relación con el tema planteado.

A la fecha de cierre de este informe está pendiente de estudio la cuestión planteada en el expediente arriba mencionado ante la conveniencia de que al menos en algunas zonas de la ciudad los contenedores se sitúen en puntos fijos.

### 3.- Otros elementos del mobiliario urbano

En el expediente **Q/663/03** el interesado aludía a la existencia de zonas peatonales mal estructuradas y a los impedimentos existentes para circular como peatón por la vía pública en condiciones mínimas de practicabilidad e incluso seguridad, sobre todo cuando se trata de personas con una grave discapacidad visual y cierta discapacidad física. La denuncia se debía a la ubicación de distintos elementos del mobiliario urbano tales como farolas, bancos, jardineras, papeleras, máquinas expendedoras, bolardos, soportes de publicidad, etc. Dicha ubicación no siempre resulta adecuada a las capacidades ambulatorias de todos los viandantes, pues además de las personas con alguna discapacidad, las vías peatonalizadas son lugar de tránsito preferente para los ciudadanos de la tercera edad.

Es muy frecuente que los elementos aludidos, por su diseño o por no respetar las alturas o alineaciones previstas, se encuentren invadiendo la línea de desplazamiento peatonal, constituyendo así barreras para quienes detectan dichos elementos con dificultad.

Ya que determinadas instalaciones urbanísticas se llevan a cabo por parte del ayuntamiento mediante consenso entre los servicios del mismo y la Delegación de la Once, se solicitó información al Ayuntamiento de León que informó sobre peticiones formuladas, consultas y solicitudes durante el año 2003, en los siguientes términos:

*«En el año 2002 se han recibido en el registro general de este Ayuntamiento cuatro (4) escritos remitidos por la Once; ninguno de ellos hace referencia a la cuestión planteada.»*

*Durante el año 2003 se han recibido siete (7) escritos remitidos por la Once en el mismo registro general; de ellos, uno tan sólo tenía relación con el ámbito de la consulta planteada, al tratarse de la concesión de ocupación de la vía pública por un quiosco de venta de lotería de la organización, en la Avenida de los Reyes Leoneses, nº 15.*

*De los seis restantes, ninguna tenía relación con actuaciones de ocupación de vía pública o mejora de la accesibilidad.*

*Consultadas las Concejalías de Asuntos Sociales y Urbanismo y Vivienda, en ninguna de ellas aparece registrado escrito alguno sobre el particular supracitado.»*

Parecía, por tanto, que el interesado había formulado su queja ante la Institución antes de hacerlo ante el ayuntamiento.

En el expediente **Q/1327/02** se aludía a la imposibilidad de utilizar desde una silla de ruedas las cabinas telefónicas que la Sociedad Retecal tiene instaladas en la vía pública, al encontrarse con varios inconvenientes derivados del diseño de las mismas.

En primer lugar se recabaron algunos datos sobre el particular de la empresa Retecal. La citada empresa remitió un informe adjuntando gráfico del modelo de cabina especialmente concebida para usuarios con discapacidad física que se estaba instalando en varias localidades de Castilla y León.

Sin embargo, aunque dicha solución podía considerarse aceptable antes de la vigencia del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el reglamento de la Ley 3/98, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, tras dicha norma era necesario que tanto la ubicación como los dispositivos de los teléfonos públicos se ajustasen a lo establecido en su artículo 43, artículo en el que se prevén condiciones de acceso a la cabina, ubicación, altura y mecanismos en los teléfonos, porcentaje cuando existan varias, etc., pero no un tipo de cabina especial.

En el aludido informe de Retecal se indicó lo siguiente:

*«Con carácter previo a la instalación de cabinas en un municipio, Retecal solicita la preceptiva licencia del ayuntamiento, y en ocasiones suscribe acuerdos de colaboración con estas entidades, por lo que el contacto con las administraciones existe lógicamente a este nivel.»*

En este mismo expediente, se dirigió un escrito al Ayuntamiento indicando la necesidad de que el otorgamiento de las futuras licencias para la instalación de nuevas cabinas telefónicas, en calles y edificios públicos, se condicione al cumplimiento de las reglas expuestas a que se refiere en el mencionado Decreto 217/2001. Dicha resolución fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro.

### 4.- Estacionamientos indebidos

En el expediente **Q/657/03** el reclamante aludía a los estacionamientos de automóviles y motocicletas en los pasos de peatones, hecho frecuente, sobre todo en determinadas horas del día y en ciertas zonas de la ciudad,

que frustra en gran medida el resultado de las actuaciones urbanísticas que la administración lleva a cabo para facilitar a los discapacitados el tránsito por la vía pública.

El estacionamiento indebido, aunque sea momentáneo, en los espacios de los pasos de peatones con o sin semáforo, obliga a los discapacitados físicos a buscar otro punto accesible hacia la acera, (puede ser el vado de un garaje), así como a circular por la calzada en medio del tráfico, además las personas invidentes deben esquivar un obstáculo imprevisto, con el riesgo que todo ello supone.

En esta ocasión se dictó, de manera inmediata, una resolución con relación a la necesaria aplicación de las medidas precisas de control de que dispone la Corporación, con la finalidad de conseguir condiciones de seguridad más favorables para la utilización de la vía pública por aquellos ciudadanos cuyos problemas de movilidad hacen que sean especialmente vulnerables a las dificultades y peligros del tráfico.

El sentido de la anterior resolución, sin recurrir en este caso a una previa recopilación de datos, está en que a pesar de las cifras facilitadas el resultado no influye en una menor vulneración de los derechos de los discapacitados. Por ello esta Institución siempre ha compartido el criterio de la Administración Local en el sentido de que es preferible educar a los conductores que sancionarlos.

Ahora bien, atendido dicho criterio, es preciso conocer las medidas que aplican los ayuntamientos o que deberían aplicarse para educar a los conductores, de modo que progresivamente vayan aumentando las garantías del derecho que tienen todos los ciudadanos sin ninguna excepción a utilizar la vía pública.

### 5. Locales comerciales y de hostelería

Una vez que las calles y plazas, sobre todo si su remodelación es relativamente reciente, permiten el paso de viandantes que han de moverse en silla de ruedas o con otras ayudas similares, lo que suscita el mayor interés en las personas necesitadas de estas ayudas son los escalones en las entradas de los locales de establecimientos de hostelería y locales comerciales.

Así, en el expediente **Q/1330/02** los reclamantes hacían referencia a la frecuencia con que se produce la apertura de locales comerciales con barreras que les impiden acceder a su interior desde la vía pública.

En este caso, no extrañaba a los reclamantes el caso de determinados locales en edificios cuyos proyectos, por razón de su fecha, no se encontraban sujetos a lo establecido en la Ley 3/98. Pero les sorprendía que proyectos muy posteriores, en vigor incluso el Reglamento de dicha Ley, se estuvieran ejecutando sin respetar dicha obligación.

Tampoco en esta ocasión se hacía una enumeración concreta de los locales afectados, pero como desde hace tiempo se venía denunciando dicha situación, debe manifestarse la preocupación de esta Institución por lo que parece suponer un incumplimiento general de la normativa en este aspecto.

Una vez más, a propósito del expediente citado, se envió al Ayuntamiento de Miranda de Ebro la siguiente resolución:

*«Que por parte de los técnicos municipales se tenga en cuenta, en la calificación de los proyectos técnicos, el cumplimiento de la citada Ley sobre Accesibilidad y su Reglamento como requisito imprescindible para el otorgamiento de las correspondientes licencias municipales.*

*Justificando, en casos de imposibilidad de dicho cumplimiento, los motivos de la no sujeción a dicha normativa.»*

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

En la queja registrada con el número **Q/40/03** se aludía a la dificultad con que se encontraba un usuario de silla de ruedas para acceder en concreto a una sucursal de la entidad bancaria Caja España. El reclamante era un trabajador que por la proximidad de su puesto de venta a dicha oficina se veía obligado a acudir a ella diariamente, teniendo que pedir ayuda cada vez que lo hacía, para superar el escalón de la puerta.

Esta Institución desconoce si el reclamante había presentado alguna reclamación ante el propio banco. Ello no obstante, se solicitó información a la presidencia de dicha entidad bancaria, sobre todo teniendo en cuenta que anteriormente, con ocasión de la actuación de oficio **OF/60/03**, dicha entidad había indicado que en las evaluaciones de prevención y riesgos laborales realizadas en toda su red de oficinas, se habían puesto de manifiesto las barreras arquitectónicas o malas condiciones de accesibilidad, estando corregidas buen número de ellas y pendientes algunas otras, que serían corregidas a lo largo del año en curso, de acuerdo con el plan de reformas que se estaba realizando.

De acuerdo con lo indicado esta Institución solicitó la inclusión de la oficina en cuestión entre aquellas en las que es necesario proceder a la eliminación de las barreras existentes, ya que en este caso, a las necesidades que pudiera tener cualquier cliente, se añadía el caso concreto de una persona que acudía habitualmente a la oficina, debiendo superar esta dificultad a diario.

Con relación a este extremo es conveniente destacar que el contacto con determinadas entidades privadas ha dado lugar a buenos resultados en la eliminación de los obstáculos que repercuten negativamente en la situación personal y laboral de las personas minusválidas.

A dicho contacto se recurre por parte de esta Procuraduría cuando es necesario conocer circunstancias individuales, aún no existiendo un acto de la administración,

siempre con la finalidad de definir y garantizar los derechos de los ciudadanos.

Así, en el expediente citado, la entidad Caja España informó en el siguiente sentido:

*«Con fecha 6 de Junio de 2003, se comenzaron las obras de reforma menor de la oficina de referencia, estando incluidas, entre otras, las partidas correspondientes al levantado de pavimento de la zona de acceso, y posterior reposición del mismo en forma de rampa, para eliminar así el peldaño de 17 cm. que existe en la oficina. Se realizó el picado de la tabica de dicho peldaño, encontrándonos con la viga de coronación del muro del sótano, que a su vez es la viga de apoyo del forjado techo-sótano, estando este levantado del nivel de acera unos 12 cm. Aproximadamente. A la vista de esto, y siendo imposible la eliminación completa del peldaño de acceso, ya que eliminaríamos el apoyo de las viguetas del forjado, se tomó la decisión de dejarlo como estaba, sustituyendo eso sí, la tabica que se desmontó.*

*Consideramos por tanto que la única manera de eliminar ese peldaño es realizando una rampa de acceso en la propia acera, cosa que no está permitida por parte de las ordenanzas municipales.*

*Como podrá observar existen serias dificultades para la eliminación de la citada barrera, no obstante realizaremos gestiones con el Ayuntamiento de León, para ver las posibilidades de resolución.»*

Es importante, por tanto, conocer los resultados que puedan dar las gestiones que la entidad bancaria citada realice ante el Ayuntamiento.

Sigue abierto, a la fecha de cierre de este informe el expediente registrado con el número de referencia **Q/538/02** en el que los reclamantes aluden a las condiciones de accesibilidad urbanística en distintos edificios públicos de la ciudad de Segovia, aspectos que son tratados en otros epígrafes de este informe.

No obstante, parece útil destacar en este apartado cierta información remitida por el Ayuntamiento de Segovia, después del último requerimiento realizado desde esta Institución.

En efecto, dicha corporación ha facilitado la propuesta de aprobación inicial de la modificación puntual del PGOU para la regulación detallada del uso de vivienda unifamiliar, supresión de barreras y el uso de garaje.

Entre las Ordenanzas que integran dicha modificación se encuentra la de Supresión de Barreras en Locales no adaptados a un uso concreto:

*«En los locales destinados a usos diferentes del de vivienda que se ubiquen en los edificios de viviendas de nueva planta (sean unifamiliares o colectivos), será obligatorio prever la supresión de barreras arquitectónicas ya que se destinarán a usos de pública concurrencia a*

*través de su adaptación y licencia ambiental correspondiente.*

*Para ello: Se garantizará, desde la ejecución del edificio de viviendas y antes de las obras de adaptación del local, la efectiva realización de las medidas de supresión de barreras arquitectónicas que permitan (en la adaptación del local a un uso concreto) su viabilidad técnica desde el punto de vista de la supresión de barreras arquitectónicas.*

*Con la finalidad anterior, se preverán en la solicitud de licencias del edificio las rampas o accesorios necesarios para el efectivo cumplimiento de la normativa de supresión de barreras vigente en cada momento. »*

## **6.- Lugares de concurrencia pública**

Bajo este epígrafe cabe destacar el expediente **Q/38/03** en el que se alude a la situación del estadio municipal "Antonio Amilivia", en el que, pese a contar con itinerarios accesibles, aseos adaptados, espacios reservados de uso preferente para personas de movilidad reducida, configurados con determinadas dimensiones, etc, venía siendo habitual que algunas de estas localidades especiales se encontraran ocupadas por mobiliario destinado a los medios de comunicación, e incluso por comentaristas deportivos que, al colocarse de pie delante de estos espectadores minusválidos, que únicamente pueden permanecer sentados, les impedían la visión del terreno de juego. Ello, evidentemente, hacía inútiles las aceptables condiciones con que cuenta el estadio.

Por los datos facilitados desde el Ayuntamiento de León se llegó a la conclusión de que efectivamente, el estadio municipal reúne las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos sin excepción puedan presenciar los encuentros deportivos en las mismas condiciones. Ahora bien, si los espacios previstos para los minusválidos son utilizados o interceptados indebidamente o sus condiciones de visibilidad se ven afectadas por actividades distintas de las requeridas por su finalidad, deberá ser el propio club el que adopte las correspondientes medidas.

Esta cuestión fue sometida a la consideración de la presidencia de la Cultural y Deportiva Leonesa, en el convencimiento de que, aún no existiendo acto emanado de la Administración, se adoptarían las medidas precisas para garantizar efectivamente no solo la disponibilidad de los elementos que son necesarios a los espectadores con discapacidad para asistir al espectáculo deportivo en las mismas condiciones que el resto de los aficionados, como localidades, ascensores, taquillas, aseos, etc. sino también la visibilidad, respetando los espacios adyacentes y contiguos a las localidades, previstas para ello.

En respuesta a nuestras consideraciones el Club remitió el siguiente informe:

«En la actualidad existe una zona destinada a la prensa y medios de comunicación que se corresponde con los sectores A y B del Estadio Municipal Antonio Amilivia. A continuación de dicha zona existe otra de similares características (sin mobiliario alguno) habilitada sólo y exclusivamente para aquellas personas que sufren alguna discapacidad física y tienen que presenciar los partidos de fútbol en una silla de ruedas. Esta área se corresponde con los sectores C y D del Estadio.

Para verificar los detalles reflejados en este escrito adjuntamos un plano del Estadio Municipal Antonio Amilivia y fotos realizadas desde la zona objeto de queja. »

Esta dificultad se plantea en otros espacios o lugares semejantes y la solución no es sencilla, al no especificar suficientemente el Decreto 217/01, de 30 de agosto, que las localidades objeto de reserva especial han de encontrarse entre las gradas y no en un punto distinto. De hecho, todo lo que sean soluciones especiales lleva consigo el riesgo de que ante el menor uso que se hace de ellas, acaban siendo utilizadas para otra cosa.

### 7.- Espacios destinados a la cultura

En el expediente registrado con el número **Q/538/02**, mencionado en otros apartados de este informe, se aludía también a las condiciones de accesibilidad del Museo Provincial y Museo Zuloaga de Segovia.

Así, con relación al Museo Provincial, según la información facilitada por la Junta de Castilla y León, parecía que el problema se encontraba en vías de solución al hallarse el edificio en construcción y estar previsto que resultara accesible.

Por lo que hace al Museo Zuloaga, según anteriores informaciones, ya se estaba estudiando la posibilidad de instalar una plataforma elevadora hasta la planta superior.

Según los reclamantes, al iniciarse el expediente **Q/538/02** ambos museos representaban dos de los puntos de más difícil utilización por parte de las personas discapacitadas a pesar de la voluntad y objetivos favorables de la administración, por lo que se continuó con el expediente.

Después de diversas peticiones de información, la Consejería de Cultura y Turismo ha indicado lo siguiente.

«En relación con el Museo de Segovia indicar que está garantizado el acceso a cualquier parte del edificio mediante sillas de ruedas a través de rampas y ascensores. Asimismo el edificio está dotado con servicios de aseo adaptados para minusválidos.

Por lo que respecta al Museo Zuloaga las últimas obras de restauración y adaptación museográfica se

llevaron a cabo entre 1997 y 1998. Se trata de una Iglesia románica –la de San Juan de los Caballeros– por lo cual, la solución que deba adoptarse resulta compleja.

No obstante, el Servicio de Archivo, Bibliotecas y Museos está estudiando la instalación de un elevador junto a las actuales escaleras metálicas de acceso a la planta superior donde está expuesta parte de la colección de pintura. Varias de las soluciones apuntadas se desestimaron por incumplimiento de la normativa dada la dificultad extrema de adosar este elevador y hacer la plataforma de embarque en la parte superior. El estudio será remitido posteriormente al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, titular del inmueble para su aprobación y ejecución.

El acceso actual a la planta baja se realiza a través de una serie de escalones, aunque las sillas de ruedas pueden entrar por la puerta principal del edificio. En esta planta están instalados y en funcionamiento los servicios para minusválidos.

Las exposiciones temporales y los ciclos de conciertos se realizan en la planta baja cuya accesibilidad es completa. »

El contenido del informe transcrito y de las soluciones apuntadas en el mismo no deja de satisfacer a esta Institución.

### 8.- Vías públicas

En el expediente **Q/1062/02** el reclamante aludía a la insuficiente anchura de las aceras de la Travesía Urbana de la N-I a su paso por Miranda de Ebro, una vez concluida la colocación de postes, arquetas, etc., y la repercusión que dicha circunstancia provocaba en relación con las condiciones de circulación de las personas que necesitan silla de ruedas, andadores, muletas, o padecen deficiencia visual.

Según la información facilitada por la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental la anchura varía entre 1,05 y 2,0 metros, llegando en algunas zonas a 5,0 metros si lo permiten las fachadas existentes. La pendiente máxima en pasos de peatones no rebasa el 10% y su ancho es de 2 metros, con dos transiciones de 1 metro laterales y no ofrecen obstáculo alguno superior a los 2 cm. ya que se están disponiendo bordillos rebajados entre la acera y la calzada.

Ello no obstante, debe tenerse en cuenta que el Reglamento de la Ley 3/98 de 24 de junio de 1998 de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León aprobado por Decreto 217 de 30 de agosto de 2001, aunque no establece especificación alguna en relación con el ancho mínimo de las aceras, sí se refiere, en su artículo 16.1, a los espacios peatonales libres en general, estableciendo una anchura mínima de 1,20 ms.

Por ello, esta Procuraduría, al encontrarse dicha vía pública sujeta a dicha normativa, sugirió a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental, la necesidad de plantearse la subsanación del problema de la medida de las aceras, de tal modo que en ninguno de sus puntos resultase la misma inferior a los 1,20 ms. que establece el Reglamento citado, debiendo, además, respetarse dicho espacio a la hora de colocar o reubicar el mobiliario urbano, de forma que se respete lo establecido en el artículo 17 del dicho texto legal.

Además, esta Institución sugirió igualmente la revisión de las pendientes realizadas, de modo que se ajusten a lo establecido en el artículo 8, 2, 2-g), dependiendo de la longitud de cada una de ellas.

La respuesta de la Delegación del Gobierno de Castilla y León fue la siguiente:

*«El ancho de las aceras, variable, oscila entre 1,50 y 2.0 metros. Localmente, en algunas zonas, si lo permiten las fachadas existentes, incluso llegan a 5,0 metros.*

*La pendiente máxima en los pasos de peatones no rebasa el 10%, su ancho es de 2,0 metros con dos transiciones de 1,0 metros laterales y no ofrecerán obstáculo alguno superior a los 2 cm una vez finalizadas las obras, ya que se están disponiendo bordillos rebajados entre la acera y la calzada».*

*De lo que se deduce que las aceras tienen un ancho mínimo de 1,50 metros medidas que está por encima de 1,2 metros de las normas que cita en su escrito. Las “transiciones de 1 metro laterales” no se refieren en ningún momento a las aceras, sino a los “rebajes” efectuados en la propia acera para los pasos de peatones, con una anchura de dos metros más las dos transiciones laterales de un metros, desde el propio paso hacia la altura normal de la acera, a ambos lados, a efectos de que la incorporación de una silla de ruedas, andador, etc., desde la vía pública a la plataforma de dicha acera, se lleve a cabo no de forma brusca, con un escalón, sino mediante un tramo con una pequeña inclinación que permita la maniobra con la máxima comodidad posible. »*

Ante dicha respuesta, esta Procuraduría manifestó su satisfacción por los anteriores datos, agradeciendo la colaboración de la Delegación del Gobierno.

### 3.2.5.2. Accesibilidad en los transportes

#### 1.- Autobuses urbanos: suficiencia y adaptaciones

En el expediente **Q/36/03** se aludía a la escasez de medios de transporte público en el municipio de León, ya que sólo existía un taxi adaptado. En su momento se había hablado de autobuses adaptados, pero la falta de información al alcance de los potenciales usuarios hacia que no se conocieran exactamente ni los vehículos ni las líneas utilizables por ellos.

La queja fue admitida a trámite, iniciándose las oportunas labores de investigación, constatándose, tras la respuesta remitida a esta Institución que en el año 2002 la Concejalía de Transportes del Ayuntamiento había presentado dos nuevos autobuses urbanos, los cuales incorporaban piso bajo basculante y rampa de acceso para minusválidos.

Además, y con la intención de seguir trabajando en la eliminación de barreras, en septiembre del año 2.003, se habían incorporado otros cuatro nuevos autobuses dotados de rampa de acceso para minusválidos.

Dicha información fue trasladada al reclamante, dándose por concluida la intervención de esta Institución.

#### 2.- Taxi accesible

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/2213/02** el reclamante aludía a las dificultades con las que se encuentran las personas que deben moverse en silla de ruedas para sus desplazamientos y que por lo tanto utilizan habitualmente el taxi adaptado, sobre todo en horas y en trayectos en que no es fácil hacer uso de los autobuses urbanos, dado que un solo vehículo de estas características no puede satisfacer todas las necesidades.

La cuestión planteada en dicha queja era similar a la abordada por esta Institución en otros expedientes. Por ello, esta Procuraduría informó al interesado sobre las actuaciones desarrolladas por la misma en relación con esos otros expedientes.

Dado que en León se había constituido una nueva corporación tras las elecciones municipales celebradas en mayo de 2003, esta Institución consideró oportuno trasladarle los antecedentes conocidos sobre las gestiones realizadas con la corporación anterior, todo ello con la finalidad de intensificar el seguimiento de la cuestión aludida y para agilizar en lo posible las actuaciones necesarias subsiguientes, ante el riesgo de ralentización que las mismas podrían experimentar con el cambio de gobierno municipal.

Con dicha finalidad se dirigió al Ayuntamiento de León una resolución con la finalidad de que se retomase con la máxima celeridad la tramitación de las solicitudes de los profesionales interesados en la implantación del Eurotaxi, así como la relativa al otorgamiento de las licencias en número suficiente para cubrir la necesidad existente.

Además, se sugirió a dicho Ayuntamiento la conveniencia de contactar con los titulares de las licencias, para evitar que su interés pudiera decaer dado el tiempo transcurrido desde la presentación de su solicitud hasta el momento presente, inevitable por otra parte ante el cambio de la Corporación.

En el apartado de este informe relativo a las actuaciones de oficio se recoge la respuesta del ayuntamiento en relación con la cuestión expuesta, dado que esa resolución se dictó en una actuación de oficio de la que se informó al interesado en este expediente.

### 3.- Aparcamientos

En el expediente **Q/1013/03** el reclamante aludía a la necesidad de reservar aparcamientos para minusválidos, tal y como establece la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad de Castilla y sus reglas de desarrollo contenidas en el Decreto 217/01 de 30 de agosto, así como en la Ordenanza Reguladora de Accesibilidad del Municipio de Palencia.

Según las manifestaciones del autor de la queja, la medida adoptada en su día por el Ayuntamiento de Palencia al establecer una serie de aparcamientos reservados para minusválidos, palió en parte las dificultades de los automovilistas afectados por una discapacidad física a la hora de encontrar espacios libres donde estacionar sus vehículos para efectuar sus tareas cotidianas.

Ahora bien, al parecer, según el interesado, los espacios reservados eran generalmente respetados en los extrarradios y barrios donde la aglomeración de automóviles no es excesiva, pero no ocurría lo mismo en la zona centro y en el casco antiguo de la ciudad, que, según indicaba el reclamante, eran lugares donde el devenir de la actividad diaria creaba múltiples problemas, especialmente a las personas con movilidad reducida.

Por ello, en la queja arriba citada se denunciaba el uso y abuso que algunos ciudadanos, que no están afectados por ninguna discapacidad, y por lo tanto carecen de la correspondiente autorización especial para ocupar dichos aparcamientos, hacen de los mismos, convirtiéndolos en parking particular con el consiguiente perjuicio hacia quienes verdaderamente tienen el derecho reconocido para utilizarlos, y que acuden a los mismos en la seguridad de encontrar un espacio disponible donde estacionar sus turismos para ver facilitadas unas tareas que, de otra manera les obligaría a recorrer distancias imposibles para ellos.

Al cierre de este informe nos encontramos pendientes del informe de la administración, así como de la valoración que merecen las medidas propuestas por los interesados.

En el expediente **Q/1113/03**, también relativo a un aparcamiento, el reclamante se quejaba de la peatonalización de la calle en la que tenía su domicilio un vecino de la misma afectado de discapacidad física y con merma importante de su movilidad. Por esta razón, el interesado había solicitado al Ayuntamiento la reserva de una plaza de aparcamiento de las características previstas en la legislación especial, pues de otro modo le sería

imposible cubrir la distancia desde el lugar en que debería estacionar su vehículo hasta su casa.

Según los datos obrantes en nuestro poder, el ciudadano al que se refería la queja había formulado solicitud ante el ayuntamiento con fecha 24 de abril de 2003 sin que en el momento de presentar aquella, -julio de 2003-, hubiera recibido respuesta formal al respecto; aunque sí había conocido verbalmente determinadas circunstancias derivadas del proyecto de urbanización, que podrían dar lugar al rechazo de su petición, ya que, al parecer, estaba prevista la colocación de una jardinera en el lugar en que se pretendía situar la plaza de aparcamiento.

Esta Institución recordó a la administración, por una parte su obligación de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, y por otra, su criterio sobre el derecho del autor de la queja a contar con un aparcamiento especial.

Partiendo de lo anterior se solicitó información a la corporación sobre las dificultades urbanísticas que en su caso existieran para acceder a la petición.

En respuesta a nuestra solicitud el Ayuntamiento informó que se denegaba la petición formulada ya que tanto la Ley como el Reglamento hacen referencia a zonas de estacionamiento y la calle afectada ni tenía ni tendrá zona de estacionamiento tras su peatonalización, ya que sus escasas dimensiones (60 metros de larga por una anchura irregular pero que llega a tener hasta tan sólo 6 metros en su parte más estrecha) hacen prácticamente imposible, y desde luego, totalmente desaconsejable el establecer una zona de estacionamiento, sobre todo teniendo en cuenta que estamos ante una actuación de "peatonalización" en la que no se va a crear ni una sola plaza de aparcamiento.

Por ello, al no existir zona de estacionamiento en una vía pública no es factible hacer reserva de aparcamiento al no existir plazas para reservar.

No obstante, la Corporación señalaba que si el petionario estimaba conveniente habilitar como cochera el bajo de su vivienda, podía solicitar la retirada de los bolardos situados ante la entrada a la misma.

Además, el Ayuntamiento indicaba que iba a reservar, pintando próximamente, una plaza para minusválidos en la zona de aparcamiento más cercana.

Con la información recibida se constató el hecho de que el reclamante contaba con medios propios aptos para resolver su problema, por ello se le dio traslado de la misma, indicándole la conveniencia de valorar lo sugerido y habilitar como garaje el local de su propiedad, salvo impedimento que necesariamente se hubiera de tener en cuenta.

### 3.2.5.3. Accesibilidad de los edificios

Bajo este epígrafe se incluyen expedientes relativos a dos cuestiones, a saber: acceso desde la vía pública y condiciones de uso en su interior.

#### 1.- Acceso desde la vía pública

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/39/03** se aludía al edificio en que se ubica la Jefatura Provincial de Tráfico de León, a cuyas oficinas solamente es posible llegar a través de una escalera. Por lo tanto, quien no puede subir escaleras no puede acceder a dicha Jefatura.

En vista de lo anterior, esta Institución solicitó información a la Jefatura Provincial de Tráfico sobre las condiciones de accesibilidad del inmueble, así como sobre la solución empleada cuando ha de comparecer una persona con muletas o silla de ruedas. De igual forma se solicitó información sobre la titularidad del inmueble o local en que se ubica dicha Jefatura y sobre las previsiones existentes para suprimir las barreras o cambiar la ubicación de estos servicios.

Según el informe remitido por la Dirección General de Tráfico, las oficinas (de titularidad de la Dirección General de Tráfico) de dicha Jefatura están situadas en la primera planta de edificio nº 17 de la c/ Ordoño II. Dicho edificio carece de servicio de ascensor para acceder a esa primera planta por lo que el acceso a las oficinas se realiza exclusivamente mediante el uso de escaleras, bien subiendo las mismas desde la calle Ordoño II o bajando por las escaleras desde la 2ª planta, a la que sí acceden los ascensores.

Por ello, cuando se tiene conocimiento de que una persona con graves problemas de deambulación necesita acceder a la Jefatura, baja un funcionario a atenderle en la calle.

De igual forma, en el informe recibido se indicaba que al no existir otra solución, actualmente se están realizando gestiones con la Dirección General de Tráfico para adquirir otros locales para la Jefatura con el fin de evitar, entre otras cosas, las barreras arquitectónicas que posee el actual local.

Del contenido de la información facilitada se dará traslado al interesado.

En el mismo expediente se aludía a la falta de accesibilidad en el edificio de correos de León, no tan grave como en el caso anterior, pero inadmisibles, dada la fecha de construcción y características del edificio.

No es la primera vez que esta Procuraduría se ha dirigido a la Jefatura Provincial de Correos solicitando información sobre la cuestión planteada en este expediente. De hecho, era conocido que dicho edificio reúne ciertas condiciones de accesibilidad para los usuarios con

problemas de movilidad, al contar con una rampa que parte del sótano del edificio.

Ahora bien, al encontrarse dicha rampa tras una puerta que permanece cerrada y sin señalización, no es posible su uso normal, sino que resulta obligado solicitar expresamente la intervención del personal de seguridad para que acompañe al usuario, tanto a la llegada como a la salida.

Puesto que en los últimos años este edificio ha sido objeto de varias obras de ampliación y reforma, precisamente para mejorar el servicio a los ciudadanos, esta Institución solicitó información con la finalidad de comprobar si en los distintos proyectos se habían tenido en cuenta las previsiones de la legislación especial sobre accesibilidad o, en otro caso, las razones que justificasen el incumplimiento de dicha normativa.

En todo caso, se solicitó información sobre la solución que cabía adoptar para que la rampa existente pueda utilizarse autónomamente por los ciudadanos que la necesiten, sin medidas especiales y durante todo el horario de atención al público.

La Jefatura de Correos manifestó que se estaban estudiando y valorando las diferentes opciones a fin de encontrar la solución más adecuada a la cuestión, indicando, además, que se había procedido a señalar el lugar de la rampa.

En otro sentido, en el expediente **Q/665/03**, se dirigió escrito a ese mismo organismo de correos indicándole que en dicha oficina no existían medios de atención y orientación alternativos para los usuarios que padecen deficiencias visuales.

Por ello a los organismos titulares de las citadas dependencias se les comunicó la necesidad de que en las reformas que inevitablemente habrán de llevarse a cabo con el objeto de quitar barreras, se incluyeran medios de información y comunicación para las personas ciegas y deficientes visuales, a fin de que la adecuación futura de los edificios no sea parcial sino que permita la mayor utilidad posible para todos los ciudadanos.

Además, se consideró oportuno facilitarles algunas pautas para ello, indicándoles que las personas ciegas encuentran barreras, cuando no se ayudan de los sentidos que hacen la suplencia sensorial: el tacto, el oído y el olfato. De ahí que resulte imprescindible sustituir la información escrita por información sonora, así como facilitar la inteligibilidad de la palabra por medio de una acústica eficiente.

También es necesario un entorno bien conformado para que pueda ser explorado por el bastón largo en forma clara y segura, así como evitar la ausencia de información (por ejemplo falta de aviso de un desnivel, una escalera.) y evitar el empleo de revestimientos realizados con materiales absorbentes, que atenúan las reflexiones sonoras y disminuyen sus posibilidades de

elemento referencial para la orientación, dimensión de los locales, proximidad de las personas, etc. y la presencia de obstáculos imprevistos y elementos colocados temporalmente sin señalizar.

## 2.- Ascensores

En el expediente **Q/654/93** el reclamante ponía de relieve la dificultad de uso de los ascensores por los invidentes cuando éstos no llevan incorporados medios de información alternativos de aquellos que se perciben por la vista. El autor de la queja manifestaba la gran ayuda que para la libertad de movimientos de este colectivo constituyen los ascensores que cuentan con botonera en braille y aún más si se añade la indicación sonora.

Evidentemente, reviste una especial importancia la posibilidad de que los edificios que albergan servicios públicos puedan ser utilizados por parte de todos los ciudadanos sin distinción alguna, de ahí que esta Procuraduría decidiera trasladar este caso al ayuntamiento.

En este sentido, se aclaró a la Corporación que es considerable el número de personas discapacitadas que tratan de participar en la vida social y económica de la colectividad, viendo frustradas dichas expectativas por las barreras en la comunicación, a pesar de que en gran número de casos éstas son subsanables sencillamente aplicando la tecnología con la que hoy se cuenta.

En el seguimiento que hace esta Institución de las condiciones ambientales que afectan a los derechos de las personas discapacitadas, se observan los avances que en este sentido se están llevando a cabo por dicho ayuntamiento en las nuevas construcciones e instalaciones.

Ello sin duda forma parte del cumplimiento del deber que los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía imponen a los poderes públicos en este sentido.

Por ello, sin perjuicio de determinadas actuaciones que en su caso deberán llevar a cabo las corporaciones locales en cumplimiento de la citada Ley 3/98, -como aprobación de las Ordenanzas correspondientes, elaboración del Plan de Accesibilidad, etc.-, en ejecución de dicha Ley, es preciso por nuestra parte recomendar la adopción de medidas que, aún en aspectos parciales, vengán a mejorar la calidad de vida de los discapacitados visuales.

Así, en el caso concreto, se recomendó la adopción de medidas de vigilancia que evitasen la colocación en todos los edificios públicos proyectados y en construcción, de ascensores que no cuenten con los medios de información táctil y sonora necesarios.

De igual forma se recomendó que esas mismas medidas de control se apliquen en los ascensores de los edificios cuya remodelación, ampliación o reforma esté proyectada o en ejecución y en la medida en que la incorporación de los aludidos sistemas resulte posible.

Además, en los edificios antiguos de propiedad privada, que en estos momentos se encuentran a la espera de obtener licencia municipal para la colocación de ascensor, se recomendó que se procurase que los mismos ampliasen su utilidad también en beneficio de los invidentes y deficientes visuales, contando con los medios de orientación indicados.

## 3.- Edificios de la Universidad

En los expedientes **Q/659 a 664/03** se aludía, entre otros extremos, a la existencia de barreras en el interior de los edificios de la Universidad de León.

Concretamente, según el autor de la queja, un alumno de Filosofía, afectado de una grave deficiencia visual y cierta deficiencia física, no podía hacer uso de determinados servicios universitarios, entre otros:

- La biblioteca: al no contar, con medios que permitan orientarse en los diferentes espacios de la misma, conocer los fondos bibliográficos o acceder al contenido de los mismos.

- Los ascensores y aseos adaptados, al carecer los primeros de botoneras en braille o indicación sonora de llegada y faltar, en cuanto a los segundos, al menos un aseo que pueda ser utilizado por alumnos que deben utilizar silla de ruedas.

- La rampa que da acceso a la Facultad de Filosofía tiene excesiva pendiente, y ello reduce su utilidad para las sillas de ruedas normales, así como para los peatones que han de ayudarse con muletas.

- En la cafetería falta información mediante representaciones táctiles o indicaciones sonoras alternativas sobre los servicios que se ofrecen a los usuarios, sobre todo a la hora de utilizar el bufé.

Actualmente ha ido en aumento el número de personas invidentes o con deficiencias visuales que intentan acceder a los estudios universitarios, por lo que es lógico suponer que los casos conocidos por la Institución no son los únicos en los que se plantea el tipo de problemas arriba aludido.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicitó información al rectorado de la ULE, sobre las distintas cuestiones planteadas en la queja y entre ellas si en algún momento la Universidad se había planteado la introducción de ayudas en las bibliotecas para colectivos de usuarios como los indicados y los medios que, en su caso, existían para permitir una más amplia utilización de las bibliotecas por parte de los alumnos con deficiencia visual.

En respuesta a nuestra petición de información el rectorado remitió un informe según el cual la Universidad de León en junio de 2001, al parecer, había elaborado un programa de actuaciones para la accesibilidad de sus edificios e instalaciones, consultado con



los estudiantes y asociaciones de afectados. El resumen de las actuaciones totales programadas era el siguiente:

«Adaptación de viales y espacios libres  
del Campus de Vegaza.....110.472,06€

Obras en diversos Centros  
Universitarios .....370.564,29€

Apoyo tecnológico a discapacitados  
sensoriales.....59.538,67€

*Sometido dicho programa a la consideración del Imserso y de la Fundación Once y tras diversas gestiones y estudios técnicos se consiguió que la Comisión de Seguimiento del Convenio de Colaboración Imserso/Fundación Once, en su reunión del pasado día 17 de marzo, aprobase la adhesión de esta Universidad para la realización de un proyecto de accesibilidad, de los varios presentados dentro del programa, alguno de los cuales afectaba a las personas invidentes, con arreglo a los siguientes detalles:*

*Descripción de las obras: Rampas de acceso y aseo adaptados en las Facultades de Ciencias del Trabajo, de Educación, y de Ciencias Biológicas y Ambientales; Aseo adaptado en el Colegio Mayor San Isidoro; Elevador vertical y aseo adaptado en el Centro de Idiomas (antigua Escuela de Comercio).*

*Financiación: Feder, 103.482,44 €; Imserso 17.739,85 €; Fundación Once, 8.869,92 €, Universidad de León, 17.739,85 €.*

*Todas estas obras están ejecutándose en la actualidad.*

*Paralelamente y con cargo a su propio presupuesto esta universidad ha hecho frente a la construcción de una rampa exterior de acceso al centro de idiomas, ya que la llegada a la puerta principal es a través de una escalinata.*

*Es de suponer que en futuros desarrollos del citado Convenio de Colaboración Imserso/Fundación Once esta universidad pueda seguir encontrando ayudas parciales a la financiación del programa desarrollado en su día y que sin duda dará satisfacción a las quejas recibidas a este respecto por ese Procurador y referidas a las instalaciones universitarias. »*

En el informe transcrito no se aludía a las cuestiones planteadas en relación con la biblioteca y la cafetería por lo que se continuará con el expediente solicitando mayor aclaración y haciendo un seguimiento de la evolución y fin de las obras.

#### 3.2.5.4. Superficies comerciales

En los expedientes registrados con los números de referencia **Q/666/03** y **Q/667/03**, el reclamante aludía a las dificultades con las que se enfrentan las personas invidentes para abastecerse de artículos en las grandes

superficies comerciales, así como para hacer uso de los cajeros automáticos en los establecimientos bancarios.

Así, en el caso de las superficies comerciales, el problema se planteaba al no contar con medios de información alternativos a los visuales, tanto para los artículos como para el mobiliario e instalaciones existentes.

Por lo que hace a los cajeros automáticos, según el reclamante, además de la imposibilidad de controlar el acceso a los puntos de atención al público en los locales y oficinas bancarias, en los cajeros automáticos es muy difícil o prácticamente imposible obtener dinero por la carencia de medios como pantallas adecuadas, pulsadores con indicación táctil u otros previstos para quienes padecen este tipo de deficiencia.

La Ley 7/1996 de 15 de enero modificada por Ley 47/2002 de 19 de diciembre, que establece el Régimen Jurídico General del Comercio Minorista atribuye determinadas competencias a las Comunidades Autónomas en orden a ciertos aspectos relacionados con el funcionamiento de los establecimientos comerciales, al mismo tiempo que determina una serie de derechos de los consumidores, entre los que destaca el derecho a la información, el cual muy difícilmente es ejercitable por las personas ciegas o deficientes visuales, ya que generalmente no cuentan con ninguno de los medios que les permitirían alguna orientación.

En atención a lo indicado se solicitó información a la Consejería de Economía y Empleo con relación al problema planteado y sobre si en alguna ocasión se habían planteado la introducción en superficies comerciales (de cierta envergadura) de medios que facilitarían sus compras a los discapacitados visuales y, en caso afirmativo, qué clase de medios se habían procurado, coyuntural o permanentemente.

Además, se solicitaron a dicha Consejería los datos que podía facilitar sobre el cumplimiento del Decreto 217/2001 citado, que en su Anexo II exige a las oficinas abiertas al público y centros laborales contar con mobiliario adaptado, disposición aplicable, por supuesto, a las oficinas bancarias.

En su informe, la Consejería de Economía y Empleo indicaba que el ámbito competencial de las quejas planteadas podría quedar englobado dentro de las competencias que tiene atribuidas la Gerencia Regional de Servicios Sociales de Castilla y León, como garante de la normativa relativa a la accesibilidad.

No obstante, según ese mismo informe, la Dirección General de Comercio de dicha Consejería, estaba elaborando un Plan General de Equipamientos Comerciales de Castilla y León y procedería a estudiar las medidas que, desde la competencia de Comercio Interior, pudieran redundar en una solución a los problemas planteados en dichas quejas.

A la fecha de cierre de este informe está pendiente de estudio la cuestión planteada, si bien no parece existir duda sobre la conveniencia de recordar a la Consejería de Economía y Empleo que el Plan General de Equipamientos Comerciales de Castilla y León es la oportunidad para llevar a su articulado las reglas básicas en las que ampararse el necesario desarrollo de la Ley 3/98 de Castilla y León.

Por otra parte, ocurre con frecuencia que en los accesos amplios y cómodos con que suelen contar las grades superficies comerciales en el entorno de las vías públicas más próximas, que suelen ser objeto de especial atención por parte de los ayuntamientos, no siempre se han tenido en cuenta las necesidades de los minusválidos físicos.

### 3.2.6. Laringectomizados

En el expediente **Q/1540/02** los reclamantes aludían a los problemas provocados por el consumo, venta y publicidad, del tabaco en relación con la aparición del cáncer de laringe y sus demás consecuencias.

Los reclamantes consideraban preciso intensificar las medidas que, en relación con dicha publicidad, venta y consumo, corresponden a la administración autonómica, según la normativa específica, con independencia de otros problemas cuyo estudio y resolución pertenece a otras instancias e instituciones.

En concreto se referían los denunciante al hecho de encontrarse con máquinas expendedoras de tabaco instaladas en la vía pública a la entrada de algunos establecimientos de hostelería, circunstancia que, a su juicio, vulneraba lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Ley 3/94, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia, e Integración Social de Drogodependientes. Todo ello teniendo en cuenta que en estos casos esas máquinas no se encuentran en lugar cerrado ni figura en su parte frontal la prohibición de adquirir tabaco a los menores de 16 años ni por supuesto se garantiza la presencia de una persona encargada de que se cumpla la citada prohibición. Es más, incluso cuando se ubican en lugares cerrados es frecuente la omisión de la antedicha prohibición, así como la despreocupación de la persona que debería vigilar el cumplimiento de la normativa.

Por todo ello, esta Procuraduría solicitó información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social sobre las actuaciones sancionadoras desarrolladas durante los años 2001 y 2002 por infracción de las prohibiciones establecidas en la citada Ley 3/94 en relación con la publicidad, venta y consumo de tabaco.

De igual forma se solicitó información sobre el número de ayuntamientos y diputaciones provinciales de Castilla y León que aún no habían elaborado sus planes de drogodependencias coordinados con el plan regional, así como los medios materiales destinados en los años 2001 y 2002 por parte de la Junta de Castilla y León a la

prevención del consumo de tabaco en ejecución de los planes municipales y los ayuntamientos que en dicho periodo de tiempo solicitaron ayudas de este tipo.

Tras recibir la información solicitada se constató que durante los años 2001 y 2002, los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social realizaron 2.671 y 7.356 inspecciones, respectivamente, en materia de tabaco. La mayor parte de estas inspecciones se efectuaron en establecimientos de hostelería, dando lugar a la incoación de cuatro expedientes sancionadores, uno de ellos referido a la ubicación de una máquina expendedora de tabaco fuera del control de una persona responsable de vigilar el cumplimiento de la legislación vigente.

Además se comprobó que desde la aprobación de la Ley 3/1994, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León, 21 corporaciones locales habían elaborado y aprobado un plan municipal o provincial sobre drogas, quedando pendientes de realizar este cometido las Diputaciones Provinciales de Soria y Zamora.

En los referidos años 2001 y 2002, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social había destinado, respectivamente, 318.536 € y 345.582 € para colaborar económicamente en los programas de prevención que desarrollaron las corporaciones locales a través de sus planes sobre drogas. Estas transferencias de crédito se hicieron de modo genérico para apoyar sus actuaciones preventivas y, entre ellas, las relacionadas con el consumo de tabaco.

En el mismo periodo de tiempo recibieron financiación para desarrollar actuaciones en materia de drogodependencias las siguientes administraciones locales de Castilla y León: Ayuntamiento de Ávila, Burgos, Aranda de Duero, Miranda de Ebro, León, Ponferrada, San Andrés del Rabanedo, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Medina del Campo y Zamora; Diputaciones Provinciales de Burgos, León y Valladolid. A esta relación hay que añadir la Diputación Provincial de Salamanca, que se incorporó a esta línea de financiación en 2002.

Pese a lo indicado, aún siguen siendo preocupantes los datos que existen sobre el aumento masivo y precoz del consumo de tabaco, por las graves consecuencias que ocasiona tanto para el individuo como para la sociedad, originando al mismo tiempo un conflicto de intereses entre los consumidores y no consumidores de esta sustancia. Dicha preocupación es compartida por esta Institución, reflejando con ello el sentir de muchos ciudadanos, y especialmente el de las personas laringectomizadas, máxime teniendo en cuenta la atención que empieza a despertar la lucha contra el tabaquismo en nuestra sociedad, lo que corrobora la necesidad de una intervención más estricta y rigurosa en este terreno por parte de las administraciones para garantizar y defender el derecho a la protección frente a los riesgos o daños

que pueda causar a la salud o seguridad de los ciudadanos.

Por otra parte, causa extrañeza la circunstancia de que de las 2.671 y 7.356 inspecciones realizadas durante los años 2001 y 2002 respectivamente por los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social en materia de tabaco, la mayor parte en establecimientos de hostelería (5.532), hayan resultado cuatro expedientes sancionadores, y de ellos solamente uno referido a la ubicación de una máquina expendedora de tabaco fuera del control de una persona responsable de vigilar el cumplimiento de la legislación vigente.

La Constitución Española en su Título I, art. 43, consagra el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud, al tiempo que establece la responsabilidad de los poderes públicos como garantía fundamental de este derecho. Asimismo, en el capítulo III bajo la rubrica de los Principios Rectores de la Política Social, se señalan las prestaciones a que están obligados los poderes públicos en materia de servicios sociales y asistencia social. Este mandato constitucional tiene su desarrollo en múltiples disposiciones normativas y cuerpos legales.

Entre otros, debe citarse el Decreto 200/1997, de 9 de octubre, por el que se aprobó el III Plan sobre Drogas de Castilla y León, en cuyo preámbulo se establece que «El consumo de tabaco es la primera causa aislada de enfermedad y muerte prematura. El tabaco está considerado como carcinógeno pulmonar en las listas internacionales de sustancias con potencial cancerígeno reconocido y constituye el factor de riesgo principal de los problemas de salud más prevalentes. Siendo el abandono del tabaco la primera medida recomendada por el código europeo contra el cáncer para la prevención de esta patología. Por lo que los programas de prevención deben dirigirse a todas las formas de abuso de drogas, con especial énfasis en el consumo de bebidas alcohólicas y tabaco, que son las sustancias cuyos consumos están más extendidos, crean más problemas a la sociedad y en los que las formas precoces de abuso desempeñan una función facilitadora hacia el uso y abuso de drogas no institucionalizadas».

Este Plan es una consecuencia de la Ley 3/94, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, en cuyo art. 7 se prevén como actuaciones prioritarias: «Que la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dentro de su ámbito de competencia y en colaboración con otras administraciones públicas, entidades privadas e instituciones, promueva las siguientes actuaciones:

a) La realización de una política global preventiva que, mediante diferentes actuaciones sectoriales coordinadas, incida sobre los factores sociales, educativos, culturales, sanitarios y económicos que favorecen el consumo de drogas en la comunidad.

b) La inclusión de la educación para la salud a lo largo de todo el proceso educativo, con un enfoque común a todas las materias y prestando particular atención, dentro de ella, a la prevención de las drogodependencias».

De todo ello resulta la necesidad de financiación y coordinación entre las administraciones responsables. Por lo tanto es absolutamente necesario someter a revisión el cumplimiento de los anteriores preceptos en la medida en que para ello sea competente la Consejería a la que se solicitó información por esta Procuraduría.

Por todo ello, se dictó la siguiente resolución:

*«Que la Junta de Castilla y León aplique las medidas que considere más adecuadas para que no quede en Castilla y León ninguna provincia ni municipio, de los que tienen dicha obligación, que no tenga aprobado y actualizado su respectivo plan sobre drogas. De modo que así tampoco deje de recibir financiación a cargo de los presupuestos de la comunidad ninguna provincia ni municipio de los que tengan derecho a ella una vez cumplido el requisito de aprobación del plan.*

*Que, ante los efectos del tabaco, nocivos para la vida de los ciudadanos, se procuren incrementar en todo caso los fondos destinados por la Junta de Castilla y León a desarrollar actuaciones en materia de tabaquismo.*

*Que se mantenga una estricta vigilancia en relación con el acceso de los menores al consumo de tabaco, publicidad y venta del mismo, de acuerdo con lo establecido en la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.*

*Que se intensifiquen las medidas de vigilancia en relación con toda actividad de publicidad, venta y consumo de tabaco con las que se pueda eludir el cumplimiento de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, citada.»*

La respuesta a esta resolución fue remitida tras la reorganización de las Consejerías de Sanidad y Bienestar Social y de Familia.

Así, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha aportado nuevos datos y previsiones en relación con la citada resolución manifestando el firme propósito de continuar abordando la problemática a través del Plan Regional sobre Drogas, todo ello según el tenor literal del siguiente informe:

*«Durante el año 2004 se va a proceder a evaluar el vigente plan (Decreto 138/2001, de 3 mayo), lo que va a permitir revisar los avances producidos y los aspectos en los que es preciso insistir para reducir el tabaquismo y sus consecuencias en la comunidad autónoma. Las conclusiones que se desprendan de esta evaluación van a ser un punto de referencia fundamental para la elaboración del V Plan Regional sobre Drogas y un elemento decisivo para diseñar la política autonómica sobre tabaco de los próximos años.*

*La Junta de Castilla y León viene aplicando desde 1994 distintas medidas de estímulo y de apoyo a las corporaciones locales para la aprobación de un plan municipal o provincial sobre drogas, y va a continuar con estas medidas hasta conseguir que la totalidad de las administraciones locales con competencias, desarrollen una política planificada sobre drogas en la que naturalmente tenga cabida la dependencia del tabaco.*

*Como V.E. sabe, todos los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las diputaciones provinciales que cuentan con un plan local sobre drogas en vigor, reciben financiación de los presupuestos de la Junta de Castilla y León para colaborar en el desarrollo de sus planes sobre drogas.*

*En la presente legislatura una de nuestras prioridades en la intervención en drogodependencias va a ser desarrollar el recientemente aprobado plan nacional de prevención y control de tabaquismo, lo que va a suponer reforzar la dotación presupuestaria para este fin.*

*Una línea de actuación de dicho plan nacional, y por lo tanto también del plan regional sobre drogas, es intensificar el control del cumplimiento de legislación vigente en todo lo relativo a la publicidad, promoción, venta y consumo de tabaco, especialmente en el grupo de los menores de edad; actuación que debe ir acompañada con una coordinada y equilibrada política de reducción de la demanda de tabaco.*

*La manifiesto, por tanto, la aceptación de su resolución por parte de esta Consejería».*

### **3.3. Tercera Edad**

El alto porcentaje, cada vez más elevado, de personas mayores que constituyen el total de la población, exige un gran esfuerzo de las administraciones públicas para promover su bienestar y protección.

La mejora de la calidad de vida ha permitido llegar a una edad avanzada en condiciones que facilitan una forma de vida independiente, pero también ha provocado un aumento del número de personas mayores dependientes, lo que afecta a su propia autonomía física, psíquica y sensorial.

Precisamente por ello, las situaciones de dependencia son las que provocan una mayor demanda en la prestación de una atención integral y continuada dirigida al logro del bienestar físico, psíquico y sensorial de las personas afectadas por dicha situación, y en esta tarea los familiares, cuidadores de los mayores dependientes, siguen asumiendo un papel importante.

Ahora bien, la transformación de la estructura familiar tradicional ha originado frecuentes situaciones necesitadas de un apoyo asistencial adecuado que no puede ser proporcionado por la familia.

Por ello, la sociedad demanda la adaptación de los recursos existentes a las nuevas necesidades surgidas en la actualidad, la mejora de la calidad asistencial y el acceso a los servicios sociales en el ámbito residencial (manteniendo cubiertos los aspectos básicos de la vida diaria y, de este modo, posibilitar una atención integral que se adecue, asimismo, a los procesos degenerativos o de dependencia asociados al envejecimiento), y el necesario apoyo para obtener una adecuada calidad de vida de aquellos mayores que desean permanecer en su domicilio o entorno. Tales demandas constituyen el objeto de la mayor parte de las reclamaciones presentadas ante esta Institución.

#### **3.3.1. Acceso a los centros residenciales para personas mayores**

La atención comunitaria, mediante la articulación de fórmulas alternativas a la asistencia residencial que permiten el mantenimiento de la persona en su propio hogar evitando la institucionalización, se muestra como una opción adecuada y válida para muchos de nuestros mayores.

Sin embargo, determinadas circunstancias de carácter familiar, social, geográfico o de salud exigen, en algunas ocasiones, (especialmente en situaciones de dependencia), su acogimiento en un centro especializado.

Precisamente por ello, la asistencia residencial aparece como una práctica asistencial positiva para procurar el bienestar y la mejora de la calidad de vida de aquellos mayores cuyas características no les hacen idóneos para envejecer en su propio entorno ni para ser beneficiarios de los servicios alternativos al internamiento.

Pese a todo, la intervención pública orientada al aumento de plazas residenciales se muestra todavía insuficiente. Las listas de espera existentes para el acceso a centros de carácter público o concertado, proporcionan una percepción acertada de una oferta asistencial claramente inferior a la demanda existente.

Esta problemática se muestra una vez más en alguna de las reclamaciones presentadas en este ejercicio, constatándose el largo periodo de tiempo que transcurre desde que se efectúa la solicitud de una plaza pública o concertada hasta el momento en que se hace efectivo el acceso.

Así ocurría en los expedientes registrados con los números de referencia **Q/44/03** y **Q/959/03**, en los que finalmente se produjo la estimación del ingreso tras la inclusión de los solicitantes, por parte de la Gerencia de Servicios Sociales, en las listas de reserva de plaza de los centros solicitados.

### 3.3.2. Irregularidades en el ingreso de las personas mayores

El posible riesgo de vulneración de los derechos de los mayores ingresados en establecimientos residenciales preocupa de forma especial a esta Institución, sobre todo cuando se producen irregularidades en la forma de llevar a cabo el internamiento.

Con relación a este extremo, debe tenerse en cuenta que el ingreso convenido exclusivamente entre los familiares del interno y el centro, puede resultar gravemente atentatorio a los derechos constitucionales básicos y a la dignidad de la persona.

Esta situación era denunciada por el interesado en el expediente **Q/997/03**, relativo al ingreso practicado en un centro residencial de carácter privado sin el consentimiento del mayor.

Tras las gestiones desarrolladas por esta Institución con la Gerencia de Servicios Sociales, se pudo constatar que personal inspector de esa Administración se había desplazado al referido centro, comprobándose únicamente durante la inspección efectuada que el hijo del referido interno había dado instrucciones a la dirección del centro para impedir la realización de visitas al mismo (trasladando tal hecho a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León para el inicio, si procedía, del oportuno expediente sancionador), sin constar que se hubiera realizado verificación alguna respecto a la denunciada falta de consentimiento en la forma de practicarse el ingreso residencial.

La necesidad de conocer la veracidad de dicha afirmación era imprescindible con la finalidad de determinar la posible existencia de una vulneración del derecho fundamental a la libertad del interno frente a un ingreso llevado a cabo de forma indebida, irregular o ilegítima, y proceder, así, a dar traslado de ello al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.

Debe tenerse en cuenta que las garantías contenidas en la regulación existente en materia de internamientos alcanzan también a los establecimientos residenciales para las personas mayores.

Así, tanto, en su momento, el artículo 211 del Código Civil, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, como posteriormente la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que deroga el citado precepto del Código Civil, establecieron, con una finalidad de garantía, la necesaria intervención judicial, en todo caso, ante la falta de voluntad al ingreso en un establecimiento psiquiátrico por parte de una persona que no pueda prestar por sí el necesario consentimiento.

El tenor literal de dicha normativa, no obstante, podría conducir a la afirmación de que tal garantía tan sólo alcanzaría al internamiento en centros de carácter

psiquiátrico o de atención a la salud mental y no en otros recursos como los establecimientos geriátricos.

Ahora bien, dicha interpretación no se ha considerado jurídicamente correcta por esta Institución, dado que podría implicar un posible riesgo de indefensión, en cuanto al respeto a los derechos fundamentales, para no pocas de las personas mayores atendidas en centros de internamiento.

A este respecto, resulta decisiva la Instrucción 3/1990, de 7 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre el régimen jurídico que debe regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad.

En dicha Instrucción se destaca la existencia de graves y generalizadas irregularidades en los ingresos -al ser usual que éstos sean convenidos entre los familiares del anciano y el centro, por la imposibilidad de aquél para prestar su consentimiento en condiciones de validez jurídica ante la existencia de una enfermedad física o psíquica-, y se concluye que la normativa antes señalada no restringe la aplicación de la garantía establecida en la misma a los internamientos en centros psiquiátricos o de atención a la salud mental propiamente dichos, sino que abarcará, asimismo, a todo ingreso de una persona que no pueda prestar su consentimiento en centros de carácter geriátrico.

Este criterio sigue siendo válido pese a ser anterior a la modificación introducida por la Ley Orgánica 1/1996 en el artículo 211 del Código Civil y, posteriormente, por la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil. Así lo ha afirmado la doctrina, pues siendo la finalidad de la norma rodear de garantías a las privaciones de libertad, esta circunstancia ampararía esa interpretación extensiva del precepto.

Por ello, en atención a la protección que, por su especial vulnerabilidad, merecen las personas residenciadas en este tipo de centros y estimada, por ello, la necesidad de conocer si el ingreso objeto del expediente en cuestión había sido realizado de forma contraria a la normativa señalada, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Gerencia de Servicios Sociales:

*“Que estando sometida la residencia en cuestión al régimen establecido en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, y conforme a la facultad inspectora que corresponde a la administración autonómica al amparo de lo dispuesto en la citada Ley y en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, atribuida a la Gerencia de Servicios Sociales, se proceda, de oficio, por personal competente de esa Administración, a realizar las averiguaciones o comprobaciones necesarias para determinar la forma en que se llevó a cabo el ingreso en dicho centro residencial, esto es, si fue practicado o no al amparo de la normativa anteriormente señalada.*”

*Ello como trámite previo y necesario para poder acordar, en su caso, el traslado al Ministerio Fiscal de la existencia de un posible ingreso irregular -de ser éste constatado-, para su transformación en un internamiento forzoso o autorizado judicialmente. Y sin perjuicio, por otro lado, de las infracciones administrativas que pudieran corresponder al respecto”.*

La Gerencia de Servicios Sociales comunicó a esta Institución que no se habían detectado indicios de un posible ingreso irregular, lo que determinó el cierre del expediente aludido por parte de esta Procuraduría.

### **3.3.3. Funcionamiento de las residencias para personas mayores**

El adecuado funcionamiento de los establecimientos geriátricos resulta fundamental para garantizar una atención y asistencia de calidad a los usuarios.

Los aspectos más vinculados directamente con la calidad asistencial, entre otros, están relacionados con las medidas de control residencial, la plantilla de personal, el buen estado de las instalaciones, el trato satisfactorio ofrecido a los usuarios o la garantía de su protección jurídica.

No obstante, algunos de estos ámbitos quedan fuera del alcance de las disposiciones sancionadoras. Sin embargo, no por ello deben quedar también al margen de toda intervención administrativa, imprescindible para la evaluación sistemática de los servicios, la consecución de un buen nivel de calidad de la atención y la corrección de deficiencias en la práctica asistencial.

En este sentido, en esta Institución se han recibido algunas reclamaciones en las que se denuncian posibles irregularidades de funcionamiento. Así ocurría en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1427/02**, con relación a la Residencia asistida para personas mayores de Segovia, dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales.

Las deficiencias denunciadas hacían alusión a la carencia de personal, a la falta de control de los usuarios por parte de algunas de las personas encargadas de su cuidado, a la falta de higiene y al trato deficiente.

Las gestiones de investigación desarrolladas al respecto con la Gerencia de Servicios Sociales, permitieron a esta Institución conocer las siguientes circunstancias:

a) Que de las comprobaciones e inspecciones realizadas en la citada residencia no se habían observado infracciones administrativas.

Se habían detectado, no obstante, aspectos relacionados con el funcionamiento que podían mejorarse, los cuales habían sido comunicados al Director del centro a fin de que procediera a la adopción de medidas

para conseguir una mayor calidad en el servicio prestado a los residentes.

Se estaba elaborando, asimismo, un nuevo Plan de Trabajo en Planta, que unido a la incorporación de dos nuevos enfermeros, darían como resultado una mayor atención al usuario.

b) Que para el cuidado y atención de los residentes el centro disponía del personal necesario, tanto técnico como de atención directa, cumpliendo lo establecido en el Título IV del Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores. Además, durante los fines de semana y festivos, en cumplimiento de dicha norma, se garantizaba un servicio adecuado y de calidad.

Ahora bien, con independencia de esa adecuación del centro a la legalidad, la información facilitada por la Gerencia de Servicios Sociales y la visita realizada al centro por personal de esta Institución en fecha 5 de septiembre de 2002 permitieron, en beneficio de las personas internas en el referido centro residencial, llegar a las siguientes conclusiones:

a) Respecto a la vigilancia y control de los residentes.

Es clara la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran las personas mayores internas en centros residenciales, atribuible al hecho institucional mismo y a los riesgos implícitos en estas estructuras, aun cuando su funcionamiento resulte plenamente adecuado para la mejora de la calidad de vida de los internos.

Esta realidad, pese a la importante función que cumplen y han de cumplir este tipo de recursos -como elementos necesarios de la red de servicios con los que debe contar el sistema de atención social para dar respuesta a necesidades de determinadas personas-, ha de tenerse siempre presente para la correcta protección de los derechos y el bienestar de los residentes.

En la consecución de este objetivo, resulta de particular importancia la necesidad de ofrecer una atención y cuidados especiales adaptados a las propias condiciones físicas y psíquicas de los internos.

De acuerdo con lo anterior, resultaba procedente destacar la situación observada en la visita desarrollada por personal de esta Institución a la residencia en cuestión. En dicha visita se constató la presencia de unos 20 residentes (todos ellos usuarios de sillas de ruedas) que desde el medio día aproximadamente se encontraban “aparcados” cerca de la zona de recepción, frente a la puerta del comedor y de espaldas a la puerta principal del centro, muchos dormidos y algunos ladeados, sin que se apreciara ningún tipo de control o de atención por parte del personal.

Según la Dirección del centro, desde la recepción se controlaban las entradas y salidas. Sin embargo, en la visita se constató que este control no era tan riguroso,

dado que en ese momento pudo observarse como una anciana, cuyas condiciones psíquicas no parecían buenas (voceaba o emitía sonidos no reconocibles), salía por la puerta sin ningún tipo de control ni orientación, con el peligro que para la misma representaba el acceder al lugar de aparcamiento de vehículos y con la posibilidad, incluso, de abandonar el recinto sin que nadie lo impidiera.

Asimismo, esa falta de control o vigilancia se apreció en la biblioteca. Así, en el momento de la visita se observó como un residente intentaba con su muleta, sin que nadie le atendiera, recoger del suelo parte del periódico que leía. Finalmente el periódico fue recogido por el Director del centro cuando acompañaba al personal de esta Institución en la visita a dicha dependencia, pese a que también se encontraba en la misma un empleado leyendo el periódico.

Estas actitudes, a juicio de esta Procuraduría, se mostraban poco rigurosas a la hora de garantizar la máxima atención y asistencia que exigen las especiales características de estos residentes.

Aun cuando no siempre las medidas de atención y protección pueden ser absolutas, no debían olvidarse, en ningún caso, las exigencias que conlleva la guarda ejercida por instituciones o centros residenciales donde se encuentren ingresados ese tipo de usuarios asistidos.

La existencia de tal obligación con respecto al encomendado a la guarda, impone al centro o establecimiento en el que ésta se ejerza la necesidad de que aquél no quede desprotegido, en ningún caso, desarrollando aquel control que prevenga e impida resultados lamentables, y proporcionando todos aquellos medios al alcance posible para garantizar la debida protección y cuidado a los residentes y permitir la prevención de los riesgos inherentes a las propias condiciones físicas y psíquicas de los mismos.

#### b) Respecto al personal del centro.

Durante la señalada visita se observó, asimismo, una especial desproporción en la distribución del personal de atención directa a lo largo de los turnos de mañana, tarde y noche, teniendo en cuenta que era lógico suponer que el número de residentes permanecía constante a lo largo de todo el día.

El Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, establece el cómputo del número de jornadas mínimas del personal de atención directa, repartidas entre mañana y tarde. De dicho cómputo se excluyen las jornadas nocturnas, que estarán siempre realizadas al menos por un profesional hasta 60 usuarios, aumentando a partir de esa cifra uno más cada 60 usuarios o fracción, y no pudiendo reducir el personal mínimo de atención nocturna.

Todo ello hacía pensar a esta Institución en una posible contradicción entre la distribución, y consiguiente reducción, del personal de atención directa en los turnos de mañana, tarde y noche, respecto al cómputo y prohibiciones establecidos en la citada norma. Dicha consideración aconsejaba la verificación administrativa del cumplimiento de las exigencias establecidas.

#### c) Respecto a los derechos de los usuarios.

Por último y con relación a aspectos detectados en la visita realizada, destacaban algunas irregularidades cuya subsanación procedía ejecutar:

En relación con la distribución de las habitaciones cuádruples, en las que existía separación de las zonas destinadas a dormitorio, compartiendo los residentes una sala de estar y un baño, se apreció como en este último la zona de lavabo se encontraba separada de los sanitarios y la ducha, si bien para llegar a ésta resultaba preciso atravesar esa zona de sanitarios. Con ello, no parecía protegerse adecuadamente la intimidad de los usuarios.

Pudo observarse, asimismo, como en uno de los baños correspondientes a una de las habitaciones de matrimonio situada en la primera planta visitada, existía un orinal sin vaciar que provocaba malos olores. Tampoco los baños geriátricos ubicados en la primera planta se encontraban especialmente limpios, observándose la presencia de suciedad en el suelo de alguno de ellos.

Además se comprobó la carencia de camas articuladas en las habitaciones visitadas.

Considerando que la violación del derecho a la intimidad de los usuarios y el incumplimiento de las obligaciones y atenciones exigibles de higiene, salud y seguridad aparecen recogidos como infracciones administrativas en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, se imponía la necesidad de prestar especial atención a la detección de los aspectos señalados, adoptando las medidas precisas para su subsanación y, en su caso, sanción.

Todo ello aconsejó que por parte del Procurador del Común se formulara la siguiente resolución a la Gerencia de Servicios Sociales:

*“- Que con el fin de garantizar la máxima atención y asistencia que exigen las especiales características de los residentes, se arbitren los medios oportunos para proporcionar su debida protección y cuidado, asegurando, de este modo, la prevención de los riesgos que, inherentes a las propias condiciones físicas y psíquicas de los internos, pudieran derivar en resultados lesivos e incluso determinantes de una posible responsabilidad en el ejercicio de la guarda.*

*- Que por personal competente de esa Administración se compruebe si la distribución, y consiguiente reducción, del personal de atención directa del Centro a*

lo largo de los turnos de mañana, tarde y noche se ajustan a las exigencias establecidas en la normativa vigente.

- Que de conformidad con la facultad de inspección que esa Administración ostenta en materia de acción social, se proceda a constatar la existencia o no de irregularidades en el ámbito de la vulneración de los derechos de los usuarios (violación de la intimidad e incumplimiento de los deberes y atenciones exigibles de higiene y seguridad). Realizando, en su caso, las actuaciones oportunas para su corrección, así como en el ámbito sancionador, si ello procediere”.

En contestación a la misma, el citado organismo comunicó lo siguiente:

Respecto al primer punto, se había iniciado la implantación progresiva de dispositivos de control y aviso individual en los centros dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales, para facilitar la protección y supervisión de los residentes.

Respecto al segundo, que sin perjuicio de la realización de cuantas comprobaciones fuesen oportunas, el centro disponía de la plantilla necesaria, tanto de personal técnico como de atención directa en todos los turnos, cumpliendo lo establecido en el Decreto 14/2001.

Y respecto al último punto de la resolución, que de conformidad con la facultad inspectora de dicha Administración, se continuarían realizando las comprobaciones e inspecciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente, así como el impulso de acciones que mejorasen el funcionamiento del centro.

### **3.3.4. Declaración de incapacidad como garantía de la protección jurídica de los usuarios internos en centros residenciales**

Las personas mayores, por el mero hecho de serlo, no pueden ser equiparadas a supuestos incapaces. Pero no pocos de los usuarios ingresados en centros residenciales, ya sean públicos o privados, se encuentran presuntamente incapacitados. Pese a ello no siempre se solicita la declaración de incapacidad a la autoridad judicial correspondiente, pese a mostrarse ésta como mecanismo idóneo para la protección jurídica de los mayores.

Ello sorprende aún más en el caso de aquellas residencias que son de naturaleza asistida o en las que existe un destacado número de ancianos asistidos, que por sus características físicas o psíquicas, presentan en mayor medida que los válidos una disminución o anulación de su capacidad de autogobierno.

Así se constató en el expediente registrado con el número **Q/1427/02**, en el que, según los datos remitidos por la Gerencia de Servicios Sociales, de los 294 usuarios existentes (12 personas válidas, 101 asistidas de

grado I y 181 de grado II), tan sólo 13 se encontraban incapacitados judicialmente (9 de ellos ya con nombramiento de tutor) y 5 en trámite de resolución judicial de internamiento involuntario y/o incapacidad judicial.

Esta circunstancia (reducido número de ancianos incapacitados judicialmente o en trámite de incapacidad frente al elevado número de ancianos con deficiencias físicas o psíquicas) parecía evidenciar que, pese a la naturaleza asistida de casi todos los residentes, no siempre se daba traslado al Ministerio Fiscal de la existencia de una posible causa de incapacidad o de hechos que pudieran ser determinantes de la misma.

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en su artículo 757.3 es clara al respecto: Obliga a los funcionarios públicos que, por razón de sus cargos, conocieran la existencia de una posible causa de incapacidad, a poner ésta en conocimiento del Fiscal, facultando, asimismo, a cualquier persona a dirigirse a la misma autoridad para comunicar situaciones determinantes de una posible incapacidad.

Precisamente, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de la exigencia indicada, el Instituto Nacional de Servicios Sociales dictó en su momento la Circular 13/1/93, de 21 de septiembre, sobre “Supuestos de incapacidad presunta e internamientos involuntarios”, que resultó de aplicación en el ámbito de la administración autonómica conforme a lo señalado en el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales.

Esa norma regulaba el procedimiento a seguir en los supuestos de una presunta situación de incapacidad de los residentes de un centro transferido o adscrito a la Gerencia de Servicios Sociales. De acuerdo con dicho procedimiento, debía ser el director del centro residencial la persona responsable de la comunicación ante los órganos jurisdiccionales de los casos de supuesta incapacidad de las personas mayores.

Pues bien, sin cuestionar la observancia de la exigencia establecida en la señalada Ley, los datos mostraban, no obstante, una clara discrepancia entre el número de residentes asistidos en el centro en cuestión y aquéllos que se encontraban incapacitados judicialmente, suscitando dudas a esta Institución sobre la posible existencia de alguna causa de incapacidad no comunicada en su momento al Ministerio Fiscal y, por tanto, de residentes que, por sus características, pudieran ser objeto de una posible declaración de incapacidad judicial.

Esta circunstancia llevó al Procurador del Común a formular a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución:

*“Que con la finalidad de garantizar la protección de las personas mayores ingresadas en la Residencia Asistida de Segovia, se proceda por sus responsables a poner en conocimiento del Ministerio Fiscal aquellas posibles causas de incapacidad que hasta el momento*



no hayan sido trasladadas a dicha autoridad, teniendo en cuenta el elevado número de residentes que, por sus características físicas o psíquicas, cuentan con la condición de asistidos en el cómputo total de usuarios residenciados.

*Y que en el ámbito autonómico, se estudie la conveniencia de elaborar, de no haberse efectuado hasta el momento, unas instrucciones propias que establezcan las pautas a seguir en los supuestos de presuntas situaciones de incapacidad de personas mayores usuarias de centros residenciales dependientes o concertados con la administración autonómica”.*

En respuesta a la resolución indicada, la Gerencia de Servicios Sociales comunicó que quedaba garantizada la protección de las personas mayores ingresadas mediante la comunicación al Ministerio Fiscal de su presunta incapacidad, de acuerdo con la regulación del Instituto Nacional de Servicios Sociales. Además, indicó que se estaba elaborando una instrucción propia de la Gerencia de Servicios Sociales que regulara la materia.

### 3.3.5. Ayudas dirigidas a personas mayores

Entre los servicios sociales dirigidos a los mayores, además de los recursos orientados a prestar una atención integral y continuada a aquellas personas que, por diferentes motivos, no pueden permanecer en su domicilio habitual, se ofrecen otras prestaciones tendentes a facilitar la permanencia de los mayores en el entorno familiar y comunitario. Así ocurre con las subvenciones para la financiación de obras de adaptación de los domicilios particulares.

En efecto, la Gerencia de Servicios Sociales convoca anualmente ayudas de carácter individual dirigidas a personas mayores, cuyo contenido, sin embargo, no ha estado exento de reclamaciones.

En este sentido cabe destacar el expediente **Q/757/03**, en el que el interesado aludía a la exclusión de dichas ayudas del concepto relativo a calefacción.

Dicha exclusión se justificaba por la Gerencia de Servicios Sociales en el ámbito de estas ayudas, al dirigirse las mismas a la atención específica de las necesidades de las personas mayores desde los servicios sociales y no a la mejora con carácter general de las viviendas. Lo anterior había determinado la adopción de determinados criterios de aplicación (ahora ya incluidos expresamente en la convocatoria correspondiente al año 2004) en la línea de financiación dirigida a la adaptación del domicilio.

De esta forma, se habían seleccionado como conceptos subvencionables, en este ámbito de la adaptación funcional del hogar y al margen de las ayudas técnicas, las obras de accesibilidad de la vivienda (construcción de rampas, elevador de escalera, suelo antides-

lizante, ensanche de puertas...) y las obras de accesibilidad en baños (barras asideras, ducha accesible...).

Pero se excluían como subvencionables las reparaciones del domicilio que implicaran arreglo o pintura de paredes, techo, suelo, fachada o tejado, instalaciones de calefacción, electricidad, gas, cambio de puertas y ventanas y, en general, las obras realizadas en el domicilio dirigidas a la adecuación de su habitabilidad que no contribuyeran directamente a mejorar la autonomía del solicitante.

Sin embargo, dado que el sistema de acción social, y el propio objeto de la convocatoria, pretende favorecer no sólo el mantenimiento de la autonomía personal de las personas mayores, sino también la permanencia en su entorno habitual o familiar, esta Institución reflexionó sobre la conveniencia del nuevo criterio de exclusión acogido por la administración autonómica frente a una de las necesidades más sentidas por el colectivo de personas mayores, como es la adecuada calidad de vida en su propio domicilio.

Para ello se partió del análisis de las modalidades de convivencia de los mayores españoles, destacando la elevada proporción de personas (unos ocho de cada diez) que residen de forma autónoma, es decir, en su propio hogar, solas, en compañía del cónyuge o con otras personas. Así, los datos provisionales que ofrece el Censo 2001, evidencian un importante incremento de esta modalidad de convivencia. Según la Encuesta de Presupuestos Familiares, en 1998 era del 12,6% en términos absolutos, unas 745.000 personas. En 2001 eran 1.368.297, esto es, un 20,1 % de la población mayor de 65 años. (Así se refleja en el Plan Nacional de Acción para las Personas Mayores 2003-2007 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Castilla y León, según los datos ofrecidos en el Plan Regional Sectorial para las Personas Mayores (2000-2003), presenta uno de los índices más altos de España de población con 65 y más años que viven solos: más de 88.000, un 17,3% de las personas mayores, de los cuales unos 23.000 son mayores de 80 años, según estimaciones realizadas a partir del censo de 1991. En investigaciones posteriores se ha confirmado la estabilidad de este dato en sucesivos ejercicios.

Por tanto, partiendo de la tendencia de las personas mayores a vivir en su propio domicilio (también prevalente en materia de servicios sociales), la vivienda se presenta -según el señalado Plan de Acción- como el principal activo de las familias formadas por mayores que produce bienestar, seleccionándose en la misma planificación como instalación básica del hogar la disponibilidad de agua caliente y calefacción. Pese a ello, el 62,9% de los mayores no dispone de esta última en su vivienda.

De ahí que, según Informe del Consejo Económico y Social sobre la situación de las personas mayores en

Castilla y León (aprobado en el Pleno Ordinario de 12 de diciembre de 2002), la disponibilidad de calefacción surge como un problema destacable, cuya falta se aprecia con mayor intensidad en los pueblos más pequeños.

En este sentido, hay un 31 % de municipios menores de 100 habitantes donde la mayoría de las viviendas no disponen de calefacción, porcentaje que se reduce paulatinamente hasta llegar al 17% en los que superan el millar de habitantes. Dicho informe también considera como otros equipamientos imprescindibles, determinados electrodomésticos (cocina y frigorífico), cuya adquisición también fue excluida de la convocatoria de ayudas examinada.

De acuerdo con lo indicado, parecía razonable la exigencia de las personas mayores hacia unas condiciones mínimas en sus viviendas, teniendo en cuenta que su bienestar aparece ligado a la necesaria consecución de un alojamiento digno y adecuado.

La proclamación de este derecho y el compromiso que adquieren las administraciones públicas para su garantía, considerando preferente la permanencia de las personas mayores en su entorno sociofamiliar, aparece como novedad en la reciente Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección de las Personas Mayores de Castilla y León.

La garantía de su efectividad implica la necesidad de promover los mecanismos o cauces oportunos para conseguir que el domicilio de las personas mayores reúna no solo las condiciones de accesibilidad adecuadas, sino también de habitabilidad necesarias para prolongar en gran medida el mantenimiento en su entorno y, en definitiva, mejorar su calidad de vida.

Para lograr, por tanto, un alojamiento adecuado con las condiciones mínimas de habitabilidad y accesibilidad que permitan la permanencia del mayor en su domicilio habitual, las ayudas económicas se muestran, junto a otro tipo de prestaciones básicas, como uno de los principales recursos que pueden facilitar una razonable calidad de vida, con unos adecuados niveles de bienestar.

Por ello, el criterio adoptado por la Gerencia de Servicios Sociales sobre la exclusión de la línea de financiación dirigida a la adaptación funcional del hogar, de aquellas obras de adecuación de su habitabilidad que no contribuyan directamente a mejorar la autonomía del mayor, se aleja de la necesaria responsabilidad pública exigida en la normativa vigente para facilitar a los mayores los medios que les permitan continuar en su medio habitual con una adecuada calidad de vida y bienestar.

La justificación alegada para la aplicación de tal exclusión, fundamentada en que la mejora de la habitabilidad de las viviendas en general correspondería a otros departamentos de la administración, no podía ser compartida, en su generalidad, por esta Procuraduría.

Bien es cierto que el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León (2002-2009) contempla con especial interés a determinados grupos sociales singulares. Se mencionan, así, en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación del citado Plan, los apartamentos protegidos, destinados, entre otros, al colectivo de la tercera edad.

Pero en el ámbito de la rehabilitación de viviendas, no existen en esta Comunidad Autónoma ayudas específicas convocadas para este colectivo con el objeto de mejorar las condiciones de habitabilidad de su vivienda habitual. Sólo el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, del Ministerio de Fomento, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan estatal 2002-2005, eleva la cuantía de la subvención de las obras de adecuación de habitabilidad de una vivienda declarada protegida (35% del presupuesto protegido) cuando el titular ocupante de la misma tenga de sesenta y cinco años en adelante.

Se presentaba, pues, la siguiente situación en esta Comunidad Autónoma:

a) La normativa vigente en materia de servicios sociales persigue, entre otras finalidades, priorizar la permanencia de las personas mayores en su entorno habitual y familiar, facilitándoles para ello los medios adecuados orientados a mejorar su calidad de vida y bienestar, lo que aparece ligado especialmente a la necesidad de un alojamiento digno y adecuado.

b) Pese a la proclamación de este derecho en la propia Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, la protección económica establecida en la misma norma prevé únicamente ayudas técnicas y adaptaciones funcionales dirigidas a facilitar su capacidad de autonomía.

Con ello, las ayudas convocadas por la Gerencia de Servicios Sociales excluían como concepto subvencionable aquellas obras dirigidas a la adecuación de la habitabilidad de la vivienda que no contribuyeran directamente a mejorar la autonomía del mayor.

c) Amparada tal exclusión en la competencia de otros órganos de la administración autonómica respecto a la mejora de las viviendas, no se daban, sin embargo, ayudas específicas para personas mayores convocadas en esta Comunidad Autónoma, en materia de vivienda, con el objeto de mejorar las condiciones de habitabilidad de su domicilio.

Debía considerarse, ante ello, que acometer reformas destinadas a adecuar la habitabilidad del domicilio habitual no podría, en muchos casos, ampararse en la propia capacidad económica derivada de las pensiones que percibe este colectivo, que identifica la calidad de vida con unas adecuadas condiciones en la vivienda donde habita.

La única posibilidad para cubrir estas carencias, como ya indicaba el Consejo Económico y Social en el informe antes citado, consistía en articular un sistema de ayudas oficiales para el colectivo de la tercera edad, encaminadas a equipar y adecuar las viviendas a sus necesidades específicas: Dicho régimen de ayudas debía complementar al ofrecido por el Ministerio de Fomento para viviendas protegidas y al que, con carácter general, dispone la administración autonómica para la vivienda rural.

Así se había entendido en otras Comunidades Autónomas, al establecer en su normativa o planificación regional en materia de servicios sociales la necesidad de apoyos específicos para las personas mayores dirigidos a la adaptación funcional del domicilio habitual, al margen de las previstas por los órganos competentes en materia de vivienda.

En este sentido, cabe citar, a título de ejemplo, la Ley 6/1999, de 7 de julio, de la Junta de Andalucía, de atención y protección a las personas mayores, que establece en su Título VI (De la Vivienda) la obligación de adaptar las viviendas a las necesidades de las personas mayores. Concretamente, en su artículo 30.3, se impone el fomento, a través de ayudas y subvenciones, de programas para la adaptación de viviendas a las necesidades de las personas mayores, con la finalidad de lograr que su domicilio habitual reúna las mejores condiciones posibles de acceso, habitabilidad y proximidad a su entorno.

También en el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, entre las medidas de carácter social en el domicilio, se recoge (art. 29.1) la adecuación funcional básica de viviendas: "Sin perjuicio de lo previsto en el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, se establecerán ayudas destinadas a mejorar la seguridad y adecuación funcional de las viviendas que constituyan residencia habitual y permanente de las personas mayores". Como obras necesarias se entendía (art. 29.4) la adaptación de la instalación eléctrica, gas, alumbrado, y otras de similar naturaleza.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a través de una Orden de la Consejería de Bienestar Social, estableció y reguló las bases de las ayudas individuales para personas mayores (destinadas a la atención de los problemas específicos de este colectivo y, en general, a la promoción de su bienestar social), incluyendo, entre sus modalidades, las destinadas a la reparación de instalaciones y a la adaptación funcional de hogar, sin excluir obras de adecuación de la habitabilidad.

También la Región de Murcia, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, había regulado las ayudas para personas mayores (Orden de 2 de enero de 2004) destinadas a la atención de necesidades específicas de este colectivo y, en general, a la promoción de su bienestar social, incluyendo la reparación y adap-

tación de la vivienda, sin hacer tampoco ningún tipo de exclusión.

Incluso en el ámbito de las planificaciones regionales en materia de atención a las personas mayores, destacaban también como líneas de intervención las destinadas a garantizar una vivienda digna y adaptada a sus necesidades, propiciando la permanencia en su entorno.

En este sentido, destacaba el Plan de Atención de las Personas Mayores de Extremadura (2001-2005), que prevé como medida de actuación, dentro del objetivo específico de vivienda y como ayudas adicionales de las que pudiera conceder la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes, subvenciones para equipamiento básico, obras y adaptación funcional del domicilio.

De igual modo, el I Plan Integral de Personas Mayores de la Comunidad Autónoma de La Rioja (2002-2005) recoge como medida de intervención, en el ámbito del área de vivienda (con la finalidad básica de conseguir que todos los ancianos habiten en una vivienda que reúna las condiciones necesarias de acceso y habitabilidad, convirtiendo la misma en el lugar preferente para vivir), potenciar las ayudas económicas para viviendas con el fin de que éstas sean habitables.

Por lo tanto, era acertado afirmar la necesidad de que la normativa autonómica sobre personas mayores, previera junto a los apoyos específicos para la mejora de la accesibilidad de la vivienda y, con ello, de la autonomía del mayor, aquellos otros dirigidos a la adecuación de las condiciones de habitabilidad, que permitieran su permanencia en el domicilio, así como mantener niveles adecuados de calidad de vida.

Precisamente por ello, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*"1.- Que en la normativa autonómica sobre atención y protección a las personas mayores, se recoja -como medida de actuación de carácter social en el domicilio- la adaptación de las viviendas a las necesidades de este colectivo, introduciendo junto a las ayudas que permitan mejorar su capacidad de autonomía, apoyos económicos dirigidos a lograr que su domicilio habitual reúna las mejores condiciones para ser habitable.*

*Ello con el fin de promover los programas oportunos para conseguir la efectividad del derecho a un alojamiento digno y adecuado para las personas mayores, contando con las condiciones de accesibilidad adecuadas que permitan mejorar su autonomía, así como las de habitabilidad necesarias para permitir la permanencia en su entorno y, en definitiva, mejorar su calidad de vida y bienestar.*

*2.- Que en la próxima planificación regional sobre las personas mayores se introduzca, asimismo, como*

*línea de intervención destinada a garantizar una vivienda digna, el establecimiento de ayudas (complementarias de las concedidas al amparo de la planificación específica sobre vivienda) para lograr que el domicilio habitual de este colectivo reúna las mejores condiciones posibles de accesibilidad y habitabilidad.*

*3.- Que en el sistema específico de ayudas individuales para personas mayores convocadas por la Gerencia de Servicios Sociales, se incluya como concepto subvencionable junto a la adaptación funcional del hogar dirigida a la mejora de la accesibilidad, la destinada a la adecuación de la habitabilidad general del domicilio, favoreciendo, así, no solamente la mejora de la autonomía del solicitante, sino también la permanencia en su entorno mediante un alojamiento digno y que responda a unos niveles adecuados de calidad de vida. Ello con independencia y como complemento de lo previsto en la planificación regional en materia de vivienda”.*

Al cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación al respecto.

### **3.4. Menores**

Como ya tuve ocasión de decir en estas Cortes con ocasión de la defensa del informe 2001, nuestra actuación en materia de menores abarca muchas de las áreas en que organiza su trabajo la Institución.

Por citar algunos ejemplos, el Procurador del Común ha asumido de oficio la defensa del derecho a la vida y a la integridad física de los menores en relación con la seguridad vial. También se ha ocupado del derecho a la educación de los menores haciendo especial hincapié en los alumnos con necesidades educativas especiales.

Por eso, deseamos entonces, y lo seguimos haciendo hasta el momento, la posibilidad de encomendar –dentro de esta Procuraduría o dependiendo de ella– a una única persona, en exclusiva, la problemática referida a los menores. Consideramos más oportuno que, dentro de cada área, por el responsable correspondiente, se estudien los diversos aspectos de la infancia bajo la dirección del Procurador del Común. Y ello, en el convencimiento de que actuar de otro modo sería ignorar el carácter intersectorial de las cuestiones que afectan a este colectivo.

La atención a la infancia, dirigida hacia la promoción del bienestar de los niños y adolescentes, al desarrollo de sus derechos y al favorecimiento de su autonomía personal, implica, entre otros aspectos, la protección de los menores en situación de riesgo o desamparo.

Esta política de atención y protección a la infancia en desprotección es la causa de buena parte de las reclamaciones formuladas al Procurador del Común, en razón de la ruptura familiar ligada a la adopción de determinadas medidas de protección que implican la guarda del menor

lejos de la familia de origen y, de forma especial, cuando no resulta posible, en beneficio del menor, una posterior reunificación.

En otros casos, por el contrario, se reclama la rápida intervención protectora de la administración frente a posibles supuestos de desprotección social de la infancia, adoptando los mecanismos de protección específicos para facilitar el logro de un desarrollo armónico, en el orden físico, psicológico o moral.

Estas cuestiones han permitido analizar la eficacia de la acción protectora, asegurando la adecuada aplicación de aquellas medidas que implican la separación familiar a los casos que alcancen niveles de desestructuración susceptibles de requerir este tipo de intervención y la rápida actuación administrativa en las fases tempranas de la aparición de los factores de desprotección.

#### **3.4.1. Separación familiar derivada de los procedimientos de protección a la infancia**

La intervención administrativa reparadora de las situaciones de desprotección en que puedan encontrarse los niños y adolescentes de esta Comunidad Autónoma, se dirige a la promoción, mediante la adopción de las medidas precisas, de su integración definitiva en los grupos naturales de convivencia (padres biológicos, familia extensa o una nueva familia) en el menor tiempo posible, posibilitando, a su vez, su participación normalizada y su pleno desarrollo y autonomía.

La gravedad de la situación de desprotección, el grado de colaboración de los padres para su reparación y el pronóstico sobre la posibilidad de cambio de la situación familiar, son las circunstancias que condicionan las decisiones a adoptar en el marco de la acción protectora, dando prioridad, siempre que resulte posible, a la permanencia del menor en el núcleo familiar.

De ahí que la actuación administrativa se oriente, por orden de prioridad, desde la preservación en ese entorno familiar hasta la separación, bien provisional, para proteger la integridad y seguridad del menor y establecer las condiciones que posibiliten la posterior reunificación, bien definitiva de la familia de origen, para promover su integración en un entorno de convivencia alternativo.

Esta separación del núcleo familiar en las situaciones de desamparo, derivada de la aplicación de medidas de protección como la adopción y la asunción de la guarda mediante el acogimiento familiar o residencial, es la que origina frecuentes discrepancias, convirtiéndose en el principal motivo de reclamación ante el Procurador del Común.

A título de ejemplo, pueden destacarse casos como los reflejados en los expedientes Q/1636/02 y Q/833/03.

En el primero de los expedientes citados el reclamante manifestaba su disconformidad con la actuación protectora de la Gerencia Territorial de

Servicios Sociales de León, pretendiendo la reunificación del menor con la familia de origen.

Tras la declaración de la situación de desamparo, y después de un periodo en acogimiento residencial, desde la Sección de Protección a la Infancia se consideró la necesidad de proporcionar al menor una alternativa familiar definitiva y estable, resolviéndose finalmente incluirle en un programa de separación definitiva y acordándose la medida de acogimiento residencial.

En el segundo, la disconformidad con la acción de protección ejercida por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, derivaba de la propuesta de formalización de un acogimiento familiar con familia extensa.

Las gestiones de investigación realizadas por esta Institución en expedientes como los comentados, permitieron constatar que esta toma de decisiones, adoptando una medida de protección dirigida a la adecuada protección del menor, venía precedida del correspondiente estudio por parte del equipo de protección a la infancia, al que, tras el seguimiento realizado, compete valorar y proponer las soluciones a adoptar ante posibles situaciones de desprotección en las que puedan encontrarse los menores, y tales análisis y estudios eran realizados por expertos en la materia, siendo, en principio, imposible su valoración crítica por parte de esta Procuraduría.

Es decir, debía entenderse que la entidad pública de protección a la infancia había ejercido sus facultades y deberes respecto de los menores en cuestión conforme a las previsiones legales vigentes, atendiendo a la situación del caso concreto y en beneficio de aquéllos.

En otros supuestos, las discrepancias que surgen a raíz de una decisión administrativa de separación familiar, vienen motivadas, no por el deseo de reunificación, sino por la ausencia del establecimiento de un régimen de visitas.

La determinación del régimen de relaciones con el menor, condicionado por el interés superior del mismo, su derecho a mantener contacto con la familia y el de ésta a visitarle (siempre que no perjudique su desarrollo o integración o se obstaculice la acción protectora), se realiza en los casos en que se acuerda la separación provisional del menor de la familia.

Por lo tanto, se excluyen aquellos otros casos en los que la medida adoptada supone la separación definitiva de la familia de origen.

Ahora bien, pese a tal exclusión, es habitual observar el frecuente deseo por parte de la familia de establecer un régimen de visitas con el menor. Así ocurría en la reclamación planteada en el expediente **Q/1122/03**, en el que el carácter definitivo de la separación familiar acordada, materializada a través de una adopción, no permitía, en consecuencia, apreciar irregularidad alguna.

Además, siendo la adopción de obligada constitución judicial, la salvaguarda del interés del menor quedaba bajo la tutela directa del Juez competente, quien había de velar prioritariamente por el mismo, como más digno de protección.

### **3.4.2. Intervención administrativa en las situaciones de desprotección**

La acción administrativa protectora que debe desplegarse para la protección de los menores en situación de riesgo o desamparo, referida en la Ley 14/2002, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, ha sido recientemente desarrollada y regulada por el Decreto 131/2003, de 13 de noviembre, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Dicha protección se lleva a cabo mediante una intervención administrativa individualizada, cuya ejecución, materializada desde la recepción del caso hasta la resolución sobre la situación de desamparo y la asunción de la tutela, exige la inmediata puesta en marcha de las medidas y actuaciones precisas tendentes a su reparación en el menor tiempo posible.

Sin embargo, son habituales las reclamaciones que exigen esa rápida intervención por la inactividad administrativa frente a posibles situaciones de grave riesgo social. Tales demandas impulsan a esta Institución a dirigir su intervención para provocar la necesaria actuación administrativa, constatando que se ha realizado la investigación correspondiente para verificar la existencia o no de la situación denunciada.

Así ocurrió en el caso reflejado en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1095/03**, en el que el reclamante denunciaba la supuesta situación de abandono de dos menores, cuya guarda y custodia era ostentada por su madre.

Ello obligó a esta Procuraduría -de conformidad con el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y el artículo 46 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León- a comunicar a la Gerencia de Servicios Sociales los hechos denunciados por la persona reclamante (ocurridos en junio de 2003) y que podían, en su caso, ser origen de una posible situación de desamparo.

Como consecuencia de la actuación desarrollada por esta Institución se constató que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos había iniciado en tres ocasiones (durante los años 2001 y 2002) informaciones previas para conocer las circunstancias del caso relativo a los menores y determinar la procedencia o no de abrir expediente de protección, todas las actuaciones iniciadas se habían archivado al no detectarse causa de despro-

tección que exigiera en ese momento el inicio del oportuno procedimiento para la declaración de una situación de desamparo.

Ahora bien, la comunicación realizada por esta Institución a la Gerencia de Servicios Sociales no se consideró como notificación de una posible situación de desprotección, al no informarse por la citada Administración sobre la realización de nuevas actuaciones al respecto.

Por ello, resultaba procedente instar la intervención administrativa con el fin de confirmar o refutar las circunstancias expuestas. (Téngase en cuenta que la ausencia de desprotección constatada en ocasiones anteriores no podía presuponerse, sin la realización de comprobación alguna, respecto de hechos denunciados con posterioridad).

En el ejercicio de la defensa de los derechos del menor, la administración puede actuar, conforme señala el Decreto 57/88, de 7 de abril, sobre normas reguladoras en materia de protección de menores, “de oficio o a instancia de otras personas o Instituciones...”.

Algo que también se recoge en el artículo 58.1 de la Ley 14/2002: “El procedimiento se iniciará de oficio por la Entidad Pública, en razón de orden judicial, a iniciativa del Ministerio Fiscal, a demanda del menor, a solicitud de los padres o tutores, o cuando aquella, por sí, o a través de sus servicios o mediante notificación, informe o comunicación de la autoridad o sus agentes, funcionarios, profesionales o ciudadanos, tenga conocimiento de que un menor puede encontrarse en una situación de riesgo o desamparo”.

Por lo tanto, el inicio de la actuación protectora resulta posible en virtud de las señaladas notificaciones o comunicaciones, materializadas, en su caso, en la posterior realización de una investigación previa (art. 60 Ley 14/2002) para la obtención de toda la información que sobre el caso pueda reunirse, y con el fin de confirmar la posible concurrencia de una situación de desprotección, avanzar una primera valoración respecto a su entidad, alcance y consecuencias, y establecer la necesidad, en caso preciso, de adoptar las medidas establecidas en la Ley.

En todos los casos notificados de posibles situaciones de desprotección que sean atendido por las Secciones de Protección a la Infancia se impone, por tanto, la necesidad de garantizar la realización de las investigaciones preceptivas.

En consecuencia, resulta imprescindible la intervención administrativa en los supuestos de posibles situaciones de desamparo, para paliar las causas que conducen a la marginación en el campo de la infancia en desprotección. Por ello el Procurador del Común, en el caso examinado, formuló a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución:

*“1.- Que sirva el presente escrito como notificación o comunicación de una posible situación de desprotección respecto de los menores en cuestión y, en su caso, se determine por el órgano competente sobre la necesidad de iniciar la correspondiente investigación previa para finalmente confirmar o no su veracidad o concurrencia.*

*2.- Que de no confirmarse la situación de desprotección, ya una vez finalizada dicha fase de investigación previa, se proceda al cierre de las actuaciones. Acordándose, en el supuesto contrario, la iniciación de procedimiento para la declaración de la situación de desamparo y la adopción, en su caso, de las medidas que resulten pertinentes”.*

En contestación a la misma, se recibió escrito emitido por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos, del que se desprendía su aceptación, dado que por ese organismo se llevó a cabo la pertinente investigación previa, llegándose a la conclusión técnica de que no existía ninguna situación de negligencia física o psíquica por parte de la madre de los menores ni, por tanto, posibilidad de catalogar su situación como de maltrato con la consiguiente declaración de situación de desamparo.

A pesar del caso concreto expuesto, en la mayoría de los que se plantean, no resulta necesario instar la intervención administrativa en este ámbito. Normalmente, tras remitir el Procurador del Común los hechos denunciados a la Gerencia de Servicios Sociales, se inicia la investigación correspondiente por parte de la entidad pública de protección a la infancia o se comunican las actuaciones ya iniciadas.

De hecho, en muchos casos las denuncias o reclamaciones se producen como consecuencia de los conflictos surgidos en el seno de la familia tras una ruptura matrimonial o de pareja o durante los procesos contenciosos de separación o divorcio.

La custodia de los menores asignada a uno de los progenitores genera, en ocasiones, una importante conflictividad familiar, traducida en una constante disconformidad con el cuidado y atención prestada a los mismos. Ello motiva, generalmente, la ausencia de una verdadera situación de desprotección.

Así ha ocurrido en expedientes como el registrado con el número de referencia **Q/1156/03**. En dicho expediente el reclamante aludía a la posible situación de desprotección en la que podía encontrarse un menor, por estar en deficientes condiciones de cuidado.

Una vez finalizadas las gestiones iniciadas con la Gerencia de Servicios Sociales, se constató que durante la investigación realizada por la Sección de Protección a la Infancia de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila, se había comprobado la adecuada atención del menor por parte de la madre y los abuelos maternos, no existiendo situación de desamparo o grave

riesgo que justificara la acción protectora de la entidad pública.

De igual forma cabe citar el expediente registrado con el número de referencia **Q/743/03**, relativo a la supuesta situación de desamparo de un menor -cuyos padres se encontraban en trámite de separación-, dado que su madre (a la que se le había otorgado su custodia) podía no estar capacitada para hacerse cargo del mismo.

Dichos hechos fueron comunicados a la Gerencia de Servicios Sociales para el inicio de las investigaciones procedentes dirigidas a constatar la veracidad de lo denunciado, comprobándose, de conformidad con las actuaciones desarrolladas por dicha Administración, la inexistencia de un incumplimiento de los deberes de atención de la madre sobre el menor, no apreciándose, pues, indicios de desprotección.

No obstante, en casos como los expuestos, teniendo en cuenta la naturaleza de los hechos y la implicación en los mismos de menores de edad, el Procurador del Común procedió a dar traslado de los mismos al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.

#### **3.4.3. Régimen de relaciones del menor con la familia**

En situaciones de ruptura de la unidad familiar (surgida, en muchas ocasiones, con los procesos de separación o divorcio), los hijos menores son las principales víctimas de los conflictos surgidos en el seno de la familia, especialmente en el ámbito de las relaciones con algunos familiares y personas significativas en su vida, como es el caso de los abuelos.

Por ello, esta Institución, no ha sido ajena al sufrimiento padecido por algunos abuelos a los que, por parte del progenitor encargado de la custodia del menor, se les impide u obstaculiza la posibilidad de relacionarse con sus nietos. Los expedientes **Q/1156/03** y **Q/2111/03**, son claro ejemplo de este tipo de situaciones.

El exiguo tratamiento que las normas del Código Civil venían dispensando a las relaciones de los nietos con sus abuelos, hizo que la reciente legislación aprobada -teniendo en cuenta que el ámbito familiar no se circunscribe únicamente a las relaciones paternofiliales que, aunque prioritarias, no pueden aislarse del resto de vínculos familiares- singularizara, de forma más reforzada, el régimen de relaciones entre los abuelos y los nietos.

Concretamente, con la nueva redacción dada al artículo 160 del Código Civil, mediante la Ley 42/2003, de 21 de noviembre, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de relaciones familiares de los nietos con los abuelos, se establece la imposibilidad de impedir sin justa causa las relaciones personales del hijo con sus abuelos y otros parientes y allegados.

No obstante, la efectividad del derecho reconocido en el mencionado precepto debe sustanciarse ante el órgano judicial competente. De ahí que no haya sido posible en los casos de oposición al mismo, la intervención del Procurador del Común. Ello no obstante, ante situaciones de este tipo esta Institución ha indicado a los interesados las competencias que ostenta el Juez, de producirse impedimentos y obstrucciones a las relaciones entre abuelos y nietos, como encargado de resolver al respecto la petición de alguno de éstos.

#### **3.5. Salud mental**

La permanente denuncia sobre la insuficiencia o escasez de recursos públicos asistenciales para el tratamiento del enfermo mental, sigue dejando constancia del visible desamparo al que se ve sometido este colectivo y del difícil papel del cuidador trasladado al núcleo familiar, que no encuentra las suficientes respuestas institucionales frente a las necesidades reales planteadas ante una administración que se aprovecha de la abnegada voluntad de sacrificio y sensibilización de las familias y asociaciones que actúan en torno a la protección de los enfermos mentales.

Esta problemática, objeto de constante preocupación en muchos de los testimonios llegados al Procurador el Común, ha derivado hacia un criticado sistema en el que los derechos de no pocas de las personas afectadas por una enfermedad mental crónica se ven vulnerados por la pasividad administrativa. En especial, se aprecia la grave situación de aquellos enfermos mentales que no contando con familiares que puedan dedicarse a su atención, o siendo éstos incapaces de afrontar la responsabilidad de sus cuidados, acaban finalmente en serias condiciones de abandono (sanitario y social), con un constante empeoramiento y cronicidad de la enfermedad e incluso en estados de habitabilidad infrahumanas o protagonizando altercados y alarma social.

El fomento y creación, sobre todo en los últimos años, de algunos recursos desde la red asistencial pública, no ha podido ocultar, sin embargo, las carencias reales que persisten en la actualidad.

La imagen habitual que dichas carencias ofrecen del actual sistema de atención al enfermo mental en esta Comunidad Autónoma, se caracteriza por un constante conflicto u oposición entre las necesidades acuciantes de algunos afectados (enfermos y familias) y las respuestas proporcionadas desde la administración, traducidas en enfrentados criterios sobre los recursos ofrecidos e, incluso, en divergencias competenciales dentro del propio aparato administrativo (social y sanitario).

Ninguna de estas deficiencias se muestra como novedosa en el presente ejercicio. Pero su indeseada persistencia, destacada en el conjunto de las reclamaciones formuladas, permite dejar constancia una vez más del estado de la organización sociosanitaria dedicada a la

atención de este sector marginado de la población, así como de las dificultades asistenciales a las que éste todavía se enfrenta, el agotamiento psicológico de las familias, las consecuencias reales plasmadas en sus condiciones de vida y otros problemas que, pese a los avances experimentados, subsisten en la actualidad.

Por ello la intervención del Procurador del Común se ha dirigido hacia el impulso en la cobertura de las necesidades insatisfechas y la eliminación de las carencias existentes. Además, no se han olvidado los numerosos casos en los que, junto a esa labor supervisora de la actuación desarrollada por la administración autonómica, ha sido preciso, ante la supuesta existencia de situaciones de abandono y de peligrosidad potencial, dar traslado al Ministerio Fiscal para la correspondiente declaración de incapacidad del enfermo y la adopción de medidas cautelares para su adecuada protección.

Es más, la preocupación por la situación de las personas afectada por una enfermedad mental ha sido objeto central de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas el pasado año en Albacete y Toledo en el mes de octubre de 2003.

### **3.5.1. Dificultades en el acceso a los dispositivos de hospitalización de media y larga estancia**

En el intento por tratar los trastornos psíquicos en la comunidad, se ha otorgado al entorno familiar un papel fundamental (no deseado en algunos casos) en la integración y rehabilitación del enfermo mental, convirtiendo dicho entorno en el principal recurso para la prestación de atención y cuidados.

Efectivamente, la contribución de la familia puede resultar decisiva en los procesos de recuperación e integración comunitaria. De hecho, un buen número de pacientes crónicos ven satisfechas sus necesidades asistenciales y protectoras dentro del núcleo familiar.

Pero incluso aceptando la conveniencia de que tales cuidados deban realizarse por la propia familia, no puede ocultarse que no siempre se dan las condiciones adecuadas o requeridas para conseguir dicha finalidad, ya que con frecuencia la atención en este ámbito se hace impracticable por la aparición de situaciones de gran conflictividad y agresividad.

Esta problemática, centrada en la importante carga que la familia no puede soportar, se agrava aun más cuando los padres son ya ancianos, padecen algún tipo de enfermedad o tienen a su cargo más de un hijo enfermo mental.

Por lo tanto, se trata de hogares imposibilitados y agotados para convertirse en el principal medio para la prestación de servicios.

Por este motivo, y pese a la tendencia a reducir las derivaciones hacia dispositivos de carácter hospitalario de media o larga estancia, no cabe duda que, en muchos

casos, las hospitalizaciones se convierten en el recurso adecuado para el tratamiento de los procesos de cronificación.

Son numerosos los casos en los que existiendo graves trastornos conductuales imposibles de controlar en el medio familiar con tratamiento ambulatorio y con otros recursos de protección comunitaria, se emiten por la propia red pública de salud mental recomendaciones médicas de ingreso en centros específicos de media-larga estancia, fuera de los entornos familiares donde el enfermo no puede convivir.

Precisamente por ello, los problemas surgen en relación con el grado de cumplimiento o incumplimiento, por parte del sistema público, de tales recomendaciones de ingreso para el tratamiento de la enfermedad.

Precisamente, de las dificultades planteadas para el acceso a ese tipo de recursos, derivan incomprensibles situaciones en las que se expone al paciente y a su familia a estados de gran emergencia social o de total abandono sociosanitario, siendo precisa la prestación de la necesaria atención a cargo de la propia administración, a través de los dispositivos del sistema público de salud mental.

Este ha sido el caso expuesto en el expediente **Q/1590/03**, relativo a un enfermo mental diagnosticado de esquizofrenia paranoide crónica, unida al consumo de tóxicos y alcohol.

Su sintomatología (claros síntomas psicóticos en un frecuente estado de descompensación como ideación paranoide de perjuicio, gran conflictividad y agresividad en el medio familiar, conducta desorganizada en lo referente a comidas y horarios de sueño) había ido agravándose con el tiempo y su deterioro en el ámbito cognitivo y conductual hacía pensar en su cronicidad y dificultaba sus posibilidades de rehabilitación, personales y de interacción social en un entorno normalizado.

Por ello, con ocasión de su último ingreso en la Unidad de Agudos del Hospital de León, se recomendaba su pase a una unidad de internamiento prolongado.

La Gerencia Regional de Salud consideraba que la opción terapéutica más adecuada para el citado paciente, era el ingreso en la Unidad de Convalecencia Psiquiátrica que iba a entrar en funcionamiento de forma inminente en el Hospital "Santa Isabel" de León.

Sin embargo, una vez iniciada la actividad en dicho recurso, el ingreso recomendado no se había llevado a efecto, produciéndose la consecuente desatención del mencionado paciente y los inevitables perjuicios derivados de dicha falta de asistencia.

Esta Institución llevó a cabo las oportunas gestiones ante la Consejería de Sanidad respecto a la realización de



una intervención programada en el sentido apuntado, comprobando cómo finalmente se produjo el ingreso del citado paciente en el referido centro hospitalario para abordar su situación de forma integral.

Otro de los supuestos representativos de las dificultades que presenta el acceso a un dispositivo de estas características, quedó reflejado en la queja **Q/2039/02**. En este caso, también el comportamiento agresivo mostrado en el medio familiar y la fuerte alarma social causada por el enfermo, diagnosticado de esquizofrenia paranoide de carácter crónico y recurrente, habían hecho recomendar su internamiento en un centro adecuado para el tratamiento de su enfermedad, teniendo en cuenta que no se trataba de una persona apta para desenvolverse en su entorno.

Concretamente, el centro de salud correspondiente estimaba la necesidad de un control constante por parte de alguna institución, dado que cada descompensación se acompañaba de un estado agresivo que ponía en peligro la propia integridad del enfermo y de sus familiares.

La falta de una respuesta pública al respecto y la persistencia de los riesgos señalados, hizo preciso que por esta Institución se realizaran las actuaciones pertinentes con la Consejería de Sanidad a fin de determinar la viabilidad del acceso del citado paciente a un recurso rehabilitador. Como consecuencia de las actuaciones realizadas se constató el ingreso del paciente en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Hospital "Santa Isabel" de León.

Claro ejemplo, asimismo, de las reticencias que con frecuencia surgen a la hora de ofrecer la necesaria asistencia hospitalaria, pese a los criterios médicos favorables a la misma, se muestra en el expediente **Q/2214/02**. El paciente, en este caso, padecía un trastorno psicótico, demencia persistente inducida por alcohol y personalidad esquizotípica.

Su enfermedad, agravada por su dependencia alcohólica, también determinaba frecuentes comportamientos agresivos, tanto hacia sus familiares como en el entorno en general, produciendo, incluso, numerosos altercados de orden público y llegando a ser un problema para la convivencia con la ciudadanía.

Con ocasión de su ingreso en la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica del Hospital Universitario de Valladolid, se había estimado la necesidad de internamiento del paciente en instituciones específicas para el tratamiento de su enfermedad.

Pero tampoco, en este supuesto, se daba cumplimiento por la red pública a tal recomendación médica. Por ello, fue preciso realizar el ingreso en un centro privado, en el que también se afirmaba la necesidad del paciente de permanecer en un medio protegido, dada su situación y evolución esperable, precisando del concurso de terceras personas para atender sus necesidades básicas.

La exigencia de que tales cuidados fuesen prestados desde el sistema público (máxime considerando la imposibilidad de seguir sufragando los elevados gastos generados por la estancia en el recurso privado), hizo precisa la intervención del Procurador del Común.

Solicitada información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se comprobó finalmente el ingreso del paciente en una Unidad de larga estancia.

También en el supuesto planteado en la queja **Q/447/03**, fue posible finalmente una respuesta favorable desde el sistema público en la prestación de la asistencia en régimen hospitalario que precisaba el paciente en cuestión.

Tras el ingreso de dicho paciente en la Unidad de Convalecencia y Cuidados Paliativos del Centro Hospitalario "Benito Menni" (autorizado por la Gerencia de Salud de Área de Valladolid), presentaba una demencia tipo alzheimer con deterioro de grado severo, con episodios de agitación psicomotriz que requerían tratamiento psicofarmacológico continuado, siendo funcionalmente dependiente para todas las actividades básicas de la vida diaria y permaneciendo encamado de forma permanente.

Dicho enfermo precisaba de atención de forma continuada en un centro en el que estuvieran garantizados permanentemente los servicios médicos y de enfermería que requería su situación, así como la debida asistencia respecto a sus necesidades básicas, y tras las gestiones realizadas por esta Procuraduría se constató que se había prorrogado su estancia en la citada Unidad de Convalecencia y Cuidados Paliativos hasta el plazo máximo establecido en el concierto existente entre la Gerencia Regional de Salud y el referido centro hospitalario, periodo en el que estaba previsto completar el tratamiento y/o gestionar su ingreso en otro centro de larga estancia.

Destaca, no obstante, por la constante negativa de la administración a proporcionar el acceso a la necesaria atención sociosanitaria, pese la existencia de recomendaciones médicas de ingreso (colocando al paciente y su familia en un auténtico abandono asistencial), la situación descrita en el expediente **Q/431/03**.

Denunciada ante esta Institución la grave problemática padecida por un enfermo mental y su familia, derivada de la falta de una atención ajustada a las características de la enfermedad, se realizaron las oportunas gestiones de investigación con la Consejería de Sanidad, con la Gerencia de Servicios Sociales y con la Fundación Tutelar Feclm (que compartía la tutela sobre dicho incapacitado, junto con su padre), conociéndose, así, los antecedentes y la situación real de dicha problemática:

El enfermo, de 23 años de edad, presentaba desde los 8 años graves trastornos conductuales, con dificultades de control de impulsos, conductas disociales, inestabilidad emocional y agresividad ocasional que difi-

cultaban la convivencia familiar. Le había sido reconocido un grado de minusvalía del 79%, que fue posteriormente actualizado con un resultado del 83%.

Diagnosticado de trastorno orgánico de la personalidad y trastorno del control de los impulsos, seguía tratamiento psiquiátrico en la Unidad de Salud Mental del Hospital "San Antonio Abad" de León.

Pero pese a los distintos tratamientos psicofarmacológicos prescritos, según la misma Unidad, no se había apreciado ninguna mejoría ni en la conducta ni en la sintomatología.

Tampoco se habían podido alcanzar los objetivos perseguidos por el Servicio de atención domiciliaria para personas con enfermedad mental (Sadem) -prestado por la Asociación leonesa de familiares y amigos de enfermos mentales (Alfaem)-, debido a la dificultad de control y el aumento del deterioro, ni tampoco por el programa de los talleres ocupacionales de la misma Asociación, como consecuencia de la manifestación de continuas conductas problemáticas por parte del enfermo, básicamente sustracción de dinero, comida y comportamientos violentos.

Su convivencia diaria en el domicilio familiar se hacía insostenible, requiriendo de atención y supervisión continua por parte de sus padres y hermanos debido a las graves alteraciones de su comportamiento, fugas constantes de su domicilio, conductas violentas hacia aquéllos, gasto incontrolado de dinero, robos, etc., obligando a prescribir a dicho paciente una medicación que le mantenía sedado e inactivo durante gran parte del día.

Dichos trastornos de conducta estaban afectando tanto al citado entorno familiar como a los vecinos de su localidad de residencia, hasta el punto de considerarse que su comportamiento comenzaba a ser peligroso.

La mencionada Unidad de Salud Mental recomendaba el ingreso en centro específico controlado para un abordaje psicosocial, dados los graves trastornos de conducta, que no habían podido controlarse en el medio familiar con tratamiento ambulatorio.

Derivado, así, desde el citado Equipo a la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Hospital "Santa Isabel" de León para valorar su inclusión en un programa rehabilitador, se consideró que el citado recurso no era el lugar apropiado para el ingreso del paciente, por las dificultades de control de impulsos y por incumplir los criterios de acceso, presentando un diagnóstico no susceptible de programas de rehabilitación psiquiátrica.

Tampoco la tramitación de plaza para el ingreso del enfermo en centros de discapacitados de la Gerencia de Servicios Sociales satisfacía sus necesidades de asistencia sociosanitaria, dado que los puestos que ocupaba en la lista de espera de los centros solicitados eran muy bajos, no siendo previsible, por tanto, que su admisión se produjera en un breve o medio plazo.

Todo ello demostraba que pese a haber fracasado todas las alternativas de tratamiento clínico y ambulatorio, estar acreditada la convivencia insostenible en el domicilio familiar (incluso su peligrosidad), haber sido recomendado por médico especialista de la correspondiente unidad de salud mental el ingreso en centro específico controlado y valorada la imposibilidad de tratamiento en recurso rehabilitador, no se había llevado a cabo la derivación del enfermo a un dispositivo de larga estancia adecuado para el control de su enfermedad.

De esta forma, la familia se enfrentaba con una grave situación de conflictividad, que imposibilitaba el manejo y contención del enfermo y que provocaba, inevitablemente, riesgos para la propia integridad.

Esta situación, caracterizada por un indebido abandono sociosanitario, debía ser evitada sin dilación alguna.

La acreditada necesidad de internamiento del paciente, determinaba, ineludiblemente, que su atención corriera a cargo de la propia administración a través de los dispositivos del sistema público de salud mental (o, en caso preciso, de conciertos con recursos privados).

En este ámbito de la red pública, el nivel especializado de atención a la salud mental, conforme al Decreto 83/1989, de 18 de mayo, de organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de Castilla y León, no sólo se estructura mediante dispositivos de tratamiento ambulatorio, de hospitalización breve o de rehabilitación psiquiátrica, sino también mediante recursos de carácter residencial.

Con el Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León, publicado en 1998, se incluyó finalmente la creación de una unidad regional de larga estancia, entre los objetivos para el desarrollo de un programa de patología psiquiátrica de larga duración y mal pronóstico, poniendo, así, en funcionamiento una Unidad Residencial Psiquiátrica de referencia regional en el Hospital Santa Isabel de León, donde se prestan cuidados sociales y sanitarios de cierta intensidad a personas que, tras múltiples intentos terapéuticos para lograr su inserción comunitaria, no han adquirido habilidades suficientes para alcanzar una autonomía que les permita residir en la comunidad.

Teniendo en cuenta la situación analizada y los datos arriba reflejados, esta Procuraduría llegó a la conclusión de que ante la necesidad de una asistencia urgente en régimen de internamiento (que no podía condicionarse a la prolongada espera asociada, previsiblemente, al acceso a una de las solicitadas plazas de discapacitados), procedía, en consecuencia, valorar y determinar la posibilidad de ingreso del paciente en la unidad de larga estancia de referencia regional o, en su caso, en otro recurso apropiado para dar una solución definitiva al problema en cuestión y, así, ofrecerle la necesaria asis-

tencia sociosanitaria adecuada a las características específicas de su enfermedad.

De esta forma, se acabaría con la total desatención existente -cuya cobertura debía ser asumida por el propio sistema público-, así como con la enorme carga asistencial que sus progenitores, con grandes dificultades y riesgos, habían venido dispensando a lo largo de muchos años.

Por ello, esta Institución formuló a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“Que, a la mayor brevedad posible, se proceda a la adopción de las medidas necesarias para ofrecer al enfermo su derivación a una plaza en un centro específico controlado en régimen de internamiento de larga estancia, o en otro adecuado a sus características, atendiendo al fracaso de todas las alternativas de tratamiento clínico y ambulatorio, a la imposible convivencia en el entorno familiar y social, a las recomendaciones médicas del sistema público y a la valorada imposibilidad de tratamiento en recurso rehabilitador”.*

En contestación a dicha resolución, se recibió informe de la Gerencia Regional de Salud, en el que se comunicaba que el paciente había sido admitido finalmente en el Centro Ocupacional Zorita de Melgar de Fernamental.

Sin embargo, esta Institución supo que la citada persona había sido expulsada del citado centro, careciendo desde entonces de la necesaria atención sociosanitaria y, en consecuencia, de un recurso adecuado a sus características. De ahí que se esté a la espera de que por parte de la administración se comunique, atendiendo a las indicaciones formuladas en la resolución antes citada, la decisión que, a raíz de la expulsión, vaya a adoptarse respecto a la situación del citado enfermo.

### **3.5.2. Necesidades asistenciales de los enfermos alejados del circuito terapéutico**

Con frecuencia se plantean demandas de asistencia sociosanitaria para aquellos enfermos que, a diferencia de los reflejados en el apartado anterior, se encuentran fuera de todo circuito de atención, provocando un curso y pronóstico de deterioro importante, y en los que resulta muy difícil abordar cualquier posible tratamiento terapéutico, dada su falta de conciencia de enfermedad y su negativa a admitir ayuda por parte de familiares, asociaciones o servicios sociales.

Este grupo de personas, habitualmente, está constituido por enfermos que viven solos, con poco arraigo en su propia familia o que conviven con algún familiar también afectado por una enfermedad mental, tienen dificultades para cubrir de forma adecuada sus necesidades básicas (alimentación, control medicación, etc...), con bajos recursos económicos, aislamiento social y con deficientes condiciones de habitabilidad en sus

viviendas por su degradación o escaso equipamiento, incidiendo, todo ello, en su calidad de vida y repercutiendo en el entorno social en el que se desenvuelven, a veces, incluso, creando una importante alarma.

Se trata, además, de enfermos que, teniendo diagnóstico previo o no, no demandan ni reciben atención sanitaria y, en no pocos casos, su propio deterioro les impide acudir a los dispositivos sociales y sanitarios.

Entre ellos, a título de ejemplo, puede destacarse el caso relatado en el expediente **Q/160/03**, relativo a al estado de abandono de un enfermo de 43 años de edad, diagnosticado de deficiencia mental en grado leve-moderado con alteraciones conductuales de tipo erético-compulsivo, trastorno esquizoide, dificultad para establecer relaciones sociales, indiferencia a la aprobación, crítica o sentimientos ajenos y conducta inadaptada con exageración de los instintos sexuales.

Vivía en condiciones muy precarias, sin ningún contacto familiar, en estado de absoluta miseria y suciedad y generando una gran alarma social. Situación confirmada en informe emitido por personal del Centro de Salud de Cistierna, en el que se indicaba que se habían detectado restos de comida putrefacta, heces y basuras, que en muchas ocasiones recogía de los contenedores del pueblo, en cantidades de tal magnitud que existía un riesgo sanitario inminente no solamente para la propia salud de la citada persona, sino para todos los vecinos colindantes.

No se conocían ingresos psiquiátricos ni seguimiento desde el nivel de salud mental del enfermo, que ni reconocía su enfermedad ni era consciente de la necesidad de tratamiento alguno.

O el supuesto reflejado en la queja **Q/158/03**. El enfermo al que se aludía en dicho expediente contaba con un diagnóstico de trastorno esquizofrénico paranoide, sin ninguna conciencia de enfermedad, con grave alteración de la capacidad de juicio crítico para decidir sobre su persona y sus actos y con un rechazo radical a aceptar cualquier forma de tratamiento desde atención primaria o desde el nivel de salud mental.

Protagonizaba altercados y alarma social en su pueblo, convivía con un hermano aquejado, asimismo, con una psicosis paranoide y con su padre (que, al padecer, también padecía una enfermedad mental).

La gravedad de estos casos, entre otros muchos, exigía la búsqueda de soluciones para prestar a estas personas una atención personalizada y específica de acuerdo con sus especiales características, para lo que parecía precisa una actuación coordinada de los servicios sociales y sanitarios para hacer efectiva la valoración, asistencia y control del enfermo desde la red pública social y sanitaria.

En este ámbito es de especial importancia la existencia de dispositivos de coordinación tanto en el ámbito

de la planificación como en el de la atención directa a los usuarios.

Dicho aspecto fue abordado en el anterior Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León, aprobado por Decreto 16/1998, de 29 de enero, pretendiendo dar un impulso a la cooperación entre los servicios sanitarios y sociales, previendo una estructura de coordinación mediante la creación de diferentes órganos de composición interadministrativa y con procedencia de las distintas representaciones sanitarias y sociales, tanto en el ámbito regional como en el de las Áreas de Salud.

El Decreto 74/2000, de 13 de abril, modificado por Decreto 49/2003, de 24 de abril, creó y reguló la estructura de coordinación sociosanitaria de Castilla y León, para, entre otros fines, conseguir superar el histórico funcionamiento en paralelo de los sistemas sanitario y de acción social para la creación de un nuevo espacio de atención sociosanitaria.

Entre los órganos de dicha estructura, se constituyó la Comisión de Coordinación de la Atención Sociosanitaria del Área de Salud, que con el fin de constituir un mecanismo formalizado de relación entre los servicios sociales y sanitarios más próximos al ciudadano, garantizar la adecuada gestión de aquellos casos que requieran la prestación simultánea, o sucesiva, de servicios sociales y sanitarios, y detectar las necesidades de mejora tanto de procesos como de servicios o recursos, organiza Equipos de Coordinación de Base para resultar más operativos y próximos a los ciudadanos.

La intervención de este órgano de coordinación resulta, de este modo, de especial importancia en el análisis y valoración de casos como los expuestos para la adopción de soluciones coordinadas por parte de los servicios sanitarios y sociales.

El Procurador del Común, con este motivo, estimó oportuno el desarrollo de las correspondientes gestiones de información con la Consejería de Sanidad para la necesaria incorporación de los enfermos en cuestión a la red de atención sociosanitaria.

Tras dichas gestiones, la Gerencia Regional de Salud, tras haber tenido conocimiento de la situación descrita en las solicitudes de información formuladas por esta Institución sobre los expedientes señalados, comunicó los casos a la Comisión de Coordinación Sociosanitaria Provincial correspondiente para que fuesen valorados y estudiados, teniendo en cuenta que el aislamiento de tales enfermos indicaba una situación de abandono, proporcionándose finalmente una solución coordinada y ajustada a las características de cada caso.

### **3.5.3. Atención a los enfermos mentales sometidos a la tutela pública**

La naturaleza eminentemente protectora y el carácter debido del cargo de tutor, al imponer a éste el deber de

ejercer la tutela en beneficio del tutelado, exige la adopción de todas aquellas medidas que persigan el objetivo de aseguramiento y guarda del incapaz y la protección de sus derechos.

Por ello, el nombramiento de una administración pública como tutor de las personas declaradas judicialmente incapaces, determina necesariamente el despliegue de una ingente actividad para el correcto desempeño de sus funciones encomendadas.

En esta Comunidad Autónoma el organismo sobre el que recae la asignación de la tutela, cuando debe ser asumida por una entidad pública, es la Gerencia de Servicios Sociales como competente en materia de acción social.

Sin embargo, el ejercicio de las funciones tutelares no parece agradar en algunos casos a la administración autonómica, principalmente en los que existen especiales dificultades para el correcto desempeño de la atención individualizada que precisan no pocos tutelados que carecen de recursos suficientes para paliar sus necesidades asistenciales.

De hecho, se ha constatado que la Administración, además de instar en determinados supuestos la revocación de la tutela en vía de recurso, cuando es requerida por los juzgados para la asunción de tutelas propone a las entidades tutelares privadas para la asignación de estos cargos.

Así ha sucedido en algunos expedientes tramitados por esta Institución, en los que se denunciaba la deficiente situación de enfermos mentales tutelados por la administración autonómica, constatada también a través de las gestiones de información desarrolladas con la Consejería de Sanidad.

Este fue el caso del enfermo al que se aludía en el expediente **Q/159/03**. Dicho enfermo estaba diagnosticado de esquizofrenia paranoide de larga evolución y la ausencia de una valoración desde el sistema sociosanitario de su situación, había motivado la falta de sometimiento a tratamiento alguno, provocando un curso y pronóstico de deterioro importante sobre el mismo.

Una situación similar se reflejaba en el expediente **Q/162/03**. El enfermo al que se aludía en el mismo estaba diagnosticado de esquizofrenia y retraso mental moderado, con importante déficit social y sanitario.

Una vez valorada su situación en la correspondiente comisión de coordinación sociosanitaria, se había deducido que su estado desde el punto de vista sanitario era correcto; apuntándose, sin embargo, importantes carencias en las condiciones de habitabilidad de la vivienda y la necesidad de mejorar las condiciones de vida.

Esa actitud de la administración autonómica ante la asignación de la tutela, debido a las particulares y mayores dificultades que presenta la protección de deter-

minados colectivos (como el de personas con enfermedad mental), así como la inexistencia de suficientes recursos residenciales específicos para los mismos y las limitaciones a las que se enfrentan las propias instituciones tutelares existentes en esta Comunidad Autónoma, hizo reflexionar a esta Procuraduría sobre la fórmula más eficaz y adecuada para el ejercicio del cargo tutelar en aquellos supuestos en que, por las dificultades señaladas, no hay personas físicas ni jurídicas de carácter privado idóneas o en condiciones para que puedan asumir, como pretende la administración, las obligaciones derivadas de la asignación de una tutela.

Para ello se partió de un estudio sobre el avance normativo producido en el sistema protector de los incapacitados y su repercusión práctica en esta Comunidad Autónoma:

La Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de tutela, supuso un cambio importante por la sustitución del sistema de tutela de familia por el de autoridad, introduciendo como novedad significativa la posibilidad de asignar la tutela a personas jurídicas, ampliando, de este modo, su capacidad a un ámbito del que tradicionalmente fueron apartadas: En este sentido el artículo 24 del Código Civil contempla la posibilidad de que puedan ser tutores las personas jurídicas que no tengan finalidad lucrativa y entre cuyos fines figure la protección de menores e incapacitados.

Aunque dicha disposición se presentaba como un importante instrumento para proveer de mecanismos eficaces la protección de los incapaces, surgieron dudas sobre la suficiencia de dicha norma para permitir el nombramiento de tutor a una entidad pública.

La atribución de las funciones tutelares sobre un incapaz mayor de edad a una administración autonómica, fue resuelta en la Consulta 2/1998 de la Fiscalía General del Estado, en la que se concluía que aun cuando algunas tesis desde la doctrina habían negado que el mencionado precepto estuviese pensado también para personas jurídico-públicas, nada impedía designar a éstas tutores de incapaces, siempre que se tratara de una administración que tuviera, entre sus fines o funciones, tareas que, de forma específica o genérica, supusieran la protección de discapacitados o, lo que es lo mismo, que entre sus competencias se encontraran las de tipo asistencial que se extienden a este colectivo.

De este modo, pese a no existir una norma que con carácter general reconociera una tutela pública automática, el artículo 242 del Código Civil ofrecía cobertura suficiente para la atribución de funciones tutelares a un ente público.

Así se ha venido manteniendo por algunos órganos judiciales en aplicación del principio del mayor interés del incapacitado, que, haciéndose eco de la citada Consulta, han destacado el abandono que caracteriza a

las administraciones públicas con competencia en la materia a la hora de cumplir con estas funciones, cuando no existen familiares próximos adecuados para la tutela. En este sentido se afirma que es obligado reconocer que una administración ha de asumir tales cargas, anejas a su función, y más todavía cuando son traducibles en servicios solidarios en relación con los más marginados de la sociedad.

Dicha circunstancia, nacida de la implantación de la citada reforma, sirvió de cauce en diversas Comunidades Autónomas para el establecimiento de órganos, dentro de la estructura administrativa, dirigidos a intervenir en este ámbito tutelar.

En Castilla y León, sin embargo, la iniciativa pública ha resultado nula en este sentido, demostrando la práctica habitual que la protección tutelar de aquellos incapacitados que carecen de parientes, éstos no son idóneos o están imposibilitados para ejercer el cargo, ha venido siendo asumida por las entidades tutelares privadas que a tal efecto han sido constituidas en esta región, a saber:

1.- La Fundación Tutelar de Enfermos Mentales de Castilla y León (FECLEM), que a iniciativa de las Asociaciones integradas en la Federación de Castilla y León de Asociaciones de Familiares y Amigos de Enfermos Mentales, quedó constituida legalmente a partir de la Resolución de 7 de marzo de 2001, de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se acuerda su inscripción en el Registro de Fundaciones de la Comunidad de Castilla y León.

Su finalidad es el ejercicio directo de la tutela, curatela y otras figuras de guarda que precisen las personas que, padeciendo una enfermedad mental grave, hayan sido incapacitadas judicialmente por razón de dicha enfermedad y carezcan de parientes o allegados idóneos para el desempeño de tales cargos tutelares.

La evolución de la Fundación, en cuanto a tutelas asumidas, ha sido importante. En el año 2000 fueron 17, en el ejercicio 2001 aumentaron hasta 33, hasta 54 en el año 2002 y ascienden ya a 84 hasta el momento actual. Los requerimientos judiciales se extienden a todas las provincias de la Comunidad, ascendiendo a unos 204 hasta el momento actual.

2.- La Fundación Tutelar Castellano-Leonesa de Deficientes Mentales. Constituida el 28 de noviembre de 1990 a iniciativa de las Asociaciones pro personas con retraso mental de esta región integradas en FEAPS Castilla y León. Desde su nacimiento se constituye y es clasificada como una entidad de carácter privado y de beneficencia particular, sin ánimo de lucro, con fines benéfico-sociales y de tutela de personas con discapacidad intelectual en situación de orfandad y/o desamparo (indefensión) en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

3.- La Fundación Castellano-Leonesa para la tutela de las personas mayores. Constituida en fecha 6 de septiembre de 2002, su finalidad se orienta al ejercicio directo de la tutela, curatela y otras formas de guarda que precisen las personas mayores de 65 años, vecinos de Castilla y León, que padezcan una enfermedad o deficiencia mental, y que hayan sido incapacitadas judicialmente por razón de dicha enfermedad y carezcan de parientes o allegados idóneos para el desempeño de tales cargos tutelares. Desde su constitución ha asumido aproximadamente unas 120 tutelas.

Su creación ha permitido que los órganos judiciales encuentren una herramienta jurídico-social en garantía de la protección de los derechos de estos colectivos, de forma que los requerimientos judiciales para la protección tutelar de aquellos incapacitados que carecen de parientes, éstos no son idóneos o están imposibilitados para ejercer el cargo, se han ido dirigiendo, de forma habitual, a las citadas fundaciones tutelares, que en muchos supuestos se ven en la necesidad de excusar el cargo por las dificultades existentes para el ejercicio del cargo tutelar.

Ahora bien, la entrada en vigor de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria con esta finalidad, ha supuesto una variación primordial en la asunción de cargos tutelares.

Concretamente, y entre el conjunto de modificaciones incorporadas a la normativa citada, mediante las que se adoptan diferentes medidas que mejoran la protección de las personas con discapacidad, el Capítulo II (artículo 9.3) añade un nuevo párrafo al artículo 239 del Código Civil, según el cual las entidades públicas competentes asumirán la tutela de los incapacitados por ministerio de la ley, en defecto de las personas recogidas en el artículo 234 del mismo Código, o en caso de desamparo, entendiéndose por tal cuando queden privados de la necesaria asistencia material o moral.

Este reconocimiento expreso de una tutela pública automática, ha determinado que los órganos judiciales de esta Comunidad Autónoma hayan empezado a dirigir sus requerimientos para la protección tutelar de las personas incapacitadas, en caso de excusa de las instituciones tutelares privadas, al órgano de la administración autonómica con competencias en la materia (Gerencia de Servicios Sociales), que desde entonces ha tenido que asumir la tutela en diferentes ocasiones.

Pero este nombramiento de la entidad pública como tutor debe alejarse necesariamente de determinados riesgos. La doctrina alude al peligro de burocratización de las funciones y la ilusoria sensación de seguridad que lleve a la desresponsabilización.

De ahí que la Fiscalía General del Estado (Consulta 2/1998) hable de la imposibilidad de marginar la natu-

raleza cuasifamiliar de la tutela y la necesidad de atención material, moral y afectiva del incapacitado que posibilite el pleno desarrollo de su dignidad y personalidad. Tales aspectos, según dicho Ministerio Fiscal, “pueden quedar satisfactoriamente cubiertos cuando se goza de estructuras especialmente diseñadas para tales fines y con un personal especializado”. Los peligros e inconvenientes anunciados aparecerán, pues, con toda su fuerza “cuando la entidad pública no cuente con una estructura orgánica *ad hoc*, diseñada específicamente para tales fines”.

Estos factores hacen apuntar en dicha Consulta la responsabilidad que atañe a las distintas administraciones con competencias en este terreno para crear mecanismos públicos adecuados para atender esas competencias asistenciales, entre ellos, la constitución de organismos o estructuras aptas para asumir funciones tutelares, todo ello sin perjuicio de la obligación de fomentar la aparición y funcionamiento de fundaciones privadas que cuenten entre sus finalidades con esa protección.

Este planteamiento incluso antes de la reciente aprobación de la señalada Ley 41/2003, de 18 de noviembre, había sido asumido por otras Comunidades Autónomas, mediante la constitución de determinados organismos específicos para asumir esas funciones tutelares.

Este es el caso de la Comunidad de Madrid que, en virtud de Decreto 93/1990, de 4 de octubre, desarrollado por la Orden 719/1990, de 28 de noviembre, constituyó la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos en la Consejería de Integración Social y dependiente de su Viceconsejería, que fue posteriormente convertida en un ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el cumplimiento de sus fines, sin ánimo de lucro.

Así se creó la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos mediante Ley 4/1995, de 21 de marzo, adscrita a la Consejería de Integración Social, y cuyos fines básicos son el ejercicio de la tutela y curatela de los mayores de edad incapacitados legalmente residentes en la Comunidad de Madrid, cuando así lo determine la autoridad judicial competente, así como la defensa judicial de quienes estén sometidos a un proceso de incapacitación o el ejercicio de cuantas otras funciones determine la autoridad judicial en defensa de presuntos incapaces en situación de desamparo.

A lo anterior se une, también, la administración de los bienes del tutelado y el fomento y realización de acciones encaminadas a su integración y normalización, facilitando recursos sociales, la atención personal del incapacitado, su cuidado, rehabilitación o recuperación y el afecto necesario.

De igual forma, la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha, crea también en su artículo 32 la Comisión de Tutela como órgano de la

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio de las competencias que a la misma pudieran corresponderle cuando por sentencia se le asigne la tutela de adultos incapacitados.

Entre sus funciones, tal y como determina el Decreto 71/1997, de 17 de junio, modificado por el Decreto 52/1999, de 11 de mayo, además de la ya citada, figura la administración de los bienes del tutelado cuando así lo determine la autoridad judicial y el fomento y realización de acciones encaminadas a la integración y normalización de los tutelados en su propio medio social o, alternativamente, facilitando recursos sociales, la atención personal del incapacitado, su cuidado, rehabilitación o recuperación y el afecto necesario.

Así mismo, en la Comunidad Autónoma de Extremadura se creó, mediante el Decreto 52/1996, de 9 de abril, modificado por el Decreto 111/2000, de 2 de mayo, la Comisión Tutelar de Adultos de Extremadura, adscrita a la Consejería de Bienestar Social.

A través de este órgano, la citada Comunidad Autónoma asume y ejerce la tutela y curatela de las personas mayores incapacitadas legalmente, cuando lo determine la autoridad judicial competente. Junto a la guarda y protección de la persona y bienes del adulto representado, su actuación se dirigirá a propiciar a éste la integración y normalización en su propio medio social o, alternativamente, facilitarle los recursos sociales idóneos para su desarrollo personal, en lo que a atención, cuidado, rehabilitación y recuperación se refiere, así como el afecto necesario que su situación y circunstancias requiera.

En cuanto a los miembros integrantes de este tipo de órganos, destaca la composición de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, en cuyo consejo de administración ha de figurar un representante elegido por las organizaciones sin ánimo de lucro que dediquen su actividad principal a la función tutelar; y de la Comisión de Tutela de Castilla-La Mancha, entre cuyos vocales han de constar cinco personas designadas por el Consejero de Bienestar Social de los representantes de las fundaciones tutelares existentes en Castilla-La Mancha.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y los ejemplos de otras administraciones autonómicas, esta Procuraduría consideró oportuno sugerir a la administración autonómica la creación de un órgano específico, similar a los existentes en otras Comunidades Autónomas, para el eficaz desempeño de las funciones tutelares, y como complemento del necesario impulso del funcionamiento de las fundaciones tutelares de carácter privado existentes.

Todo ello, claro está, sin perjuicio de que, siguiendo el criterio rector en materia de designación de tutor (el mayor beneficio e interés del incapacitado), se estimara más conveniente la participación pública en cada una de

las entidades tutelares privadas ya existentes, materializada a través de la modificación de su actual carácter privado, para convertirse en fundaciones de carácter mixto.

De acuerdo con lo anterior, esta Institución formuló la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“1.- Que con la finalidad de proveerse de una estructura u órgano público específico, idóneo y apto para el desempeño de funciones tutelares cuando sean asumidas por la Administración autonómica, se proceda, mediante la aprobación de la oportuna normativa, a la creación de una Comisión de Tutela adscrita a esa Consejería -a similitud de las ya existentes en otras Comunidades Autónomas-, para el ejercicio, entre otras funciones, de los cargos tutelares de personas mayores de edad incapacitadas legalmente, la administración de sus bienes y la realización de actuaciones tendentes a su integración y normalización en su propio medio o, alternativamente, a proporcionarles los recursos adecuados para su asistencia o atención, cuidado, rehabilitación y afecto necesario.*

*Estando facultada, asimismo, para instar a otros departamentos de la administración autonómica la coordinación o colaboración en el ejercicio de las competencias asistenciales, y la creación de nuevos recursos en caso de manifestarse la insuficiencia de los existentes o de necesidades no cubiertas por los servicios ya creados.*

*E incluyendo entre sus miembros integrantes a algún representante de cada una de las fundaciones tutelares de carácter privado existentes en Castilla y León.*

*Y todo ello como complemento de las actuaciones desarrolladas por las citadas instituciones tutelares privadas sin ánimo de lucro, del imprescindible fomento de su actividad y funcionamiento, y de la necesaria coordinación y colaboración de la administración en el desarrollo de sus funciones.*

*(Sin perjuicio de que en beneficio del incapacitado, se estime más conveniente otra fórmula de participación pública para el eficaz ejercicio de tales funciones tutelares).*

*2.- Que para el correcto desempeño de las funciones derivadas de la tutela asignada a la Gerencia de Servicios Sociales respecto de las personas objeto de los expedientes tramitados, se desarrollen las acciones oportunas para ofrecer a dichos tutelados la atención y cuidados que precisen y solventar la situación de indefensión en que pudieran encontrarse”.*

Al cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación a la citada resolución.

### 3.5.4. Protección del enfermo mental interno en dispositivos de carácter hospitalario

Aun cuando la existencia de este tipo de recursos de la red de salud mental y asistencia psiquiátrica resulte imprescindible para el tratamiento y asistencia de las personas con enfermedad mental, la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran los internos en centros residenciales, atribuible al hecho institucional mismo y a los riesgos implícitos en estas estructuras, exige la necesidad de ofrecer una atención y cuidados especiales adaptados a las propias condiciones físicas y psíquicas de los mismos. Su adecuado funcionamiento resulta fundamental, por tanto, para garantizar la protección y cuidados que precisan los usuarios.

Ahora bien, la eficacia de esa protección ha sido cuestionada en algunos de los supuestos planteados ante el Procurador del Común. Así ocurrió en el expediente registrado con el número de referencia **Q/620/03**, en el que se aludía a un incidente ocurrido en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica "Dr. Villacián" de Valladolid (gestionada por el Consorcio Psiquiátrico tras su constitución mediante Decreto 213/1995, de 13 de octubre, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social), al producirse la huida de un paciente, que fue encontrado horas después por miembros de la policía.

En relación con este tipo de circunstancias, dicha Unidad, según información remitida a esta Institución por el Consorcio antes mencionado, ponía en marcha las medidas que estuvieran a su alcance, siendo contadas las veces que el paciente se había ido del centro y avisando siempre a la policía.

Es cierto que no siempre las medidas de protección pueden ser absolutas o suficientes, pero también lo es que las exigencias inherentes a la guarda de hecho ejercida por instituciones o centros donde se encuentren ingresados ese tipo de usuarios, conllevan la necesidad de actuar con la diligencia exigible en la custodia del paciente, aplicando una política asistencial y de control que prevenga e impida posibles resultados lamentables.

Esa diligencia exigible debe orientarse hacia la protección y cuidado del enfermo. En este sentido se manifiestan de forma pacífica la doctrina y la jurisprudencia, al apuntar que se trata fundamentalmente de proteger, lo más inmediatamente, a la persona bajo guarda, siendo tal protección un interés prevalente, en función del cual se arbitran todas las funciones tuitivas. Se ha entendido, pues, que este deber específico no es otro que el de velar por aquél.

La existencia de tal obligación con respecto al encomendado a la guarda, impone al centro o establecimiento en el que ésta se ejerza la necesidad de que aquél no quede, en ningún caso, desprotegido, desarrollando el control necesario para garantizar la ausencia de riesgos o, incluso, perjuicios o daños determinantes de una posible responsabilidad.

El Tribunal Supremo, por ello, mantiene un claro criterio respecto a la asistencia y custodia en los centros de carácter psiquiátrico, estimando inherente a la prestación de los servicios hospitalarios, singularmente en relación con los enfermos mentales, la obligación de su vigilancia para evitar que lleguen a causar daños a terceros o a sí mismos.

Sin dudar de la protección prestada desde el recurso al que se aludía en la queja planteada ante esta Institución, parecía prudente, en el ámbito de las funciones de guarda, la necesidad de extremar aun más todas las medidas posibles dentro de un parámetro de normalidad, para ofrecer un completo cuidado que permitiera la prevención exigible atendiendo a las circunstancias y dentro del respeto a la libertad de movimientos controlada de los pacientes.

Lo anterior llevó a esta Institución a formular al Consorcio Psiquiátrico "Dr. Villacián" la siguiente resolución:

*"Que en cumplimiento de las exigencias inherentes a la guarda ejercida por la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica, se exteme, en la medida de lo posible y atendiendo a las propias características del recurso en cuestión, la diligencia exigible en la custodia y protección, mediante la aplicación de las medidas necesarias que prevengan situaciones que puedan poner en riesgo o peligro al paciente en cuestión, e impidan resultados lamentables e incluso determinantes de una posible responsabilidad en el ejercicio de la guarda".*

Dicha resolución que fue aceptada por el citado organismo.

### 3.5.5. Creación de estructuras intermedias

La superación del modelo manicomial y la transformación de las arcaicas estructuras no resulta factible sin la existencia de espacios alternativos para el tratamiento de los pacientes psiquiátricos.

Sin embargo, la creación de estructuras intermedias de atención al enfermo mental crónico, caracterizadas por su integración en la red general de asistencia sociosanitaria, contribuyendo a evitar el riesgo de institucionalización de nuevos pacientes y a la desinstitucionalización de la población asilar existente, ha avanzado en esta Comunidad Autónoma de forma especialmente lenta.

Entre tales estructuras destacan los denominados centros de rehabilitación psicosocial que, incluidos como dispositivos de hospitalización parcial, prestan asistencia, en régimen de día, a pacientes psiquiátricos crónicos con el fin de favorecer su mantenimiento o integración en la comunidad, mejorando su calidad de vida y evitando su marginación.

Es en este ámbito en el que el Procurador del Común ha trabajado con especial dedicación hacia el impulso de este tipo de dispositivos en áreas de salud como la del



Bierzo, cuya inexistencia colocaba a los enfermos mentales de dicha comarca en una situación de abandono total.

Las frecuentes gestiones que se han ido realizando con la administración autonómica, han derivado siempre en la constatación de la constante previsión de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para la puesta en marcha en Ponferrada de este tipo de recurso psicosocial para la rehabilitación del enfermo mental.

Ha sido, precisamente, en este ejercicio, con ocasión de las gestiones realizadas con la Consejería de Sanidad durante la tramitación del expediente **Q/1772/03**, cuando esta Procuraduría ha constatado que, en cumplimiento del objetivo marcado en la Estrategia Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en Castilla y León, aprobada por Acuerdo 58/2003, de 24 de abril, de la Junta de Castilla y León (relativo a la necesidad de implementación de servicios de rehabilitación psicosocial en determinadas áreas), se publicó Resolución de la Gerencia Regional de Salud de fecha 13 de octubre de 2003, por la que se anunciaba concurso para la gestión del servicio de rehabilitación psicosocial en el Área de Salud de Ponferrada, con ello se iniciaron las actuaciones administrativas necesarias para la puesta en funcionamiento del centro demandado.

### **3.5.6. Problemas que plantea la asistencia de las personas afectadas por trastornos de la personalidad**

Han sido varios los casos conocidos por esta Procuraduría a lo largo del año 2003, en que ciudadanos, familiares de pacientes con diagnóstico de trastorno límite de la personalidad (TLP), manifiestan los problemas que la misma representa así como la carencia o inadecuación de los recursos existentes en el ámbito de esta Comunidad Autónoma para abordar de forma adecuada su tratamiento.

Así, en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1647/03**, el interesado aludía a la situación por la que atravesaba un enfermo con diagnóstico de TLP, y las consecuencias de todo tipo que esa enfermedad y la insuficiencia de recursos para su tratamiento provocaban en el propio paciente y en su familia.

En efecto, en este caso el paciente había sido diagnosticado a los 13 años y desde entonces hasta la actualidad su situación había ido empeorando. Al parecer, se produjo una sensible mejoría de su situación cuando fue tratado en la Unidad de Trastornos de la Personalidad del Hospital Real y Provincial de Zaragoza.

Ahora bien, las dificultades para realizar labores de seguimiento desde Zaragoza (probablemente por la gran distancia existente entre dicha ciudad y la de residencia del afectado), habían provocado un empeoramiento de la situación.

De hecho, en ese expediente lo que se reclamaba era la creación de recursos específico para el abordaje terapéutico de este tipo de trastornos, y la creación o implantación de programas de atención TLP para el afectado al que se aludía en la queja y para otros casos similares, incluyendo el tratamiento de las urgencias, la rehabilitación psiquiátrica, recursos residenciales para proporcionar periodos de respiro a los cuidadores y rehabilitación psicosocial para reintegrar a los afectados a la sociedad.

Además el interesado en un escrito posterior al que inició el expediente manifestó que, tras una crisis padecida por el enfermo, fue ingresado en una unidad de agudos, solicitando la familia y, concretamente, su principal cuidador una solución residencial y rehabilitadora para el paciente, al no considerarse capacitado para continuar con esa función de cuidador y sentir miedo sobre la posibilidad de que el paciente, en una situación de crisis, pudiera cometer un acto violento. Ahora bien, según el reclamante, la oferta recibida del trabajador social fue un centro privado, cuyo coste mensual es de 300.000 pesetas (cantidad que no podía costear).

La desesperación de la familia era y es grande, pues una vez producido el alta, el enfermo regresaría al hogar familiar sin posibilidad alguna de rehabilitación.

Es más, a lo largo de la tramitación del expediente aludido (que a la fecha de cierre de este informe sigue abierto), se constató que en el informe de alta del afectado por el trastorno límite de la personalidad, tras haber estado ingresado en un Hospital de Día Psiquiátrico, se recomendaba continuar con el tratamiento psicoterapéutico iniciado durante su estancia en el Hospital, para mantener un tratamiento combinado psicofarmacológico, psicoterapéutico y educacional, con la finalidad de continuar con la estabilización del enfermo. Y se añadía como recomendación la conveniencia de que siguiera control y tratamiento en una Unidad específica que abordara de forma integral el trastorno de personalidad padecido por el enfermo y los problemas de conducta que le acompañaban.

Parecía, por tanto, que los propios especialistas del sistema sanitario estaban aludiendo a la necesidad de contar con una Unidad específica en el sentido que lo reclamaba el interesado en este expediente (sobre este extremo se dirigió una petición específica de información a la Consejería de Sanidad que a la fecha de cierre de este informe no había obtenido una respuesta concreta).

Ello no obstante con la información facilitada por dicha Consejería y que obraba en esta Institución, se ha constatado, entre otros extremos, que hasta el momento no se ha considerado oportuna la creación de Unidades Específicas para el tratamiento de los trastornos límite de la personalidad.

En el informe remitido se indicaba también que el concepto de trastorno límite es muy ambiguo y posee unos márgenes de comunicación con otras patologías excesivamente amplio como para acotarlo en Unidades Específicas.

Por ello, en función del momento evolutivo del trastorno, los pacientes afectados por el mismo son atendidos en alguno de los siguientes dispositivos de atención:

Equipos de Salud Mental que proporcionan una atención ambulatoria y seguimiento de los pacientes remitidos desde atención primaria o desde otros niveles sanitarios, realizando el seguimiento de pacientes dados de alta en otros dispositivos y atendiendo consultas preferentes en situaciones de crisis. Se aclaraba, además, que la atención a los problemas intrapsíquicos y relacionales, eje vertebral del tratamiento de estos trastornos, se realiza en estos Equipos de manera individualizada y específica.

Las Unidades de Hospitalización Psiquiátrica de corta estancia, en las que se realiza la atención hospitalaria a los procesos agudos (depresiones, psicosis breves, desintoxicaciones alcohólicas, etc.).

En el Hospital de Día de la Red se presta atención a los procesos subagudos, ofertando abordajes terapéuticos intensivos y continuados permitiendo al paciente permanecer en su entorno comunitario.

La atención a los pacientes que requieren contención y rehabilitación se realiza en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica, siendo una de sus finalidades disminuir el riesgo de cronificación de estos pacientes.

La atención a los pacientes que precisan rehabilitación psicosocial se realiza en los Centros de Rehabilitación Psicosocial.

Y los pacientes que requieren vivir en pisos protegidos son susceptibles de ser derivados a los existentes actualmente en la red, que depende de la Consejería competente en materia de servicios sociales.

Como se ha indicado, a la fecha de cierre de este informe se estaba pendiente de recibir nueva información relacionada con el asunto contemplado en el expediente. En cualquier caso, el estudio que debe realizar esta Institución habrá de centrarse en la conveniencia y hasta en la necesidad de crear Unidades Específicas para el Tratamiento de los Trastornos de la Personalidad.

Para ello, debe tenerse en cuenta que esta patología, calificada por algunos como emergente, afecta tanto a niños como adolescentes y que, con referencia exclusiva a la población adulta, afecta entre un 10 y un 13% de la población (Dr. Mirapeix, Director de la Unidad de Trastornos de la Personalidad de Cantabria, prólogo del libro *Diamantes en Bruto (I), Un acercamiento al trastorno límite de la personalidad*, de Dolores Mosquera, Ediciones Pléyades, S.A.).

Esta Institución ha podido comprobar el caos, el dolor y la impotencia que sufren los familiares y los afectados por este tipo de trastornos. Incluso, por datos directos (de otros casos llegados a esta Procuraduría), se ha constatado que en ocasiones (al parecer en más de las conocidas por esta Procuraduría) las personas afectadas por un TLP desarrollan otro tipo de patologías como la anorexia o la bulimia, o consumen drogas e incluso realizan conductas delictivas, además de poner en práctica actos suicidas (que en algunos casos pueden conducir a la muerte).

Al mismo tiempo, se ha constatado que tanto las familias que acuden a esta Institución como algunos de los directamente afectados (que han comparecido ante la misma) no se sienten correctamente atendidos con los medios existentes en este momento en el sistema sanitario de Castilla y León. De hecho, reclaman un tipo de terapia que exigiría una menor distancia entre las sesiones o consultas (mayor frecuencia de dichas sesiones), y una atención psicológica e incluso, refieren que, según especialistas con los que han consultado, la terapia debe extenderse a la familia del propio enfermo.

En algunos casos, rechazan, además, en situaciones de crisis, que el lugar adecuado para su abordaje sean las unidades de agudos de los Hospitales Generales, porque allí conviven con enfermos afectados de otras patologías que, lejos de ayudar, aumentan los problemas del enfermo, además de que dichas unidades, durante los ingresos, no abordan en su integridad el problema que supone un trastorno de la personalidad.

Por todo ello, se reclama la creación de Unidades Específicas de Trastornos de la Personalidad, recursos inexistentes en Castilla y León pero no desconocidos en otras Comunidades Autónomas como la de Aragón, Cantabria, etc.

Esta misma problemática se refleja en el expediente **Q/1312/03**, en el que de nuevo se insiste en la insuficiencia de los recursos de que dispone el sistema sanitario de Castilla y León para abordar este tipo de enfermedades y se rechaza, por inadecuada, la asistencia recibida del mismo.

De hecho, con gran sacrificio para la familia del enfermo afectado por esta patología, en este último expediente se ha acudido a la medicina privada para intentar obtener de la misma lo que echan en falta en la sanidad pública, pues en esta última no reciben, a su juicio, atención con la frecuencia que sería precisa ni la terapia adecuada a dicha patología.

Lo anterior supone que con cierta periodicidad deben desplazarse a otra Comunidad Autónoma en la que son atendidos, al parecer, de forma satisfactoria, si bien los gastos que ello supone son cada vez más difíciles de asumir.

En el caso analizado en este último expediente, además de haber observado la desesperación de la

familia, se ha sabido de las distintas situaciones desagradables y hasta peligrosas por las que ha atravesado el enfermo. Así, ha sufrido distintos intentos de suicidio, se ha visto envuelto en peleas, sufrió una muy mala experiencia durante su permanencia en un centro privado de otra Comunidad en el que se le estaba tratando de anorexia. Parece, que la anorexia que se observaba era una consecuencia del trastorno límite de la personalidad que sufría el afectado y el primer paso debía ser abordar, tratar y controlar la patología de base.

También este expediente continúa abierto y en tramitación a la fecha de cierre de este informe, y del resultado de ambos, con probabilidad, se dará cuenta en el informe del año que viene.

### 3.6. Minorías étnicas

En este apartado se recogen algunas quejas de ciudadanos que reclamaron una intervención del Procurador del Común para paliar su situación de marginación, debida en parte a su condición racial.

La mayor parte de las demandas de estas personas se dirigen a obtener ayuda para la solución de sus problemas de vivienda.

Este fue el caso de los expedientes **Q/2313/03** y **Q/2314/03**, en los que los interesados manifestaban su necesidad de obtener una vivienda exponiendo cuál era la situación de la que habitaban en aquel momento.

Una de las unidades familiares afectadas, compuesta por cuatro miembros -uno de ellos con problemas de salud consistentes en la aparición de episodios de neumonía- residía en una vivienda prefabricada de titularidad municipal que formaba parte de un asentamiento provisional. Según los interesados no reunía condiciones de salubridad, pero carecían de recursos económicos para hacer frente al precio de adquisición o arrendamiento de una vivienda.

La otra familia, formada por tres miembros, residía en un piso también de titularidad municipal, en el que por extensión del núcleo familiar inicial residían diecisiete personas. La salubridad de este espacio estaba lejos de alcanzar un grado aceptable, lo que se traducía también en el padecimiento de enfermedades por los interesados.

En ambos casos se solicitó al Ayuntamiento de Segovia información acerca de las actuaciones municipales que podrían desarrollarse en relación con la necesidad de vivienda de estas unidades familiares.

El Ayuntamiento de Segovia manifestó que en esos momentos carecía de viviendas, si bien estaba en estudio y redacción el presupuesto general del ejercicio, así como la remisión del Plan General de Ordenación Urbana, mediante los cuales se prevé la disponibilidad de suelo para viviendas de promoción pública y posibilidad de su financiación.

Al mismo tiempo se indicó que las personas afectadas podían acudir a los servicios de sus respectivos Ceas, donde podrían encontrar ayuda y orientación para encontrar una vivienda dentro de sus posibilidades, incluso en algunos casos mediante ayuda municipal.

Uno de los reclamantes, después de haberse dirigido al Ceas, presentó un informe elaborado en ese centro que analizaba las características del grupo familiar, la situación sanitaria, la situación de la vivienda, la descripción de la situación y, finalmente, la interpretación y valoración profesional.

El análisis de esos datos permitió concretar que los comparecientes ocupaban en precario *“una vivienda prefabricada instalada en 1987 por el Ayuntamiento de Segovia con una provisionalidad de cinco años, por lo tanto su homologación está prescrita desde 1992.*

*Las condiciones de seguridad estructural vienen marcadas por ceder el pavimento y agrietar los forjados. La cubierta, los cerramientos filtran humedad a través de ellas. La cocina y dormitorios son reducidos. Las instalaciones de los suministros son deficientes y la tabiquería interior y falso techo es de madera aglomerada. Observaciones: La vivienda no reúne condiciones adecuadas de habitabilidad.”*

En ese mismo informe del Ceas se expresaba que *“la normalización ciudadana es absoluta en cuanto a habilidades y comportamientos, en su interacción social, vecinal del barrio y del resto de la ciudad. La oportunidad de salir de su infravivienda sería adecuada y conveniente”.*

Con estos antecedentes se estimó oportuno dirigir al Ayuntamiento de Segovia una resolución teniendo en cuenta una serie de consideraciones.

En primer lugar, las viviendas que habitaban las personas promotoras del expediente eran de titularidad municipal y, siendo así, el Ayuntamiento de Segovia estaba obligado a mantenerlas en condiciones de seguridad y salubridad y debía ejercer su tutela sobre las mismas.

En cuanto a la vivienda que en este momento habitaba la unidad familiar del reclamante, al igual que las restantes de ese mismo grupo, se construyeron en 1987 para un periodo de cinco años y, habiendo transcurrido ampliamente el mismo, se habían consolidado pasando a ser permanentes, aunque no reunían los requisitos para ello.

Debía tenerse en cuenta que estas viviendas eran de titularidad pública, luego ese asentamiento había surgido en virtud de una decisión pública, aunque probablemente no se pretendía, en principio, resolver un problema definitivo de vivienda, sino de carácter temporal.

Este tipo de viviendas provisionales, como en otros casos existentes en la Comunidad Autónoma, pudieron

surgir ante la necesidad de dar una respuesta a una emergencia social, proporcionando una vivienda digna y por un período de tiempo a un grupo de personas, en tanto se buscaba una solución definitiva, lo que no resultaba coherente era aplazar indefinidamente ese objetivo.

Tratándose, por tanto, de una solución transitoria se hallaba pendiente desde el comienzo la decisión definitiva, razón que por sí sola llevó al Procurador del Común a pedir que reconsiderara la postura municipal sobre este asunto, que se había limitado a señalar la inexistencia de viviendas disponibles, pues, desde su instalación, esa Corporación debió haber previsto el realojamiento de las familias.

El informe del Ceas calificaba el estado de la vivienda como *inhabitable*, situación que con toda probabilidad había alcanzado este nivel porque, sin estar preparados para ello, -ni las viviendas, ni las infraestructuras-, estas instalaciones habían tenido una duración muy superior a la prevista inicialmente.

En cuanto al régimen de tenencia era el habitual de estos alojamientos, el de precario; los actuales moradores residían en la vivienda desde el año 1991, cuando pasaron a disponer de ella en lugar de la familia que hasta entonces la había habitado, transferencia que, si bien no había sido autorizada por el Ayuntamiento en su momento, tampoco había realizado ningún acto que impidiera la estancia de los actuales ocupantes.

Al margen del uso correcto de las instalaciones que debe exigirse a los beneficiarios, las viviendas prefabricadas demandan, por las características de sus materiales, actuaciones de conservación y mantenimiento que parecía que no se habían llevado a cabo, pues en la documentación proporcionada por el centro de acción social al interesado quedaban patentes las deficiencias en su estructura, la aparición de grietas, hundimiento del suelo, filtraciones de agua y demás circunstancias que podían suponer un peligro para la salud y seguridad de los habitantes.

Todas estas deficiencias habían incidido negativamente en la salud de los miembros de las unidades familiares, pues sus hijos habían precisado en repetidas ocasiones asistencia médica por neumonías, otras afecciones del aparato respiratorio y lesiones cutáneas.

En definitiva entendiendo que, básicamente, se trataba de viviendas con las que la Administración no había pretendido dar solución a largo plazo al acceso a una vivienda digna y adecuada, como derecho reconocido en el artículo 47 CE, sino atender con carácter temporal a una situación circunstancial y transitoria, el Procurador del Común instaba a su eliminación una vez transcurrido el tiempo para el que se construyeron y constatado su deficiente estado de conservación actual.

Ciertamente esta actuación podía suponer un esfuerzo económico para ese Ayuntamiento, pero la limitación de los recursos no justificaba la perpetuación en el tiempo

de una situación contraria al derecho establecido en el precepto constitucional citado, por lo que se instaba al Ayuntamiento a buscar una solución, e incluso podía, si lo estimaba conveniente, buscar la colaboración de la administración autonómica.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Segovia se concretaba en los apartados siguientes:

- *“Que desde ese Ayuntamiento se lleve a cabo un programa de eliminación de este asentamiento que, a corto plazo, permita facilitar una vivienda digna y adecuada a este colectivo, en los términos del artículo 47 CE.*

- *Que se valore la posibilidad de enviar una propuesta de intervenciones en materia de vivienda a la Consejería de Fomento, a fin de que se incardine esta actuación dentro de una promoción de alojamientos protegidos públicos, o bien se estudien otras posibilidades de intervención por parte de la Consejería mediante la firma de un convenio específico de colaboración con la administración autonómica.*

- *Sin perjuicio de lo anterior y para el caso de que, efectivamente, por las deficiencias de las viviendas existiera una situación de riesgo para las personas, por parte de esa Corporación deberán adoptarse, con carácter urgente, las medidas que fueran necesarias para paliar los problemas de seguridad y salubridad detectados, incluido el traslado temporal de estas personas a viviendas normalizadas.”*

Esta resolución se encontraba pendiente de obtener respuesta a la fecha de cierre de este informe.

El 15 de marzo esta Procuraduría remitió al Ayuntamiento de Segovia un nuevo escrito complementario del anterior, respecto de la situación de los firmantes del segundo de los expedientes en tramitación.

La unidad familiar del reclamante se componía de tres personas -un matrimonio con un hijo- que habitaban una vivienda de titularidad municipal que compartían con otras catorce, en condiciones de hacinamiento y deficiente salubridad.

Presentaban informes médicos en los que se indicaba que el menor, había sido atendido por los servicios médicos por procesos infecciosos, en quince ocasiones por infecciones respiratorias en vías altas, otra por otitis media aguda y otra por gastroenteritis aguda; su madre presentaba síndrome de ansiedad debido a su situación social, lumbalgia y dolores agudos en articulaciones.

Aportaban también informe de la Unidad de Intervención Educativa de Segovia en el que se expresaba lo siguiente:

*“En el seguimiento de un menor de raza gitana, hemos constatado que en la citada casa viven en la actualidad diecisiete personas, entre ellas el matrimonio compuesto por (...), quienes han solicitado este informe.*

*Ellos dicen y lo hemos podido comprobar, que es difícil vivir en esa situación puesto que debido a la masificación, entre otras cosas, deben dormir en el suelo, lo que afecta a la salud de la madre y de su hijo, padeciendo según informe del centro de salud, distintos procesos infecciosos, aparte de carecer de unas condiciones mínimas para la intimidad y poder desarrollar una vida familiar armónica, por lo que demandan una vivienda sencilla.”*

El interesado relataba como se había personado en el Ceas que le correspondía donde le habían indicado que no podían emitir ningún informe sobre su situación a petición suya.

Manifestaba también que existían viviendas de titularidad municipal que se encontraban desocupadas y citaba algunas.

Ante esta dramática situación que situaba en mínimos la dignidad y los derechos humanos de unos seres que buscaban huir de ese estatus de miseria y marginación, en busca de un mínimo de bienestar, se solicitaba al Alcalde que realizara también las siguientes actuaciones:

- *“Que se realice un control del número de personas que actualmente habitan el piso X y del uso que se realiza del mismo.*

- *Que se informe sobre la situación de los pisos que, según la compareciente, se encuentran desocupados, siendo de titularidad municipal.*

- *Que por el centro de acción social se emita informe sobre la situación social, económica y de vivienda de la unidad familiar citada.*

- *Que en la medida de lo posible y en aras de los invocados derechos humanos y logro de un mínimo de bienestar, considere la petición de vivienda de esta unidad familiar.”*

Al cierre de este informe tampoco se ha recibido la oportuna respuesta.

Otra de las reclamaciones que planteaban problemas de vivienda fue la tramitada con la referencia **Q/1992/03**. En dicho expediente se aludía a las condiciones de cinco familias (aproximadamente 30 personas) que residían en un poblado de infraviviendas en Valladolid.

El Ayuntamiento de Valladolid, si bien en un primer momento emitió un informe que únicamente hacía referencia a las condiciones higiénicas del entorno de las viviendas, después de una nueva solicitud, remitió a esta Procuraduría otro informe completo sobre la situación de cada una de las viviendas y las posibilidades de realojo de sus ocupantes, mediante el desarrollo de diversos programas.

Con estas premisas se archivó el expediente por entender que el Ayuntamiento ya estaba llevando a cabo actuaciones orientadas al realojo de los ocupantes de las chabolas, sin perjuicio de que transcurrido un tiempo

esta Procuraduría pudiera interesarse sobre el curso de estos programas.

También tuvo un resultado favorable el expediente **Q/2171/03**, que se inició con la comparecencia de una persona que manifestaba haber sido requerida judicialmente para abandonar la vivienda que ocupaba junto con su familia, como consecuencia de un procedimiento de ejecución de Sentencia dictada en un juicio de desahucio.

La unidad familiar estaba compuesta por dieciséis miembros, el compareciente, su esposa y catorce hijos de ambos, seis de ellos en edad escolar y matriculados en un colegio próximo.

Ninguno de los progenitores tenía un trabajo remunerado y los recursos económicos de los que disponían para hacer frente al sostenimiento de la familia provenían de las pensiones percibidas por tres de sus hijos, afectados por una deficiencia psíquica.

El interesado exponía que carecían de un sitio al que acudir, razón por la cual no habían abandonado el inmueble, aunque sabía que en los días inmediatos serían obligados a desalojarlo.

Esta Procuraduría se dirigió al Ayuntamiento de León para conocer si los servicios sociales podían intervenir en este asunto y si de forma temporal podía contribuirse de algún modo a solventar la situación.

El expediente se archivó cuando se recibió la información municipal, en la que se indicaba que habían recibido apoyo técnico y económico con cargo al programa de desarrollo gitano.

## ÁREA H

### SANIDAD

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>87</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos.....</b>	<b>5</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>68</b>
<b>Expedientes rechazados.....</b>	<b>9</b>

El año 2003 ha supuesto la consolidación del sistema sanitario de Castilla y León, tras el traspaso de competencias en materia sanitaria producido en el año 2002.

La Constitución Española articula un sistema de competencias en materia sanitaria por el que se reconoce al Estado, en el art. 149.1.16, las competencias en materia de Sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos; por estas competencias, se legisló, en su momento, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de

Sanidad, y la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. En el presente año, hemos de destacar la aprobación de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que ha pretendido tal como se dice en su Exposición de Motivos *“establecer el marco legal para las acciones de coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas sanitarias, en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo que se garantice la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud, así como la colaboración activa de éste en reducción de las desigualdades en salud”*.

Por otra parte, nuestra Comunidad Autónoma se atribuye, en los arts. 34.1.1ª. y 2ª. del Estatuto de Autonomía, competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene; promoción, prevención y restauración de la salud; y coordinación hospitalaria en general, incluida la Seguridad Social; asimismo, los arts. 36.7 y 12 determinan la competencia de la función ejecutiva en materia de productos farmacéuticos, así como la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. De esta forma, la Ley autonómica fundamental en materia sanitaria es la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación Sanitaria de Castilla y León.

En el año 2003, en primer lugar, destacar la reestructuración orgánica que se ha producido en la Administración autonómica mediante la creación de la Consejería de Sanidad, por Decreto 2/2003, de Presidencia de la Junta de Castilla y León, por el que se establece su estructura orgánica, y que asume todas las competencias en materia de sanidad. Dicha Consejería se estructura en una Secretaría General y dos Direcciones Generales: Dirección General de Salud Pública y Consumo, Dirección General de Planificación y Ordenación, creándose una Agencia de Protección de la Salud y Seguridad Alimentaria.

Dependiente de esta Consejería, se encuentra la Gerencia Regional de Salud para la ejecución de las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sanitarios por Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento General, configurándose cuatro Direcciones Generales: Dirección General de Administración e Infraestructuras, Dirección General de Asistencia Sanitaria, Dirección General de Recursos Humanos y Dirección General de Desarrollo Sanitario, estableciéndose en este año la estructura de sus servicios periféricos por Decreto 24/2003, de 6 de marzo.

Por lo tanto, se ha configurado definitivamente la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de competencias transferidas en materia de sanidad. Igualmente, en este año, se ha aprobado la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud, que ha articulado

un catálogo sistemático de derechos sanitarios, al amparo de la legislación europea como el Convenio de Oviedo de 4 de abril de 1997, del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano Respecto a las Aplicaciones de la Biología y la Medicina, y de la legislación estatal a la que nos hemos referido. Ésta es una de las primeras normas autonómicas, junto con la de la Comunidad Autónoma de Valencia, en recoger los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario público, suponiendo, a juicio de esta Procuraduría, un instrumento muy útil para garantizar estos derechos y otorga una gran seguridad jurídica a los ciudadanos en sus relaciones con el sistema sanitario.

## 1. SALUD PÚBLICA

### 1.1. Control e inspección sanitaria de centros

En este apartado, hacer referencia a las materias relacionadas con políticas de promoción, prevención y restauración de la salud, con las condiciones higiénico-sanitarias de alimentos, instalaciones industriales, turísticas y de cualquier tipo de nuestra Comunidad Autónoma, salvo las explotaciones ganaderas que tienen su apartado específico.

Mencionar, en primer lugar, las quejas relativas al incumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias en determinados establecimientos o instalaciones industriales y las potestades que posee la Administración Pública: así, cabe citar la **Q/807/02**, relativa a la disconformidad con el cierre cautelar ordenado por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Ávila, de una planta envasadora de agua de manantial, como consecuencia del presunto incumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias de las instalaciones.

Tras la información facilitada por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se comprueba que el cierre cautelar vino motivado por la queja de un consumidor, procediéndose por parte de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública en su presencia, a la toma de muestras reglamentaria de un envase de agua; en los análisis efectuados en el Laboratorio Provincial de dicho Servicio Territorial, se detecta la presencia de partículas en suspensión, microorganismos, así como moho y levaduras.

Los Servicios Veterinarios Oficiales comunicaron al responsable de la planta, que se procediera a retirar del mercado todos los envases que constituyen este lote para su destrucción inmediata y se interrumpía la actividad de envasado y venta, hasta tanto en cuanto no se hubieran eliminado las causas de contaminación del agua; estos Servicios Veterinarios informaban que no tenían conocimiento acerca de que esta planta envasadora realizara, con periodicidad trimestral las determinaciones microbiológicas y fisicoquímicas que marca la legislación vigente. Por todo ello, se acordaba la suspensión cautelar

del ejercicio de actividad de esta planta envasadora por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, y la incoación del oportuno expediente sancionador al respecto por la presunta comisión de una infracción administrativa en materia sanitaria.

Este cierre cautelar es una medida prevista tanto en el art. 37 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: "No tendrán carácter de sanción la clausura o cierre de establecimientos, instalaciones o servicios que cuenten con las autorizaciones o registros sanitarios preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta tanto se subsanen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad"; como en el art. 34.3 de la Ley 1/1993, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León:

"Las Administraciones Sanitarias dentro de sus respectivas competencias adoptarán las siguientes medidas:

Adoptar las medidas preventivas que se estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas, siempre que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario o una repercusión excepcional y negativa para la salud."

Además, no cabe entender las medidas cautelares como una sanción y deben tener los siguientes requisitos, de acuerdo con jurisprudencia del TS, entre las que cabe citar la Sentencia de 23 de octubre de 2000:

"Debe quedar supeditada a la corrección de los defectos o al cumplimiento de los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad, de manera que observados éstos ha de levantarse la suspensión.

-Los efectos o el riesgo para la sanidad, higiene o seguridad derivados del establecimiento o actividad de que se trate han de ser de suficiente entidad como para justificar una medida precautoria de suspensión, de forma que su adopción no resulte desproporcionada.

-La resolución administrativa que acuerda la suspensión provisional debe reflejar, de forma explícita o implícita, la naturaleza preventiva o la finalidad de evitación del daño".

En este caso, el procedimiento se ha ajustado, a juicio de esta Procuraduría, a la legalidad vigente, puesto que se han dado los requisitos formales establecidos para la adopción de la medida cautelar detallados por la jurisprudencia del TS citada, al tratarse de una industria relacionada con el consumo de un producto tan básico para la vida humana como es el agua. Además, en lo que respecta al análisis del agua de esta planta, esta Procuraduría no tiene elementos para valorar la presencia de componentes presuntamente peligrosos para la salud

humana; desde el punto de vista formal, estos hechos han sido recogidos en diversas actas de inspección de los servicios veterinarios oficiales, cumpliendo los requisitos formales, teniendo la presunción de veracidad establecida en el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Por ello, se estimó que no había ninguna irregularidad administrativa en la actuación de la Administración.

## 1.2. Limitación de la venta y uso del tabaco

Se han presentado diversas quejas en relación con el consumo de tabaco en centros públicos y las consiguientes molestias que provoca el consumo indiscriminado en la salud de las personas.

Así, cabe citar la **Q/2070/02**, por la que se denunciaban los perjuicios causados en la salud del reclamante como consecuencia del consumo de tabaco en las dependencias de la Dirección Provincial de Educación de Ávila. En el informe de la Administración, nos ponía de manifiesto que en esa Dirección Provincial existen carteles y pictogramas sobre la prohibición de fumar y que no se consume tabaco en las dependencias de atención al público, pero añade que "no existen zonas señalizadas específicas de fumadores ya que, hasta la fecha, no han sido demandadas por los trabajadores".

Debemos partir del hecho de que el RD 192/1988, en su art. 1, no establece una prohibición absoluta de fumar, señala que en caso de conflicto prevalecerá siempre, el derecho a la salud de los no fumadores sobre el derecho de los fumadores a consumir tabaco en todos aquellos lugares o circunstancias en que pueda afectarse el derecho a la salud de los primeros.

En este sentido la Audiencia Nacional dice que la norma señalada no impone una prohibición de fumar, sino que ésta vendrá determinada por la existencia de un conflicto en lugares y circunstancias en que la salud de los no fumadores pueda verse comprometida.

Por otro lado, insistir que, el art. 7.1. en su punto d) señala que no se permitirá fumar en zonas de las oficinas de las Administraciones Públicas destinadas a la atención directa al público. Prohibición que recoge la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependencia de Castilla y León en su art. 26. f). Asimismo, el RD 709/1982, de 5 de marzo, en su Anexo III, regula las condiciones ambientales de los lugares de trabajo, estableciendo en su punto 1, que "la exposición a las condiciones ambientales de los lugares de trabajo no debe suponer un riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores".

Por ello, se formuló la siguiente resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila:

*“Que se den las pertinentes directrices para que en la Dirección Provincial se intensifiquen los controles, al objeto de que se pueda desarrollar la actividad administrativa cotidiana en condiciones laborales óptimas, se delimiten lugares alternativos para fumadores, y se prohíba de manera real fumar en dependencias destinadas a la atención directa al público, ejerciendo, en su caso, las medidas disciplinarias que resulten oportunas respecto al personal siempre que se incumpla dicha prohibición”.*

Esta resolución fue aceptada de forma parcial en el sentido de que *“en los pasillos y zonas comunes de las oficinas de gestión se prohibirá fumar y se intensificarán los controles y las señalizaciones de no fumar con arreglo a la normativa vigente”.*

## 2. ATENCIÓN SANITARIA

### 2.1. Atención Primaria

La atención primaria en nuestra Comunidad Autónoma se realiza a partir del marco territorial y poblacional de las Zonas Básicas de Salud, a través de los Centros de Salud que desarrollan de forma integrada esta atención.

Una de las cuestiones por la que acuden los ciudadanos a esta Procuraduría es su disconformidad con la organización de las Zonas Básicas de Salud rurales, que revisten una gran complejidad, debido a la dispersión y el alto grado de envejecimiento de su población: así, cabe mencionar la **Q/1385/02**, que se refiere a la disconformidad con los servicios sanitarios que se prestan en el municipio de Valdepolo, en la provincia de León, que se encuentra integrado junto a los municipios de Cubillas de Rueda y Gradefes en la Zona Básica de Salud “Ribera del Esla”. Por ello, se solicitó la información a la Gerencia Regional de Salud que informó, del personal médico y sanitario que trabajaba en dicha Zona Básica eran de cuatro médicos y cuatro enfermeros; asimismo, *“con relación al tiempo de espera, se han recibido en esta Gerencia Regional de Salud dos escritos procedentes del Ayuntamiento de Quintana de Rueda, remitiendo, por un lado, en el mes de agosto un total de 115 reclamaciones y en el mes de octubre otras 51 reclamaciones. Todas ellas con el mismo formato y formuladas ante ese Ayuntamiento”.*

La Gerencia Regional de Salud informa, que el Ayuntamiento de Valdepolo ha manifestado su desacuerdo con el Decreto 6/2002, y formuló un recurso de reposición en el momento de su publicación, sin embargo, la ratio de profesionales en esta zona es de 722 TSI por médico o enfermero; si bien el puesto de trabajo de Valdepolo es el que más tarjetas asignadas tiene, no se ha considerado adecuado, al establecer las demarcaciones en el mencionado Decreto, y teniendo en cuenta el ratio actual, incrementar el número de sanitarios, ni en la zona, ni en la localidad de Quintana de Rueda; sin

embargo se estimó oportuno realizar una reorganización interna para subsanar las diferencias.

Para analizar esta queja, esta Procuraduría debe partir de la Ley General de Sanidad que articula el sistema territorial de la asistencia sanitaria pública en Áreas de Salud y Centros de Salud; éstos últimos se constituyen, tal como dice el art. 63 de la Ley, en “el marco territorial de la atención primaria de salud donde desarrollan las actividades sanitarias los Centros de Salud, centros integrales de atención primaria”, correspondiendo la competencia de su organización a las Comunidades Autónomas. De acuerdo con la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, esta delimitación se efectuará, de conformidad con el art. 17, atendiendo a “factores de carácter geográfico, demográfico, social, epidemiológico y viario, disponiendo de una cabecera en la que se ubicará el Centro de Salud, como estructura física y funcional, que dará soporte a las actividades comunes de los profesionales del Equipo”, estableciéndose ésta en el Decreto 32/1988, de 18 de febrero. En este Decreto se constituye la Zona Básica de Salud “Ribera del Esla” en donde se integran los municipios de Cubillas de Rueda, Gradefes y Valdepolo: el municipio de Cubillas de Rueda, con 9 localidades y 498 usuarios, el de Gradefes con 19 localidades y 1041 usuarios, y el municipio de Valdepolo con 9 localidades y 1378 usuarios, estando ubicado el Centro de Salud en la localidad de Gradefes.

Centrándonos en el municipio de Valdepolo, en lo que respecta a los consultorios locales, el art. 21.5 de la Ley de Ordenación Sanitaria de Castilla y León establece que “Todos los núcleos de población superior a cincuenta habitantes dispondrán de un consultorio local”. Además, el art. 10 de la Orden de 6 de junio de 1986, en su redacción dada en la modificación de la Orden de 15 de abril de 1991, establece que “La consulta asistencial sanitaria en los núcleos de población donde no radique el Centro de Salud, se efectuará por cada profesional sanitario (Médico y ATS) según los siguientes criterios:

- Núcleos de menos de 50 habitantes de hecho. Consulta a demanda.
- Núcleos de menos de 100 habitantes de hecho. Consulta un día a la semana.
- Núcleos de 101 a 200 habitantes de hecho. Consulta dos días a la semana.
- Núcleos de 201 a 500 habitantes de hecho. Consulta tres días a la semana.
- Núcleos de más de 501 habitantes de hecho. Consulta diaria de lunes a viernes.”

Por lo tanto, según la información dada por la Gerencia Regional de Salud, existen consultorios locales en cinco de las localidades del municipio: Aldea del Puente, Quintana de Rueda, Quintana del Monte, Sahelices de Payuelo y Villahibiera; sin embargo, las



cuatro restantes: Valdepolo, Villalquite, Villamondrín de Rueda y Villaverde de la Chiquita, aún superando los 50 habitantes de hecho, carecen de consultorio local, incumpliendo la normativa vigente en la Ley de Ordenación Sanitaria. Además, desde esta Procuraduría, se recuerda a la Gerencia Regional de Salud que, de conformidad con el art. 3.1 del Apartado B del Anexo del Decreto 212/1998, de 8 de octubre, por el que se aprueba el 2º Plan de Salud de nuestra Comunidad Autónoma, se establece como objetivo específico en materia de Servicios Específicos de Atención Primaria que, “en el 2000, dispondrá de un Consultorio Local el 95% de los núcleos que superen los 50 habitantes”, que en este municipio aún no se ha logrado.

Para poder conseguir cumplir el mandato establecido en la Ley de Ordenación Sanitaria, la Administración Autonómica ha establecido un sistema de ayudas para financiar la construcción de Centros de Salud y Consultorios Locales; así, cabe citar a título de ejemplo, la Orden de 17 de diciembre de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se convocan subvenciones a corporaciones locales para la realización de inversiones en Centros de Salud, Centros de Guardia y Consultorios Locales, durante los ejercicios 2003 y 2004, a las que puede acogerse el Ayuntamiento de Valdepolo, si así lo solicitase, y cumple lo prescrito en esta Orden. La financiación de la conservación y el mantenimiento de estos consultorios correspondería al Ayuntamiento.

Con respecto a la ordenación de las demarcaciones asistenciales, ésta se encuentra establecida en el Decreto 6/2002 citado, que divide esta Zona Básica en cuatro demarcaciones asistenciales médicas y cuatro de enfermería, reconociéndolo así la Gerencia Regional en su informe; sin embargo, se observa en un primer momento una gran desproporción en el número de usuarios de cada una de las Zonas, ya que, mientras que el municipio de Gradefes con un número de usuarios levemente inferior (1041) tienen dos médicos y dos ATS, el de Valdepolo, con 1378 usuarios cuenta con un solo médico y un ATS para todo el municipio.

Esta circunstancia es reconocida por la propia Gerencia Regional de Salud en su informe, al determinar que la Gerencia de Atención Primaria de León, propuso una redistribución de los sanitarios, en tanto se resuelven los trámites y se lleve a efecto lo establecido en el Decreto 6/2002, pero que no se produjo la reorganización, al no llegar a un acuerdo los miembros del equipo de atención primaria. Esta Procuraduría entiende que esta vía “de hecho” no es la más correcta, máxime cuando se han reestructurado los puestos de trabajo en las Zonas Básicas de Salud por el Decreto 139/2002, de 26 de diciembre, estableciéndose cuatro médicos y cuatro ATS, uno por demarcación.

En conclusión, se observa un gran desequilibrio en el número de usuarios concretamente en la demarcación nº

4 coincidente con el municipio de Valdepolo, siendo superior a la suma de la nº 2 y 3, coincidentes con el municipio de Gradefes; además la ratio en Valdepolo es muy superior con 1.350 usuarios / médico, que la media de esta Zona Básica de Salud de 722 usuarios / médico. Por lo tanto, parece razonable la modificación de las demarcaciones asistenciales en esta Zona Básica de Salud, para una mayor homogeneidad entre ellas y que no se produzca un desfase en la ratio médico / paciente. Esta modificación se puede efectuar de dos formas: bien, mediante la redistribución de algunos pacientes de algunas localidades del Ayuntamiento de Valdepolo a las otras demarcaciones, para así reequilibrar el número de tarjetas sanitarias por demarcación, o bien, dividiendo en dos al término municipal de Valdepolo, de forma similar a como se encuentra el término municipal de Gradefes, creando otra demarcación asistencial con la presencia de otro médico y enfermero para esta demarcación, estableciendo el número en aproximadamente 689 pacientes, que todavía se encontrarían por encima de las otras demarcaciones.

Esta institución, tras un pormenorizado análisis, propone la última opción por los motivos que vamos a detallar:

- Se comprueba que uno de los criterios para la demarcación asistencial en la provincia de León es el municipio, de tal forma que cada demarcación o bien coincide con el municipio, o bien se divide en dos o más demarcaciones, tal como ha sucedido en el caso del municipio de Gradefes.

- La inclusión de una nueva demarcación facilita la asistencia médica en la atención primaria en estas localidades, ya que deben existir consultorios locales en todas las localidades del municipio de Valdepolo según la normativa vigente en la Orden de 1986 ya citada, y, al incrementarse el número de consultorios locales en el municipio, se necesitaría un médico y un ATS adicional para la asistencia médica, al igual que sucede en el municipio de Gradefes.

- Se igualaría la ratio médico-usuario, quedando el municipio de Valdepolo con la división en dos demarcaciones, con 675 TIS por médico; incluso, estas demarcaciones serían las de mayor número de tarjetas sanitarias.

Esta Procuraduría es consciente que, con esta propuesta, puede quedar una proporción médico-usuario baja, en comparación con otras zonas, pero, hemos de tener en cuenta la gran dispersión de la población en numerosas localidades (38 en los tres municipios), su grado de envejecimiento, y la necesidad que se construyan paulatinamente por estos municipios los consultorios locales en las poblaciones con más de 50 habitantes de hecho, para cumplir el mandato establecido en el art. 21 de la Ley de Ordenación Sanitaria; estos factores aconsejarían que la ratio sea más baja que en otras partes de nuestra Comunidad Autónoma.

La vía, en el caso de que la Gerencia Regional de Salud aceptase esta Recomendación, puede ser diversa: o bien, la resolución del recurso de reposición interpuesto por el Ayuntamiento de Valdepolo frente al Decreto 6/2002, de Demarcaciones Asistenciales, en el caso de que éste fuese el objeto del recurso, o bien la aplicación de la Disposición Adicional de este Decreto 6/2002, que ha sido modificada por el Decreto 13/2003, para que se reorganicen estas demarcaciones mediante Orden del Consejero de Sanidad y Bienestar Social.

Por ello, se produjo la siguiente resolución a la Gerencia Regional de Salud:

*“1. Que se modifique el Decreto 6/2002, de 10 de enero, de Demarcaciones Asistenciales, en el sentido de crear una nueva demarcación asistencial en la Zona Básica de Salud “Ribera del Esla”, tanto médica, como de enfermería, en la que se integrarían localidades del municipio de Valdepolo, para así reducir el exceso de tarjetas sanitarias actualmente existentes en la Demarcación nº 4 de este municipio.*

*2. Que se colabore con el Ayuntamiento de Valdepolo, en el caso de que así lo solicite, de acuerdo con la normativa vigente, en la financiación de la construcción de los consultorios locales de las localidades de Valdepolo, Villalquite, Villamondrín de Rueda y Villaverde de la Chiquita, pertenecientes a este municipio, al contar éstas con más de 50 habitantes de hecho”.*

Esta resolución fue aceptada parcialmente por la Gerencia Regional de Salud, ya que no consideraba conveniente la creación de nuevas demarcaciones en la referida zona de “Ribera del Esla”. Esta posibilidad fue valorada en el estudio previo a la delimitación de las Demarcaciones Asistenciales, y se consideró inadecuada su creación por tratarse de una Zona Básica de Salud con una población reducida (2.812 tarjetas sanitarias), correspondiendo a la demarcación asistencial de Valdepolo una población estimada en 1.170 tarjetas, cifra muy inferior a lo establecido como número óptimo en el RD 1575/1993, de 20 de septiembre, que contempla, hasta un máximo de 2.400 personas asignadas por facultativo de medicina general. Además, existen en la provincia de León, Demarcaciones Asistenciales de similares características a la de Valdepolo, en las que no se han apreciado deficiencias o problemas de asistencia ni por parte de los facultativos, ni por parte de la población, como las de Armunia, Cuenca del Bernesga y Santa María del Páramo.

Igualmente, la Gerencia Regional informa que en lo que se refiere a la colaboración con el Ayuntamiento de Valdepolo, en el caso de que así lo solicite, en la financiación de la construcción de los consultorios locales de Valdepolo, Villalquite, Villamondrín de Rueda y Villaverde de la Chiquita, el referido Ayuntamiento solicitó, al amparo de la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 14 de diciembre de 2001,

subvenciones para los consultorios locales de Valdepolo y Villaverde de la Chiquita. Habiéndole sido concedidas las siguientes cantidades:

- 16.000 € para Valdepolo.

-13.000 € para Villaverde de la Chiquita.

Las condiciones de las subvenciones concedidas exigen que las obras se realicen durante los ejercicios 2002 y 2003.

Además, el referido Ayuntamiento, al amparo de la Orden de 17 de diciembre de 2002, por la que se convocaron subvenciones para los consultorios locales, ha solicitado subvenciones para los de Villalquite y Villamondrín de Rueda, estando pendiente de resolución la referida convocatoria.

También hay que referirse a aquellas quejas que demandan la construcción de Centros de Salud en zonas urbanas: así, sucede en la **Q/2005/03**, relativa a la falta de un centro de salud específico en la Zona Universidad-Centro en la capital salmantina. Así, la consulta en ambas Zonas de Salud se están llevando a cabo en el Centro de Salud “Filiberto Villalobos”, sito en la Cuesta Sancti Spiritus, que corresponde a la Zona de La Prosperidad y que desde hace nueve años también está atendiendo a la Zona Universidad-Centro.

Sobre esta cuestión, ya se produjo un debate como consecuencia de una Proposición No de Ley en las Cortes de Castilla y León en sesión celebrada el día 1 de octubre de 2002 en la Comisión de Sanidad y Bienestar Social, y que cristalizó en la siguiente resolución publicada en el *BOCCYL* de 15 de octubre de 2002, que se transcribe a continuación:

*“Las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a:*

*1. Trasladar el Centro de Salud de la Zona Universidad-Centro a otro edificio y,*

*2. Realizar las obras de construcción o adecuación del local de la Zona de Prosperidad dentro de un plazo máximo del año 2003”.*

Sin embargo, no se ha cumplido este compromiso en el año 2003, agravándose el problema de prestación sanitaria en esas zonas, al ser la estructura de dicho centro de salud completamente inadecuada, no pudiendo dar la calidad asistencial deseada, ya que, presuntamente, carece de ascensor, tiene una entrada cuya puerta abre hacia dentro, las escaleras son inadecuadas para el tamaño del centro público, carece de ventilación, hay una sala de espera insuficiente para los pacientes sin que esté a la vista la salida de emergencias, encontrándose en sus bajos un establecimiento de venta de colchones, habiéndose producido escritos de protesta ante el Ayuntamiento de Salamanca y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, sin que se haya efectuado todavía medida alguna.

Dicha queja se admitió a trámite, estando a la espera de recibir la información solicitada por parte de la Consejería de Sanidad y el Ayuntamiento de Salamanca.

Otra de las cuestiones que se han tratado en este año ha sido la información que se facilita a los usuarios de los servicios que se prestan en la atención primaria; así, a título de ejemplo, cabe citar la **Q/1118/02**, que se refiere a un ciudadano originario de la provincia de Burgos pero residente en el País Vasco, que acude frecuentemente a su localidad de nacimiento, y que observó en el Centro de Salud de Lerma, una Nota Interior pegada en el Tablón de Anuncios en el que se señalaban los criterios por los que se va a llevar a cabo la asistencia primaria en la provincia de Burgos. Así, se dice que el que necesite asistencia sanitaria vital, será siempre atendido, mientras el que necesite asistencia sanitaria primaria y resida fuera de esa localidad, deberá hacer la "cartilla de desplazado", ya que si no, debe ser atendido por el médico de atención primaria de su lugar de residencia. El motivo de la queja hace referencia a la situación de los emigrantes de Castilla y León que residen habitualmente fuera de nuestra Comunidad Autónoma y que pasan los meses de verano en sus localidades de origen dentro de nuestra Comunidad y que, según el escrito de queja, precisan la cartilla de desplazado, cuando antes no era así.

Tras la información facilitada por la Gerencia Regional de Salud, esta Procuraduría en su estudio parte de las Instrucciones de 31 de enero de 1992, de la Subdirección General de Atención Primaria del Instituto Nacional de Salud vigente, y aplicables en el Sistema Sanitario de Castilla y León, el usuario debe solicitar la cartulina de desplazado en el centro de salud de destino para la adscripción de médico en los desplazamientos temporales, entendiendo éstos como aquellos períodos de estancia superiores a tres meses e inferiores de un año (así, se deduce en el Documento nº 2 remitido desde la Gerencia de Atención Primaria de Burgos).

Sin embargo, si analizamos solamente la nota interior que -debemos recordar- fue la que leyó el autor de la queja, hace referencia a que "A partir de la recepción de este escrito, todos los usuarios desplazados que soliciten la asistencia sanitaria en vuestro Centro de Salud, deberéis hacerles la cartulina de desplazamiento temporal, siempre que vengan fuera de Burgos capital y provincia (conforme a las instrucciones ya existentes para desplazamientos temporales). En caso de negativa por parte del usuario, se le asistirá cuando presente una urgencia vital. En el resto de los casos, se le remitirá al médico que conste en su tarjeta (de su provincia de origen)."

Si se lee detenidamente el texto, no se dice en ningún momento que desplazados temporales son aquellos que se encuentren más de tres meses al año, ya que, en el Documento nº 2 que, de acuerdo con lo expuesto en el escrito de queja, no se encontraba expuesto a los usuarios del Centro de Salud de Lerma, "si es inferior a

tres meses, se considerará como desplazamiento por vacaciones o similar, en cuyo caso, no se realizará ningún trámite". Por tanto, a juicio de esta Procuraduría, de la dicción literal de la nota interior expuesta, se entiende que toda persona que estuviese durante un fin de semana o un mes en un pueblo de la provincia de Burgos de vacaciones, debe obtener una cartulina de desplazamiento temporal, y, si no, debería acudir al médico en consulta de atención primaria a su lugar de residencia (País Vasco, Cantabria, otras provincias de Castilla y León).

Esta institución considera que la nota interior redactada por la Gerencia de Atención Primaria de Burgos es correcta y adecuada a la legalidad vigente, siendo loable y conveniente conocer el número de desplazados temporales para saber los recursos humanos y económicos que se deben dirigir a cada una de las Zonas Básicas de Salud y conocer el número de tarjetas de identificación sanitarias adscritas a cada facultativo.

Sin embargo, esta Procuraduría considera que este documento no debía haberse colocado en la fachada acristalada del Centro de Salud de Lerma, ya que, al no especificar el concepto de desplazado temporal, incurre en confusión de que esta cartulina es necesaria para todo veraneante y que las tarjetas sanitarias de otras Comunidades Autónomas no son válidas para la Comunidad de Castilla y León. Además, debemos tener en cuenta que en muchas pequeñas localidades de nuestra Comunidad Autónoma se encuentran durante los meses veraniegos numerosas personas que vuelven a sus localidades de origen desde sus ciudades de residencia, normalmente fuera de su provincia.

Además, se entiende que siempre debe aplicarse lo establecido en el art. 4 c) de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud que recoge como derecho de los ciudadanos en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, "a recibir, por parte del servicio de salud de la comunidad autónoma en la que se encuentre desplazado, la asistencia sanitaria del catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud que pudiera requerir, en las mismas condiciones e idénticas garantías que los ciudadanos residentes en esa Comunidad Autónoma".

En consecuencia, los usuarios tienen derecho a recibir información sobre los servicios y unidades asistenciales disponibles, su calidad y los requisitos de acceso a ellos, de conformidad con el art. 12 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, debiendo ser ésta comprensible para el conjunto de los ciudadanos.

Por ello, se emitió la siguiente resolución a la Gerencia Regional de Salud:

"1. Que, a juicio de esta institución, no debió exponerse a los usuarios del Centro de Salud de Lerma,

la nota interior de 27 de marzo de 2002, de la Gerencia de Atención Primaria de Burgos sobre desplazamientos temporales, al inducir a confusión ya que no se concretaba que la cartulina de desplazado era necesaria para aquellos usuarios cuyo período de estancia fuese superior a los tres meses.

2. *Que se facilite una información más comprensible y adecuada a los usuarios de los servicios de atención primaria de nuestra Comunidad Autónoma acerca de los requisitos de obtención de la cartulina de desplazamiento temporal para aquellos residentes en un período superior a los tres meses.*

3. *Que se indique expresamente que todas aquellas personas cuyo período de estancia fuese inferior a los tres meses, se considerará como desplazamiento por vacaciones o similar, sin que sea necesario ningún trámite adicional a la tarjeta sanitaria”.*

La Gerencia Regional de Salud, aceptó dicha resolución, indicando que con la finalidad de subsanar los defectos en la información trasladada a los pacientes del Área de Salud de Burgos, se instará a la Gerencia de Atención Primaria para que comunique a todos sus Centros de Salud, que los casos de desplazamientos temporales por período inferior a tres meses, tienen la consideración de desplazamientos por vacaciones o similar y no será necesario realizar trámite alguno en relación con la tarjeta de desplazado.

Por último, mencionar las quejas que se refieren a la disconformidad con la asistencia sanitaria de los médicos de atención primaria a los pacientes; así, la queja **Q/1626/03**, que hacía referencia a la presunta mala asistencia sanitaria prestada en el Servicio de Urgencias del Centro de Salud de Peñaranda de Bracamonte, en la provincia de Salamanca. El autor de la queja, a las ocho y cinco de la mañana, solicitó los servicios de urgencias del Centro de Salud, siendo atendido telefónicamente por el facultativo que se encontraba de urgencias: al requerirle la sintomatología, éste dice que no es necesaria su visita. A pesar de la insistencia y de estar a 200 m. del Centro de Salud, el facultativo no acudió y le dijo que si tenía fiebre, tomase un “gelocatil” porque así se le pasaría. Posteriormente, a las 10 de la mañana le recibe su médico habitual quien le diagnosticó una tensión arterial de 9,5º junto a una deshidratación y una fuerte arritmia; por ello, requirió la presencia de una ambulancia para ser trasladado urgentemente al Servicio de Urgencias del Hospital Clínico Universitario de Salamanca, donde permaneció 24 horas en observación continua.

Por ello, presentó reclamación solicitando a la Gerencia del Área de Salud de Salamanca que sea sancionado el facultativo de urgencias por denegación de auxilio; tras ello, comparece ante la Inspección Médica el 11 de noviembre a tomarle declaración, sin que se supiera nada más.

Admitida la queja a trámite, respondió la Gerencia Regional de Salud, que la Gerencia de Salud de Área de Salamanca había ordenado a la Inspección de Servicios Sanitarios el inicio de un expediente de información previa, emitiendo éste el correspondiente informe relativo a las actuaciones practicadas y las conclusiones resultantes del citado expediente de información previa, por lo que se procedió a la incoación y tramitación de un expediente disciplinario por la presunta comisión de una falta grave. Por ello, se archivó esta queja al haber actuado correctamente la Administración.

## 2.2. Atención especializada

Dentro de la atención especializada, debemos tener en cuenta las quejas relativas a la asistencia ambulatoria especializada, como es el caso de la atención pediátrica, la salud buco-dental, etc.

En lo que respecta a la asistencia pediátrica, ha habido quejas relativas a la necesidad de un mayor número de pediatras en las Zonas Básicas de Salud; las razones son dos: una referida a municipios con un alto crecimiento demográfico, como la **Q/2097/03**, que se refiere a la necesidad de más pediatras en el municipio de Laguna de Duero, en la provincia de Valladolid, que es uno de los municipios con mayor crecimiento demográfico en las cercanías de la capital vallisoletana, y otra que se refiere a municipios situados en áreas periféricas de nuestra Comunidad Autónoma, como es la **Q/1194/03**, que se refiere a la deficiente asistencia pediátrica en la comarca de Sanabria, y que ya había dado lugar a la **OF/65/03**, a la que nos remitimos.

Igualmente, hemos de referirnos a la asistencia buco-dental: así, la **Q/1227/02**, que se refiere a la falta de financiación de un tratamiento de una agenesia congénita dentaria que precisa una reposición de las piezas ausentes en la mandíbula: por ello, entiende que es una enfermedad y no es una operación quirúrgica de estética, sino el intento de una curación de la naturaleza congénita de la patología, estando a la espera de su estudio.

Otras quejas se refieren a la falta de tratamientos especializados por parte de los servicios sanitarios públicos: así, sucede en la **Q/1847/03**, que se refiere a la denegación del suministro de la hormona de crecimiento a un joven palentino de dieciséis años por parte de la Gerencia de Área de Salud de Palencia, a pesar de estar siendo tratado en la Unidad de Endocrinología Pediátrica del Hospital Clínico Universitario de Valladolid.

Por ello, se solicitó información a la Gerencia Regional de Salud en la que nos informa que, el Comité Asesor de la hormona de crecimiento había denegado su utilización, al entender que la entidad de disfunción neurosecretora ya no es considerada, por lo que no estima aconsejable su tratamiento.

En efecto, el Comité Asesor se encuentra regulado en la Resolución de 29 de marzo de 1989, del Instituto

Nacional de la Salud (Insalud) por el que se crea este Comité Asesor como órgano consultivo del Insalud sobre el uso correcto de estos productos; entre sus funciones, destaca:

“Informar y asesorar sobre la prescripción correcta de la hormona de crecimiento y sustancias relacionadas, para la cual dispondrá de todos los datos analíticos y diagnósticos necesarios”.

Por ello, el informe remitido desde dicho comité se encuentra dentro del ejercicio de sus competencias, sin que se haya producido ni una desviación de poder, ni una extralimitación de sus funciones.

Es cierto que existe una discrepancia médica entre el Servicio de Endocrinología Pediátrica del Hospital Clínico Universitario de Valladolid y el Comité Asesor dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo. Ésta es una discrepancia por razones médicas que esta Procuraduría no entra a considerar al ser una cuestión meramente técnica.

El Comité Asesor es un órgano meramente consultivo. Sin embargo, éste es el sistema escogido por la Gerencia Regional de Salud para conceder este tratamiento, de acuerdo con el ejercicio legítimo de sus potestades discrecionales, y no puede ser misión de esta Procuraduría cuestionar criterios puramente médicos de tratamiento de esta enfermedad, como es el caso objeto de la presente queja, por lo que se procedió a su archivo.

Otros temas que han supuesto quejas son las relativas al tratamiento de nuevas enfermedades como es el caso de la fibromialgia: así, sucede en la **Q/1721/03**, que hace referencia a la presunta carencia de medios materiales y personales en la rehabilitación para el tratamiento de la fibromialgia en los Hospitales de la capital vallisoletana. En efecto, según el escrito de queja, se necesitaría un tratamiento rehabilitador continuo consistente en termoterapia, hidroterapia y balneoterapia caliente, estiramientos, relajación y ejercicios respiratorios y flexibilizadores, con apoyo de un psicólogo. Asimismo, el autor de la queja entiende que serían necesarias la existencia de salas de rehabilitación continuadas en algún Centro de Salud por las tardes, ya que, aproximadamente, son más de 200 enfermos en Valladolid. Para ello, se solicitó información a la Gerencia Regional de Salud, estando pendiente de estudio por esta Procuraduría.

### 2.3. Atención hospitalaria

En este apartado, debemos referirnos, en primer lugar, a las quejas centradas en los servicios que prestan los distintos centros hospitalarios en nuestra Comunidad Autónoma. Así, la **Q/1174/02** que ya mencionamos en el Informe del año 2002, referida a la situación de la unidad de tratamiento de la enfermedad de la obesidad y de la obesidad mórbida en especial, del Hospital Comarcal de Medina del Campo, en la provincia de Valladolid. Según el autor de la queja, el Hospital Comarcal de Medina del

Campo es el único, en donde se han operado pacientes mórbidos en nuestra Comunidad Autónoma con más de diez años de experiencia, siendo uno de los más prestigiosos del país: así, fue el primer hospital de España en aplicar técnicas de laparoscopia al tratamiento de obesidad mórbida, con el sistema de banda gástrica ajustable, a implantar posteriormente las técnicas de by-pass gástrico.

Admitida la queja a trámite, la Gerencia Regional de Salud, en primer lugar, facilitó el número de intervenciones quirúrgicas realizadas en los centros hospitalarios hasta agosto del año 2002:

	AÑO INICIO CIRUGÍA BARIÁTRICA	Nº TOTAL DE INTERVENCIONES QUIRÚRGICAS REALIZADAS
H. N. Sra. de Sonsoles de Ávila	1985	15
H. General Yagüe de Burgos	1998	44
H. de León	1994	25
H. Universitario de Salamanca	2000	15
H. de Medina del Campo	1995	91
H. del Río Ortega de Valladolid	1998	13

Igualmente, indicó que el Hospital Comarcal de Medina del Campo no dispone, en su configuración actual, de algunos de los requisitos -Servicio de endocrinología y nutrición, UVI, Unidad de Reanimación posquirúrgica de 24 horas, equipo multidisciplinar...- considerados por toda la Comunidad Científica -Agencias de Evaluación Tecnológicas, Sociedades Científicas, Instituto Nacional de la Salud de EEUU...- imprescindibles para la práctica de una cirugía de la obesidad con criterios de calidad, con independencia de la referida pericia técnica de los medios humanos del Servicio de Cirugía General.

Posteriormente, tras una solicitud de ampliación de información desde esta Procuraduría, la Gerencia manifestó que, “*tras un análisis pormenorizado de las recomendaciones emitidas por las diferentes Sociedades Científicas; de las características, cartera de servicios y dotaciones de los Hospitales de Castilla y León, y de la prevalencia estimada para nuestra Comunidad de pacientes obesos mórbidos subsidiarios de intervención quirúrgica, proponer la autorización de Unidades de Cirugía de la Obesidad en los siguientes Centros:*

- Hospital General Yagüe de Burgos
- Hospital de León
- Hospital Universitario de Salamanca
- Hospital del Río Hortega de Valladolid

*El ámbito de influencia de cada una de estas Unidades se refleja en la tabla siguiente:*

<i>HOSPITAL</i>	<i>Ámbito de influencia</i>
<i>H. General Yagüe. Burgos</i>	<i>Burgos y Soria</i>
<i>H. de León</i>	<i>León y El Bierzo</i>
<i>H. Universitario de Salamanca</i>	<i>Salamanca, Ávila y Zamora</i>
<i>H. del Río Hortega Valladolid</i>	<i>Valladolid, Palencia y Segovia</i>

*El Hospital Comarcal de Medina del Campo no se encuentra, por tanto, entre los Centros autorizados, por lo que se le ha asignado un centro de referencia que, en este caso, es el Hospital del Río Hortega de Valladolid. Esta decisión se fundamentó en la inexistencia en el Hospital de Medina del Campo de los Servicios o Secciones de Endocrinología, Psiquiatría, Nefrología, Unidad de Reanimación Postquirúrgica de 24 horas y Unidad de Vigilancia Intensiva; todos ellos considerados por el Grupo imprescindibles para el funcionamiento de una Unidad de Cirugía Bariátrica con criterios de calidad”.*

A la vista de los informes remitidos por la Gerencia Regional de Salud, se analizaron todos los aspectos que se plantean en relación con la queja, y que cabe enmarcarlos dentro de la regulación de la sanidad recogida en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la reciente Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, y la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación sobre el Sistema Sanitario de Castilla y León, junto al resto de normativa de desarrollo.

La cuestión objeto de queja, era la supresión del Hospital Comarcal de Medina del Campo como centro de referencia en el tratamiento de la obesidad mórbida, a pesar de ser éste el centro hospitalario que más intervenciones quirúrgicas ha realizado en nuestra Comunidad Autónoma desde su instalación (91), que supone más del doble que el siguiente, el Hospital General Yagüe de la capital burgalesa (45), siendo igualmente el segundo hospital en antigüedad en realizarla (desde 1992), tras el de la capital abulense que comenzó desde 1985, y que, a pesar de esta fecha de inicio, sólo había practicado 15 intervenciones quirúrgicas. Nos encontramos, por tanto, a juicio de esta Procuraduría, y de acuerdo con los datos remitidos desde la Gerencia Regional de Salud, en el centro hospitalario con mayor número de intervenciones quirúrgicas en enfermedades de obesidad mórbida y de mayor experiencia, antes del traspaso de competencias a nuestra Comunidad Autónoma.

Sin embargo, tras dicho traspaso de competencias, en reunión celebrada el día 21 de noviembre de 2002, se decidió definitivamente proponer como centros de referencia los Hospitales de General Yagüe de Burgos, León, el Universitario de Salamanca y el de Pío del Río Hortega de Valladolid, descartándose el Hospital de Medina del Campo por la inexistencia de los Servicios

de Endocrinología, Psiquiatría, Nefrología, Unidad de Reanimación Postquirúrgica de 24 horas y la Unidad de Vigilancia Intensiva, a pesar del uso pionero de la técnica laparoscópica (by-pass gástrico) que sólo se daba además en el Hospital de León, pero con un menor número de intervenciones quirúrgicas practicadas (25), en comparación con el hospital medinense.

No corresponde en absoluto a esta Procuraduría enjuiciar los criterios médicos por los que la Gerencia Regional de Salud consideró, que el Hospital medinense no fuera centro de referencia en el campo de la cirugía bariátrica; sin embargo, el elemento clave en la presente queja es la definición que debe efectuarse de los hospitales comarcales existentes en nuestra Comunidad Autónoma: los Hospitales Santos Reyes de Aranda de Duero y de Santiago Apóstol de Miranda de Ebro en Burgos, el Hospital Comarcal del Bierzo en la provincia de León y el de Medina del Campo en Valladolid y el de Benavente en Zamora, y si éstos deben convertirse en unos centros hospitalarios subsidiarios de los hospitales situados en las capitales de provincia, o si éstos pueden convertirse en centros de referencia en la curación de determinadas enfermedades, cuando tengan la suficiente experiencia para ello, como era el caso de la cirugía bariátrica en el caso que estamos analizando.

Los Hospitales Comarcales de nuestra Comunidad Autónoma se encuentran ligados, de conformidad con el art. 65 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, a un Área de Salud; en el caso del Hospital Comarcal de Medina del Campo, al Área de Salud de Valladolid-Este, y surgieron como vía para la asistencia especializada y el internamiento clínico de la población asentada alrededor de un núcleo comarcal, como es el caso de los habitantes de las Zonas Básicas de Salud de Alaejos, Íscar, Medina del Campo Urbana, Medina del Campo Rural, Olmedo y Serrada.

Los principios que rigen nuestro sistema sanitario, son los de autonomía y descentralización tanto en la atención primaria como nuestros hospitales: así, se recoge en la comparecencia del titular de la Consejería de Sanidad ante la Comisión Extraordinaria de Sanidad el 9 de septiembre de 2003, y publicado en el Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León de la VI Legislatura (núm. 25). Allí, se indicaba la necesidad de “reforzar la autonomía de la gestión, la descentralización en la toma de decisiones y la corresponsabilidad en la prestación de la asistencia, compartida por profesionales y gestores.” Igualmente, se establecía como una línea concreta de actuación en el ejercicio de la política sanitaria de nuestra Comunidad Autónoma, “el desarrollo de una política de personal que estimule la motivación y el compromiso”. Por último, el art. 59.1 de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, “la mejora de la calidad en el sistema sanitario debe presidir las actuaciones de las instituciones sanitarias tanto públicas como privadas”.

En el caso concreto de esta queja, nos encontramos con una prestación sanitaria que, de conformidad con el principio de autonomía al que nos hemos referido en el párrafo anterior, se había desarrollado por parte del Servicio de Cirugía General del Hospital Comarcal de Medina del Campo mediante la implantación de la cirugía bariátrica que había determinado que éste fuese el hospital de nuestra Comunidad Autónoma con mayor experiencia en el número de intervenciones quirúrgicas practicadas. Igualmente, en la primera sesión del Grupo de Trabajo, se reconoce la existencia de una lista de espera quirúrgica en nuestra Comunidad Autónoma de 37 personas, más, tal como se dice, “A los anteriores, habría que añadir otros 41 pendientes, al parecer, de intervención en el Hospital de Medina del Campo”, siendo además, el Hospital que tenía una menor demora media quirúrgica de 49 días. Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, se había implantado un sistema eficaz y eficiente en la intervención quirúrgica bariátrica y en el tratamiento quirúrgico de la obesidad mórbida en el Hospital Comarcal de Medina del Campo, de acuerdo con los datos facilitados por la Gerencia Regional de Salud, que debía haber sido tenido en cuenta por ésta en el diseño del mapa autonómico de tratamiento de obesidad.

Por supuesto que a esta Procuraduría no le corresponde el diseño del mapa autonómico hospitalario que es competencia de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, pero considera que, de acuerdo con el principio de autonomía de los centros hospitalarios del sistema sanitario, los Hospitales comarcales ya existentes no pueden considerarse como subordinados al centro hospitalario de la capital de provincia, sino que debe contar con medios propios para el tratamiento hospitalario de los habitantes de las Zonas Básicas de Salud adscritas, en pie de igualdad con el resto de los Hospitales.

Además, esta Procuraduría ha tenido conocimiento que, como consecuencia de la decisión tomada por la Gerencia Regional de Salud, el responsable del Servicio de Cirugía General, en la actualidad, está realizando la técnica quirúrgica desarrollada en el Hospital Comarcal de Medina del Campo, en el centro privado hospitalario “Campo Grande” de la capital vallisoletana, además de haber presidido el III Congreso Nacional de la Sociedad Española de Cirugía Laparoscópica, celebrado en Valladolid durante el mes de octubre de 2003. Por lo tanto, la decisión de la Gerencia Regional de Salud, suprimiendo el Hospital Comarcal de Medina del Campo como centro de referencia en el ámbito regional, puede haber provocado la derivación de pacientes a la sanidad privada, siendo contrario –si es esto cierto– a los principios de eficacia, eficiencia y de aprovechamiento de los recursos humanos de nuestro sistema sanitario, para lograr así una calidad en la prestación sanitaria.

Por todo ello, se formuló desde esta Procuraduría la siguiente resolución:

*“1. Que, al ser el Servicio de Cirugía del Hospital Comarcal de Medina del Campo, de acuerdo con los datos facilitados por la Gerencia Regional de Salud en su informe, el centro hospitalario con mayor experiencia en la intervención quirúrgica en el tratamiento de la obesidad mórbida, debía haber sido considerado también centro de referencia a nivel regional.*

*2. Que se vuelva a estudiar por parte de la Gerencia Regional de Salud dicha cuestión, para que el Servicio de Cirugía General del Hospital Comarcal de Medina del Campo, con el responsable que tenía vuelta a ser considerado centro de referencia, en el ámbito regional en el tratamiento quirúrgico de cirugía bariátrica para los enfermos de obesidad mórbida, de acuerdo con los motivos expuestos en la presente resolución”.*

Esta resolución fue rechazada por la Consejería de Sanidad, indicando que no consideraba oportuno, por las razones ya expuestas, que el Hospital Comarcal de Medina del Campo fuese centro de referencia de cirugía bariátrica para los enfermos de obesidad mórbida.

Otra queja que es preciso mencionar es la **Q/2280/03**, referida a la demanda de un hospital comarcal en la localidad de Benavente, que sirva como centro de referencia en la atención hospitalaria para la comarca del norte y nordeste de la provincia de Zamora, estando dicha queja pendiente de estudio tras el informe de la Consejería de Sanidad.

Otro bloque de quejas se refiere a solicitudes de responsabilidad patrimonial como consecuencia de intervenciones quirúrgicas; así, en primer lugar, se debe citar la **Q/129/03**, que hace referencia a una presunta imprudencia médica cometida en el Hospital General de Segovia, como consecuencia de una intervención quirúrgica de cataratas en el mes de agosto de 2002, a un paciente que le provocó un desprendimiento coroideo en el ojo derecho.

Así, tras el informe facilitado por la Gerencia Regional de Salud, se partió de los siguientes hechos:

- El paciente es intervenido quirúrgicamente bajo anestesia tópica de una catarata en el ojo derecho en agosto de 2002, en el Hospital General de Segovia. Sin embargo, tras la facoemulsificación, el paciente realizó “involuntariamente” un apretón de párpados, rompiendo la cápsula posterior sin vitreorragia. Por tanto, por motivos ajenos al paciente, sin culpa ni negligencia por su parte, se produjo una lesión ocular.

- Tras la actuación del personal médico en el centro hospitalario, se le da alta hospitalaria al día siguiente, y se le indica nueva revisión tres días después. Sin embargo, en dicha revisión, se sospecha de la existencia de un desprendimiento coroideo, que posteriormente es confirmado.

- Se produjo una reclamación en el Servicio de Atención al Paciente en el Hospital General de Segovia

en septiembre de 2002, que no es contestada hasta abril de 2003; por tanto, ha transcurrido un período de casi siete meses en su contestación, y tras la intervención de esta institución.

La cuestión clave a dilucidar es si la intervención quirúrgica producida el día 8 de agosto de 2002, en el Hospital General de Segovia determinó la lesión ocular consistente en un desprendimiento coroideo y, por tanto, si la Administración sanitaria incurrió en responsabilidad administrativa. El instituto de la responsabilidad administrativa se inicia en nuestro ordenamiento positivo, por los arts. 121 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa y por el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, y culmina con la consagración constitucional en el art. 106.2 CE: "Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos". Este artículo ha sido desarrollado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos:

- Efectiva realidad de un daño o perjuicio.
- El daño o lesión patrimonial ha de ser consecuencia del funcionamiento anormal o normal de los servicios públicos, con la existencia de nexo de causalidad.
- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño por su propia conducta.

De esta forma, de los hechos narrados, se dan los siguientes elementos definitorios de la responsabilidad patrimonial en esta queja:

- La lesión producida fue un desprendimiento coroideo y uveítis postoperatoria.
- La lesión sería imputable al Hospital General de Segovia, dependiente de la Gerencia Regional de Salud.
- La dificultad está en determinar el nexo causal, es decir, si estas lesiones se han producido como consecuencia de la intervención quirúrgica practicada en el hospital segoviano en el mes de agosto de 2002.

El criterio jurisprudencial ha cedido a una mayor objetivización de la responsabilidad patrimonial. De esta manera, se argumenta que todo paciente es consumidor o usuario de un servicio sanitario y que, por tanto, le sería aplicable el art. 26 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que determina el verdadero carácter de la

responsabilidad "Las acciones u omisiones de quienes producen, importan, suministran o facilitan productos o servicios a los consumidores o usuarios, determinantes de daños o perjuicios a los mismos, darán lugar a la responsabilidad de aquéllos, a menos que conste o se acredite que se han cumplido debidamente las exigencias y requisitos reglamentariamente establecidos y los demás cuidados y diligencias que exige la naturaleza del producto, servicio o actividad." Este criterio es recogido en las dos Sentencias, tanto la del TS, como en la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Pamplona, que estamos mencionando: Así, en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia, se añade que "...sin que, en contra del parecer de la Sala de instancia, sea exigible a los demandantes la prueba indubitada del nexo causal entre la incorrecta praxis médica y la aludida minusvalía de su hija, cuando han acreditado suficientemente una serie de hechos circunstancias que permiten al juzgador emitir, con alto grado de acierto, su juicio sobre la existencia de la necesaria relación de causalidad entre la actuación del servicio público y el perjuicio sufrido".

Esta Procuraduría no tiene elementos de juicio suficientes para determinar si todos los facultativos del Sistema Público de Salud han obrado conforme con las técnicas establecidas en los protocolos médicos. Sin embargo, cuando la reclamación se ha formulado contra la Administración sanitaria, la responsabilidad, de acuerdo con el art. 28 de la Ley General de Consumidores y Usuarios, tiende a objetivizarse, tal como hemos visto y se ha reconocido en jurisprudencia del TS, ya que en materia de responsabilidad y muy especialmente cuando su causa originadora se encuentra en complejísimos establecimientos asistenciales dirigida a la asistencia sanitaria de cada vez más amplios grupos de población para inquirir cuál pueda ser la de alguno o varios de sus miembros, se hace preciso acudir a una interpretación no sólo lógica sino también sociológica, de los preceptos reguladores de dicha institución, sin olvidar el aporte de la equidad siempre conveniente. Asimismo, la jurisprudencia ha acudido a la denominada teoría de la "culpa virtual", para determinar la responsabilidad hospitalaria y evitar una carga de la prueba "diabólica" para el presunto perjudicado.

De esta forma, se entiende que el mejor sistema para dilucidar la posible responsabilidad administrativa, es que se incoe el pertinente expediente de responsabilidad patrimonial, al tener indicios de que la intervención quirúrgica realizada pueda haber provocado la lesión ocular denunciada en este escrito de queja. Igualmente, se entiende desde esta institución, que éste es el procedimiento más adecuado para la presentación de las oportunas pruebas y alegaciones, tanto por el presunto perjudicado, como por parte de la Gerencia Regional de Salud, que ayudaría a fijar tanto la existencia del nexo causal, mediante la presentación de las pruebas pertinentes, como el daño causado, en el que no es preciso



que se produzca un hecho dañoso concreto, sino que basta con los daños psicológicos, o con la denominada “pérdida de la posibilidad terapéutica”, al igual que los gastos que se hubieren ocasionado como consecuencia de la lesión ocular; además, este procedimiento de responsabilidad patrimonial es un requisito pre-procesal para poder acudir ulteriormente, en su caso, y si así lo considerase conveniente, a la vía jurisdiccional.

Así, en casos similares de retraso en el diagnóstico, se produjo una condena a la Administración sanitaria a la indemnización de la cuantía correspondiente por una presunta responsabilidad patrimonial. De este modo, se ha reconocido en alguna sentencia al respecto como la STS, de 9 de diciembre de 1999, que determinó la condena a indemnización al Servicio Andaluz de Salud, con una pérdida de un ojo por un paciente como consecuencia de una sencilla operación de cataratas en el Hospital de Córdoba, al no poder facilitar explicaciones coherentes al respecto, y como consecuencia de las teorías ya expuestas anteriormente.

En este caso, ha quedado acreditada la lesión producida, según consta en el informe aportado por el autor de la queja, del Hospital Gregorio Marañón de septiembre de 2002. La determinación pericial de lo sucedido y el establecimiento concreto del nexo causal, debe producirse a lo largo del procedimiento de responsabilidad administrativa que, a juicio de esta Procuraduría, debe incoarse de oficio por parte del órgano competente de la Gerencia Regional de Salud. Es éste el procedimiento establecido por nuestro ordenamiento jurídico donde puede determinarse la existencia o no de una presunta responsabilidad patrimonial, y donde las distintas partes pueden presentar sus alegaciones y los informes periciales contradictorios, en su caso, para poder determinar o no su existencia.

Por último, y muy brevemente, hemos de recoger el hecho de la excesiva dilación temporal en la contestación efectuada por el Servicio de Atención al Paciente del Hospital General de Segovia, a la reclamación interpuesta por el paciente, tal como ha reconocido la Gerencia Regional de Salud en su informe. En dicho momento, no había una regulación propia autonómica al respecto, como hay, en la actualidad, con el Decreto 40/2003, de 3 de abril, relativo a las Guías de información al usuario y a los procedimientos de reclamación y sugerencia en el ámbito sanitario, que ha establecido un plazo general de treinta días naturales; sin embargo, el plazo de contestación de siete meses es a todas luces excesivo. Por ello, esta institución insta a la Gerencia Regional de Salud para que, por parte del Servicio de Atención al Paciente del Hospital General de Segovia, se tomen las medidas pertinentes para evitar dilaciones excesivas como la sucedida con la contestación a la reclamación efectuada.

De esta forma, se formuló la correspondiente resolución:

*“1. Que se acuerde la incoación de oficio por parte del órgano competente, del oportuno expediente de responsabilidad administrativa, para dilucidar si se ha incurrido en un supuesto de responsabilidad patrimonial por parte de la Gerencia Regional de Salud, en la asistencia sanitaria prestada en el Hospital General de Segovia, y fijar, en su caso, la cuantía indemnizatoria.*

*2. Que por parte de la Gerencia Regional de Salud se tomen las medidas pertinentes para que, en el Servicio de Atención al Paciente del Hospital General de Segovia se eviten dilaciones excesivas, como la sucedida con la contestación a la reclamación efectuada”.*

Dicha resolución fue aceptada por la Gerencia Regional de Salud, indicando que se había incoado expediente de responsabilidad patrimonial a instancia de parte.

Otra queja, la **Q/178/03**, se refiere a la tardanza en la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial, como consecuencia de una caída en la Unidad de Agudos del Hospital Rodríguez Chamorro de la capital zamorana. Así, tras la recepción del informe de la Gerencia Regional, se acredita que el paciente había sido ingresado en dicho centro hospitalario en abril de 2001, como consecuencia de una crisis depresiva. Durante su estancia en el centro hospitalario, había sufrido mejoras y recaídas en el tratamiento depresivo. Sin embargo, en junio, el paciente se precipitó supuestamente desde la ventana de la sala de limpiezas de la Unidad de Agudos del Hospital Provincial al exterior, causándole, de acuerdo con el informe de la Inspección Médica mencionado, “*fractura de ambas rótulas y TCE con hemorragia subabracnoidea (TAC craneal)*”, derivándose por ello durante 48 horas al Servicio de Neurocirugía del Hospital Virgen de la Vega de Salamanca. En el regreso, se le observa signos compatibles de insuficiencia renal y hepática, siendo tratado en el Hospital Virgen de la Concha de Zamora. Posteriormente, es tratado por dolores en el Servicio de Traumatología de dicho Hospital. Como consecuencia de la mejora en el trastorno depresivo, se le da de alta hospitalaria en octubre de 2001, solicitándole una plaza de estancia temporal en la Residencia Mixta de Benavente.

Por estos hechos, según el autor de la queja, se interpuso en el mes de junio de 2002, reclamación de responsabilidad patrimonial el representante del paciente frente a la Administración autonómica, sin que, por el momento, se haya resuelto todavía esta reclamación por el órgano competente. El instituto de la responsabilidad administrativa se inicia en nuestro ordenamiento positivo por los arts. 121 a 123, de la Ley de Expropiación Forzosa, y por el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, y culmina con la consagración constitucional en el 9.3 CE, que garantiza la responsabilidad de los poderes públicos, concretándola respecto del poder Ejecutivo en el art. 106.2 de la misma: “Los particulares, en los términos

establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos". Este artículo ha sido desarrollado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

Desde un punto de vista meramente formal, recordar que el procedimiento de responsabilidad patrimonial establece en el RD 429/1993 citado, un plazo de seis meses para resolver dicho procedimiento, salvo que se acuerde por el instructor del procedimiento un plazo extraordinario de prueba; en el caso de que no se resuelva en ese plazo, se podrá entender desestimado. Sin embargo, esto no basta para que se incumpla la obligación de resolver que tiene la Administración Pública, establecida en el art. 42 de la Ley 30/92.

En este caso concreto, el plazo temporal establecido ha sobrepasado con mucho el límite marcado en la norma jurídica, ya que todavía no se ha resuelto este procedimiento por la Administración sanitaria, con el consiguiente perjuicio para la seguridad jurídica y la satisfacción de los intereses de la reclamante. Debemos reiterar lo ya expuesto por esta Procuraduría en repetidas ocasiones, la necesidad de la obligación de resolver de forma expresa todos los procedimientos, para cumplir lo establecido en la Ley 30/92, debiendo pronunciarse sobre el fondo del asunto, sin que sea el silencio administrativo la forma normal de terminación de expedientes.

Desde un punto de vista material, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial, es necesaria la concurrencia de una serie de requisitos que han sido establecidos por la reiterada jurisprudencia del TS, entre las que cabe destacar la Sentencia de la Sala Tercera del TS, de fecha 4 de noviembre de 1997: "Esta Sala tiene reiteradamente declarado que los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (...) son, como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica, que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso de fuerza mayor".

En este supuesto, se ha de analizar si la Administración sanitaria es responsable de la custodia del enfermo durante su estancia en el Hospital Provincial de Zamora, para así evitar que éste se arrojase por la ventana. Este caso se encuadraría en la responsabilidad cuasiobjetiva que establece el art. 1903 del Código Civil

no sólo de sus actos, sino también respecto de aquellas personas de quienes deba responder, cesando ésta cuando se pruebe que ha actuado con "la diligencia de un buen padre de familia para evitar el daño". La jurisprudencia al respecto es clara en el sentido de la responsabilidad del centro hospitalario en una culpa "in vigilando" de los enfermos sometidos a tratamiento psiquiátrico que se encuentren bajo su custodia; así, la STS, de 9 de junio de 1998, declara que "el art. 1903 del Código Civil, que en efecto, entraña una responsabilidad directa, no está subordinado en su aplicación a la previa determinación e individualización de un responsable dependiente que, con su actuar culposo o negligente, sea deudor con el empleador o empresario de una indemnización solidaria".

En este caso, los informes de la Gerencia Regional como de la Inspección Médica, reconocen que el paciente se arrojó por la ventana de la sala de limpieza de la Unidad de Agudos, ubicada en la planta baja, "siendo esta la única ventana que en esa fecha no disponía de sistema de bloqueo de apertura". Por tanto, existe una actuación negligente por parte del centro hospitalario, al ser ésta la única ventana sin bloqueo de apertura; este mecanismo, tal como parece reconocer implícitamente la Gerencia Regional, hubiera imposibilitado físicamente el hecho que está siendo objeto de esta resolución. Así, un supuesto similar fue enjuiciado recientemente en la STS, de 11 de noviembre de 2002, con respecto de una reclamación contra el Hospital Marqués de Valdecilla de Santander, por fallecimiento de un paciente al caer desde una ventana practicable. En dicha sentencia, se condena al Hospital por una falta de vigilancia, sin que sea preciso y necesario la determinación concreta del personal que incurrió en una conducta imprudente. En el fundamento de derecho primero se establece que: "Resulta evidente -conforme a la sentencia recurrida- que, aunque no logre determinarse con exactitud qué personal, en concreto, incurrió en la conducta imprudente, y se descarte la del personal sanitario demandado, el estado del paciente ingresado por una enfermedad psiquiátrica, y dadas las anómalas reacciones que suelen acompañar tal tipo de enfermedades, exigía una vigilancia hospitalaria, añadida, a la que, ya de por sí, requiere todo paciente hospitalizado y así como la adopción de todas las medidas necesarias, para evitar cualquier daño que pudiera producirse asimismo o a terceros, las que, desde luego, no se habían adoptado como lo revela el hecho de que no fuera sino, con posterioridad a la ocurrencia de los hechos enjuiciados, que las ventanas de las habitaciones se reformaran para hacerlas impracticables, por lo que, en definitiva, ha de calificarse culposa o negligente tal actuación al consistir la culpa o negligencia en la omisión de la diligencia exigible, cuyo empleo podría haber evitado el resultado dañoso".

En este caso, no hubo la suficiente vigilancia sobre el paciente: así, analizando la copia de las Hojas de

Enfermería del Servicio de Psiquiatría del Hospital Provincial aportadas por el autor de la queja, en la Nota referida al día 6 de junio por la mañana, poco antes de que sucedieran los hechos, se dice *“Está muy delirante con ideación de vida y muerte. ¡vigilancia extrema!”*. Sin embargo, se arrojó por la única ventana que en esa fecha no disponía de sistema de bloqueo de apertura, y había traspasado la línea roja que delimita la zona de salida de la sala de estar, sin haber sido advertido por el vigilante de seguridad que estaba en el centro. A juicio de esta Procuraduría, existe un defecto, tanto en la falta de vigilancia hacia ese paciente, como en lo que respecta a que esa ventana no disponía de sistema de bloqueo, a pesar de que fuese la única y existiese una línea roja que determine la prohibición de paso.

Así, en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia mencionada de noviembre de 2002, se toma en cuenta el conjunto de deficiencias del “centro” para establecer el nexo causal con aquél y el título de imputación que se extiende a la propia entidad, aunque no figuren especificados los agentes concretos que contribuyeron al mismo.

La responsabilidad es directa y se debe atribuir a la Gerencia Regional de Salud; así, en dicha Sentencia se dice que “la jurisprudencia de esta Sala tiene declarado que la responsabilidad del art. 1903.4 del Código Civil, con referencia a entidades gestoras o titulares de hospitales es directa, cuando se advierten deficiencias imputables a la asistencia masificada que dispensan con imposibilidad de ejercer un absoluto y preciso control de la actuación profesional y administrativa del personal que presta sus servicios en los mismos”. La STS, de 10 de diciembre de 1997, con respecto a un supuesto de defectuosa asistencia sanitaria no susceptible de individualización considera imputable al Insalud -ahora la Gerencia Regional de Salud-, “como responsable en último grado de los defectos y negligencias en el funcionamiento de las actividades hospitalarias, y en la actuación profesional del personal sanitario dependiente del mismo, ya sea por culpa, ya sea por insuficiencia de medios, cuando resulten daños y perjuicios en las personas asistidas en los casos que dependan del mismo”.

En el caso de que la Gerencia Regional de Salud entienda que también ha habido un defecto en la vigilancia por parte de la seguridad contratada, podría repercutir la responsabilidad que se señale, pero sin que suponga una exención de la responsabilidad de la Administración sanitaria.

Por tanto, de esta forma, a juicio de esta Procuraduría, se dan todos los elementos definitorios de la responsabilidad patrimonial en el caso de la caída del paciente:

- La lesión producida fue la fractura de ambas rótulas y la hemorragia subaracnoidea, que ha determinado que en la actualidad, tal como ha reconocido la Gerencia

Regional de Salud, el paciente sufra una cojera que le obliga a deambular con bastones.

- La lesión sería imputable sería al Hospital Provincial “Rodríguez Chamorro” de la capital zamorana, dependiente de la Gerencia Regional de Salud.

- El nexo causal fue la falta de vigilancia del personal sanitario y del de seguridad, y la existencia de una ventana sin sistema de bloqueo de apertura en la Unidad de Agudos, aunque fuese en el cuarto de limpieza y estuviese colocada una señal de prohibido el paso para los pacientes.

Por ello, la Administración sanitaria se encuentra obligada a resolver la solicitud de responsabilidad patrimonial, y ésta debe resolverse en sentido favorable a lo solicitado de acuerdo con lo ya expuesto. Sin embargo, no corresponde, en absoluto, a esta Procuraduría la fijación de la cuantía indemnizatoria favorable al recurrente, sino que se debe determinar en la resolución de este expediente de acuerdo con los datos que disponga la Administración y lo aportado por el recurrente.

Por ello, esta institución efectuó la siguiente resolución:

*“1. Que, se continúe con la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial en sentido favorable, y se resuelva por parte del órgano competente de la Gerencia Regional de Salud de manera favorable a las pretensiones del solicitante, al presentar en la actualidad una cojera que le obliga a deambular con bastones, como consecuencia de la caída producida en el Hospital Provincial “Rodríguez Chamorro” de la capital zamorana, como consecuencia del conjunto de deficiencias del centro hospitalario, debido a la falta de vigilancia del personal sanitario y del de seguridad, y la existencia de una ventana sin sistema de bloqueo de apertura en la Unidad de Agudos.*

*2. Que, se debió haber tramitado este expediente de responsabilidad patrimonial en el plazo de seis meses establecido en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, para así evitar una dilación indebida que perjudique el posible derecho de la recurrente”.*

Esta resolución fue aceptada, informando que se van a realizar los trámites necesarios a fin de acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio.

#### **2.4. Listas de espera**

Las listas de espera suponen uno de los problemas fundamentales del sistema sanitario público de carácter universal, como es el existente en nuestro país, y por lo tanto, en nuestra Comunidad Autónoma; éste es uno de

los obstáculos fundamentales para que pueda realizarse el derecho a la protección efectiva de la salud establecido en el art. 43 CE. Estas listas pueden referirse tanto a la atención especializada, como a la atención hospitalaria, fundamentalmente en intervenciones quirúrgicas.

En primer lugar, referirnos a la contestación que ha efectuado en este año a la resolución se formuló, y que quedó constancia en el informe del año 2002 presentado a las Cortes de Castilla y León en la **Q/90/02**. Así, esta queja se refería a la existencia de una amplia lista de espera en el Complejo Hospitalario de Salamanca, habiendo efectuado la siguiente Resolución:

*“1.- Que en el Complejo Hospitalario de Salamanca se centralice la gestión de las listas de espera en una Unidad de Admisión, de acuerdo con los criterios de prioridad marcados por los distintos Servicios Hospitalarios, en vez de que la gestionen ellos directamente; de esta forma, se lograría un uso más racional y eficaz de la infraestructura hospitalaria, y una mejor coordinación entre lo distintos Servicios Hospitalarios y entre Atención Primaria y Especializada, que permita reducir el número de pacientes pendientes de cita en consultas externas y técnicas y pruebas diagnósticas.*

*2.- Que se incrementen, en la medida de las disponibilidades presupuestarias, los medios personales y materiales del Complejo Hospitalario de Salamanca, para reducir las listas de espera en consultas externas y técnicas y pruebas diagnósticas y así evitar que existan pacientes con una demora superior a los 60 días.*

*3.- Que se incrementen, en la medida de las disponibilidades presupuestarias, los medios personales y materiales del Complejo Hospitalario de Salamanca, para reducir las listas de espera en intervenciones quirúrgicas programadas y así poder alcanzar más fácilmente los objetivos programados en los Planes Anuales de Gestión.*

*4.- Que se establezca un tiempo máximo de listas de espera para cada una de las especialidades, como criterio de calidad de gestión del servicio hospitalario, siendo facilitada esta información a los usuarios, para otorgarles un mayor protagonismo y capacidad de decisión y promover así una información adecuada y transparente”.*

Esta resolución fue aceptada por la Gerencia Regional de Salud en los términos que se transcriben a continuación:

*“Por lo que se refiere al primer punto se acepta la resolución emitida, no obstante se advierte que la centralización de la gestión de la lista de espera para la realización de TAC y RMN se demorará más en el tiempo que para el resto de las pruebas diagnósticas, dadas las dificultades técnicas existentes en este momento.*

*Los puntos segundo y tercero de la resolución se aceptan en todos sus términos.*

*Por lo que se refiere al punto cuarto la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, establece, en su disposición adicional segunda:*

*“Los usuarios del Sistema de Salud de Castilla y León tienen derecho a que las prestaciones sanitarias de atención especializada programadas y no urgentes les sean dispensadas dentro de unos plazos máximos previamente definidos y conocidos, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente.*

*El desarrollo reglamentario de estos derechos especificará:*

*- Los mecanismos de formalización y difusión general de los plazos máximos establecidos para cada procedimiento. Dichos mecanismos deberán tener una periodicidad anual.*

*- Los procedimientos necesarios para otorgar seguridad jurídica a la fecha del inicio de los plazos máximos establecidos y para que los pacientes tengan constancia escrita de la misma.*

*- Los mecanismos dirigidos a garantizar el derecho mediante la oferta de centros alternativos para la realización de las correspondientes prestaciones”.*

*La Disposición Final Primera de la Ley fija un plazo máximo de doce meses para desarrollar reglamentariamente lo dispuesto en la misma.*

*Por tanto, el punto cuarto de la resolución se acepta pero con arreglo a lo dispuesto en la Ley, es decir, el establecimiento del tiempo máximo de listas de espera se realizará por procedimiento y no por especialidades como se indica en la resolución.”*

Esta Procuraduría se congratula de la aceptación de esta resolución y espera que sirva para la mejora del servicio sanitario hospitalario en la provincia salmantina.

Uno de los temas más frecuentes y que más ha preocupado a ciudadanos de Castilla y León, ha sido las listas de espera referidas al tratamiento de fecundación *in vitro*, y los motivos de denegación o inclusión de estas listas, como fue el caso de la **Q/1549/02**. Esta queja se refiere a los problemas de fecundación de una pareja residente en la capital leonesa, por la que el marido se había practicado una vasectomía hace diecinueve años por motivos médicos y cuando estaba casado con otra persona. En el año 1999, se intentó solucionar con dos operaciones de reconducción realizadas por el Servicio Navarro de Salud, resultando ambas infructuosas. Una vez en León retomó la iniciativa en el Servicio de Infertilidad del Hospital Princesa Sofía de la capital leonesa, pero al no contar con los medios necesarios para solucionar esta caso, se le indicó la posibilidad de acudir al Instituto Valenciano de Infertilidad por lo que solicitaron

ser incluidos en el concierto que se tiene con este Instituto; se denegó esta posibilidad alegando que el origen de la infertilidad era una vasectomía del varón.

Se admitió la queja a trámite por la Gerencia Regional de Salud informando que la causa de dicha esterilidad era “secundaria a vasectomía”. Los tratamientos alternativos propuestos fueron “fecundación *in vitro*-ICSI o inseminación artificial con semen de donante”. Estas técnicas no estaban disponibles en el hospital de León, por lo que se propuso la derivación a otro centro que dispusiera de ellas; sin embargo, no figura en el expediente ninguna referencia al Instituto Valenciano de Infertilidad, centro que por otro lado es de propiedad privada y sin concierto con Insalud en 2001. El tratamiento en los centros hospitalarios públicos fue denegado al tener prioridad absoluta la esterilidad primaria sobre la secundaria (con hijo sano), y así se hizo por la Gerencia de Área de Salud de León, siendo el motivo de la denegación el siguiente que paso a transcribir: *“la causa por la que deseaban someterse a un tratamiento de fecundación in vitro es la esterilidad masculina causada por haberse realizado en 1980 una vasectomía, procedimiento quirúrgico no curativo, demandado por usted en su día y que constituye una técnica de esterilización irreversible a la cual se ha sometido libre y voluntariamente”*.

Analizando esta cuestión, esta Procuraduría debe partir del RD63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, que incluye dentro de los servicios y prestaciones en la atención especializada establecidos en el punto 3.5 del Anexo I “el diagnóstico y tratamiento de la infertilidad”, tal como reconoce la Gerencia Regional en su informe. Se trata de una norma jurídica que intenta sistematizar las prestaciones sanitarias a las que todo usuario de la sanidad pública tiene derecho de conformidad con el art. 43 CE que garantiza el derecho a la protección de la salud. La Gerencia Regional de Salud indica como uno de los criterios para asegurar la equidad de los recursos sanitarios, que el tratamiento se centre en aquellos supuestos en los que ésta no sea consecuencia de una acción voluntaria, como es el caso de la vasectomía, sino como consecuencia de una acción involuntaria o enfermedad imposibilitante de la procreación. Por ello, se denegó la financiación de dicho tratamiento y la autorización para acudir al Instituto Valenciano de Infertilidad por parte de la Gerencia de Salud de las Áreas de León y El Bierzo.

Sin embargo, esta Procuraduría no está de acuerdo con el criterio restrictivo utilizado por la Gerencia Regional, ya que el término prioridad no puede suponer exclusión de la prestación señalada; en efecto, según el Diccionario de la Real Academia Española, prioridad significa “Anterioridad de algo respecto de otra cosa, en tiempo o en orden”; con el criterio señalado por el Grupo de interés de reproducción humana asistida, es admisible que dentro de las listas de espera para la técnica de

Fecundación In Vitro (FIV-ICSI) que desarrolla el Hospital Clínico de Valladolid, único centro hospitalario de nuestra Comunidad Autónoma por el momento, tengan prioridad los casos de esterilidad masculina primaria sobre la secundaria, pero ello no puede suponer, en absoluto, una exclusión que supone una denegación del acceso a esa prestación reconocida en el Real Decreto mencionado. Además, en el escrito de queja, se informa que había tenido dos intentos en el año 1999 en el Servicio Navarro de Salud sin éxito, de lo que se deduce que había tenido financiación pública de la Comunidad Foral Navarra donde residía entonces.

En efecto, el motivo de denegación de esta prestación era porque la esterilidad masculina se había realizado una vasectomía de forma libre y voluntaria en 1980; sin embargo, según el autor de la queja, ésta se había producido por motivos médicos. Además, en este caso, se debe tener una circunstancia importante y definitoria, como es el hecho del nuevo matrimonio que determinaba el hecho de querer tener hijos con su nueva pareja. En efecto, la Administración sanitaria debe tener en cuenta la existencia de una nueva realidad social como es el hecho de la disolución del matrimonio, que ya fue institucionalizado en la Ley de 7 de julio de 1981 que reformó el Código Civil, y las nuevas parejas que se forman con su deseo establecer una familia. Así, en la actualidad, casi la mitad de las uniones matrimoniales se disuelven, por lo que no cabe discriminar a todos aquellas hombres que en un momento de su vida decidieron como método anticonceptivo realizar una vasectomía y que, tras la ruptura de esta relación y ante una nueva unión, pretendan tener un hijo.

Es cierto, por tanto, que esta pareja no debió dirigirse directamente al Instituto Valenciano de Infertilidad, sino que debió solicitar dicho tratamiento en el centro hospitalario de referencia, el Hospital Clínico Universitario de Valladolid, y luego, de acuerdo con las listas de espera, le podrían haber derivado a un centro privado concertado. Pero, la existencia de dicho criterio restrictivo le impidió el acceso a la prestación sanitaria de tratamiento de la infertilidad. En conclusión, esta Procuraduría estima que es preciso modificar el criterio expuesto por la Gerencia Regional de Salud en su informe en cuanto a su interpretación del RD 63/1995, de 20 de enero, de los tratamientos de fecundación *in vitro* y adaptarlo a la realidad familiar cambiante en nuestro país en un contexto de apoyo a la natalidad necesaria en una Comunidad Autónoma tan despoblada como la nuestra, en el sentido de lo expuesto por la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades en su comparecencia ante las Comisión correspondiente de las Cortes de Castilla y León exponiendo el programa de la VI Legislatura: “Debemos favorecer que los ciudadanos puedan tomar la decisión, desde la libertad, de ampliar el número de los miembros de su familia”. Por tanto, este criterio puede ser válido en lo referente a la prioridad, pero sin que suponga una exclusión de supuestos como

los descritos en esta queja que determina de hecho un obstáculo insalvable al derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 CE.

Por ello, se efectuó la siguiente resolución:

*“1. Que en su momento se debió haber derivado el tratamiento de fecundación in vitro (FIV-ICSI) solicitado al Hospital Clínico Universitario de Valladolid, al ser éste el centro hospitalario de referencia del Sistema Regional de Salud.*

*2. Que no se interprete el criterio de prioridad absoluta expuesto en el sentido expuesto en el informe de la Gerencia Regional de Salud, ya que supone una limitación del acceso de los ciudadanos a la prestación sanitaria de tratamiento de la infertilidad establecido en el punto 3.5 del Anexo I del RD 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud”.*

Tras ella, la Gerencia Regional de Salud indicó que la aceptaba parcialmente, ya que por lo que se refiere al apartado 1, y por los motivos expuestos en la resolución denegatoria del tratamiento, consideraba que no procedió la derivación de esta pareja al Clínico Universitario de Valladolid para recibir el tratamiento solicitado, ya que el propio interesado no facilitó los datos relativos a si la vasectomía se le realizó por motivos terapéuticos, ni acreditó si tenía o no hijos sanos, datos éstos, determinantes a la hora de reconsiderar la denegación acordada. En lo que respecta al apartado segundo, en los próximos meses está prevista la conclusión del trabajo del grupo de expertos constituido al efecto, y estará definida la estructura regional de la Reproducción Humana Asistida, así como los criterios normalizados de actuación en este ámbito.

Otras veces las quejas se refieren, no tanto a la inclusión de unas personas en las listas de espera para realizar una prueba o intervención tal como hemos visto, sino a la tardanza en la práctica de una intervención quirúrgica como sucedió en la **Q/1505/03**, relativa al retraso en la intervención quirúrgica de una operación de cadera en el Hospital Clínico de Valladolid a un paciente de 85 años de edad. A éste se le había roto la cadera en el mes de febrero del año 2003, siendo intervenido de urgencia en esa fecha en el hospital vallisoletano. Posteriormente, en el mes de mayo, se indicó que el elemento metálico que le habían colocado estaba suelto y que había que quitárselo, y que se realizaría con cierta urgencia, encontrándose a mediados de junio todas las pruebas previas a la operación realizadas.

Desde esta fecha, según el escrito de queja, no tiene ninguna noticia de cuándo iba a ser intervenido, habiendo presentado diversos escritos ante la Consejería de Sanidad, la Dirección General de Asistencia Sanitaria y el Director Médico del hospital. Según el autor de la queja, se deduce que en ese hospital, desde el día uno de junio hasta el uno de septiembre, en traumatología sólo

se atienden urgencias, mientras este señor se encuentra desde el mes de febrero en silla de ruedas.

Admitida la queja a trámite, la Gerencia Regional informa que el paciente se encontraba en lista de espera desde mayo de 2003 para practicar extracción de los dispositivos de osteosíntesis colocados en una intervención previa, siendo intervenido en el mes de septiembre de ese año de forma exitosa. Igualmente indica que el tiempo de espera en intervenciones quirúrgicas es variable en función de cada traumatólogo, pero se sitúa al máximo en 6 meses. Además, no es cierto que exista anulación de la cirugía programada durante los meses de junio hasta septiembre, sino que se encuentra condicionada en mayor medida por la presión de procesos clínicamente urgentes, ya que coincide con el disfrute del período vacacional reglamentario del personal sanitario.

Por ello, esta Procuraduría procedió a comunicar al autor de la queja lo referido por la Gerencia Regional de Salud, archivando dicho expediente al haberse producido la intervención demandada.

## 2.5. Derechos de los pacientes

En el presente apartado, se hace referencia a los derechos que en el ámbito sanitario se reconocen a los pacientes de la Sanidad Pública, que están recogidos de forma genérica en el art. 10 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y que ha sido sustituido parcialmente por la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica, reguladora de la autonomía del paciente, y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, que entró en vigor a mediados de mayo de 2003, y por la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud.

Así, en el informe del año pasado, se hizo mención de la queja **Q/577/02**, relacionada con el derecho de libre elección del paciente de los médicos de Atención Primaria; en esta queja, se hace alusión a las presuntas trabas que se están dando en la libre elección de médico de Atención Primaria en el Área de Salud Oeste de la provincia de Valladolid. En el contenido de la queja, se denuncia que se les exige a los pacientes que solicitan un médico de atención primaria fuera de su Zona Básica de Salud, que demuestren testificalmente que viven en esa zona y si no viven, se envían sus datos a la Gerencia, y desde allí, se les remite o no al médico para que dé su conformidad a la libre aceptación. Igualmente, se observa que no se ha recogido esa libertad de elección a la hora de determinar las Demarcaciones Asistenciales en las Zonas Básicas de Salud establecidas en el Decreto 6/2002, de 10 de enero, ni tampoco se reconoce al médico esa dispersión.

Tras la información recibida por la Gerencia Regional de Salud, se estudió dicha cuestión, teniendo en

cuenta, además de la normativa señalada, el RD 1575/1993, de 10 de septiembre, por el que se regula la libre elección de Médico en los Servicios de Atención Primaria del Instituto Nacional de Salud y la Circular 7/1993 del Insalud, todavía aplicable a nuestro Sistema de Salud.

Según el autor de la queja, este criterio no se ha seguido siempre; ya que, como consecuencia de la reorganización de las Zonas Básicas de Salud en la capital vallisoletana, enfermos que se encontraban adscritos en el Centro de Salud de la Plaza del Ejército, han sido reasignados a otras Zonas Básicas sin su consentimiento. Sin embargo, la Gerencia nos contestó que, mediante la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 8 de marzo de 2000, que conllevó la reordenación sanitaria de las Zonas Básicas Urbanas “Esperanto”, “Arturo Eyries” y “Sur” de Valladolid, provocando una necesaria modificación de las asignaciones de médicos, para mejorar la calidad y eficacia de la asistencia sanitaria equiparando los cupos de los distintos facultativos.

La Gerencia de Atención Primaria entiende que uno de los objetivos de Atención Primaria es prestar una atención próxima a los usuarios, y a sus domicilios. Así se pretende que los usuarios estén adscritos al Centro de Salud que les corresponda, porque favorece la organización del trabajo y la atención integrada, de acuerdo con la Ley General de Sanidad. Por ello, se dice que en el caso concreto de un médico de atención primaria concurre la circunstancia de que el 50% de su cupo reside en una Zona Básica de Salud diferente a la de Esperanto; para el Gerente de Atención Primaria *“esta situación genera numerosos problemas, ya que dificulta la atención de avisos de urgencia domiciliaria y entorpece la labor ordinaria de atención domiciliaria, al tener que realizar grandes desplazamientos por parte del equipo de Atención Primaria”*. De esta manera, se llevó a cabo una reordenación de la asignación de usuarios, con el acuerdo de las asociaciones de vecinos y de los Equipos de Atención Primaria, contando solamente con la oposición de dicho médico, finalizando dicha comunicación con la petición de reconsideración de su postura, para mejora de la atención al ciudadano.

Examinando la legislación vigente, el RD 1575/1993 establece en su art. 1, como principio general, el derecho a la libre elección de médico general y pediatra tomando como referencia el Área de Salud: en Valladolid, dependiente de la Gerencia de Atención Primaria Valladolid-Oeste, como Zonas Básicas de Salud Urbanas, se encuentran las de Arturo Eyries, Campo Grande, Esperanto, Centro-Gamazo, Huerta del Rey, Parquesol, Valladolid-Sur y La Victoria, de acuerdo con el Decreto 139/2002, de 26 de diciembre; por tanto, los usuarios de estas zonas urbanas tienen derecho a la libre elección de facultativo de atención primaria dentro del Área de Salud, en las condiciones establecidas en ese Real Decreto. El art. 5 del mismo determina que, “La elección

de médico general y pediatra podrá realizarse en cualquier momento y sin necesidad de justificación, pudiendo previamente, solicitarse entrevista con el facultativo”, estableciendo el art. 8 de este Reglamento las causas de rechazo del profesional de medicina general y pediatría:

- Cuando el cupo de personas supere el número establecido como óptimo, según las características de la zona básica de salud.

- Cuando el médico alegue alguna razón por la que la inspección de servicios sanitarios se considere justificada.

- Cuando la persona con derecho a la asistencia sanitaria elija un facultativo no destinado en la zona básica de salud a la que pertenezca, en cuyo caso será necesaria la previa conformidad del profesional, con objeto de asegurar la atención domiciliaria.”

Asimismo, se corrobora este derecho, tanto en el art. 13 de la Ley estatal 41/2002, de 16 de noviembre, de Autonomía del Paciente, como en el art. 38 de la reciente Ley autonómica 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, al indicar que “El Sistema de Salud de Castilla y León garantizará el ejercicio por sus usuarios de la libre elección de profesional sanitario y centro conforme a lo previsto en la legislación aplicable y en los términos y condiciones que reglamentariamente se establezcan”.

Por tanto, el criterio seguido por la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud Valladolid-Oeste es totalmente contraria al derecho a la libre elección de médico de atención primaria; el Real Decreto, permite tal como hemos visto, la libre elección sin necesidad de justificación, y cuando así lo admita el facultativo, como es este caso.

En conclusión, esta Procuraduría comparte el criterio de que es necesario a veces reorganizar las Zonas Básicas de Salud, máxime cuando es consecuencia de los cambios demográficos o por la construcción de centros de salud en nuevas zonas urbanas, pero en caso de conflicto de intereses, debe primar siempre la libre elección del usuario frente a la reorganización interna de los Servicios de Salud, al recogerse esta libertad como un derecho del paciente que la Administración sanitaria debe tutelar; así, se ha indicado que en la Exposición de Motivos del RD 1575/1993, dónde se dice que la libre elección de facultativo pretende “fomentar una relación más personalizada entre médico y paciente”; además, la Exposición de Motivos de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, indica que se debe estructurar el Sistema Nacional de Salud, garantizando la libertad individual del usuario. En definitiva, este criterio de la Gerencia de Atención Primaria es totalmente contraria al derecho de libre elección de médico de atención primaria, al primar la supuesta reorganización de las Zonas Básicas de Salud, sobre el derecho individual de elección del

usuario, estableciendo obstáculos en supuestos en dónde existía aceptación expresa del facultativo, sin que merme la calidad de asistencia sanitaria, ya que se mantiene el cupo de número óptimo de personas establecido en el RD 1575/1993.

Por ello, se efectuó la siguiente resolución:

*“1. Que, la comunicación del Director Gerente de Atención Primaria de Valladolid-Oeste de 14 de agosto de 2001 mencionada en este escrito de queja, se considere totalmente contraria al principio de derecho a la libre elección de médico de atención primaria establecido en el art. 38 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, de derechos y deberes de los usuarios, y en el RD 1575/1993, de 10 de septiembre, por el que se regula la libre elección de médico en los servicios de atención primaria del Instituto Nacional de la Salud.*

*2. Que, en el caso de que se produzca un conflicto de intereses por una reorganización en Zonas Básicas de Salud, la Administración sanitaria debe garantizar la primacía del derecho a la libre elección de médicos de atención primaria, como derecho individual de los usuarios”.*

Esta resolución fue aceptada de forma parcial con los siguientes términos que paso a transcribir:

*“1º.- La Gerencia Regional de Salud de Castilla y León acepta el apartado 2 de su referida resolución, en el sentido de que el Sistema de Salud de Castilla y León*

*garantizará el ejercicio por sus usuarios de la libre elección de profesional sanitario en el ámbito de la atención primaria. Si bien dicha garantía se realizará conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, en los términos previstos en el art. 39 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con su salud.*

*2º.- Referente al apartado 1 de la citada resolución, concerniente a que la comunicación del Gerente de Atención Primaria de Valladolid-Oeste, de 14 de agosto de 2001, con registro de salida 2552, y mencionada en su resolución, sea necesariamente contraria al principio del derecho a la libre elección de médico de atención primaria, esta Administración considera que dicha comunicación sólo obedeció a una información interna y recíproca entre personal directivo y sanitario dependiente de la entonces Dirección Provincial del Insalud, sin que por sí misma implicara una resolución restrictiva del derecho de libre elección de los usuarios, y que, en todo caso, sólo pretendió justificar, ante opiniones diferentes, la oportunidad de reorganización de servicios sanitarios, como consecuencia, entre otros motivos, del aumento de población, de la necesidad de revisión de las delimitaciones territoriales de las Zonas Básicas de Salud y construcción de nuevo Centro de Salud, así como de la resultante composición del número de profesionales de los Equipos de Atención Primaria. Iniciativas, todas ellas, que tuvieron por finalidad conseguir una atención sanitaria más completa y accesible para los ciudadanos”.*

Continúa en el Fascículo 5.º