



**Boletín**      **Oficial**

**de las**

**Cortes de Castilla y León**

**VI LEGISLATURA**

---

AÑO XXIII

19 de Mayo de 2005

Núm. 161

---

**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 2004 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León.
		11214

---

---

En definitiva, se considera en el escrito de queja que existe una excesiva dispersión de las dependencias administrativas del Servicio Territorial de Fomento, ya que la distribución actual es de cuatro oficinas en lugares diferentes de la ciudad, sin que haya perspectivas de traslado ni a corto ni a medio plazo a una sede definitiva.

Por ello, debemos analizar el objeto de esta queja desde diversos puntos de vista. Así, en primer lugar, debemos analizar las licencias ambientales que tienen estos edificios administrativos, al amparo de la Ley 11/2003 mencionada. En efecto, de la documentación remitida desde la Consejería de Fomento, se nos da traslado de la existencia de una licencia de apertura otorgada para ejercer la actividad de Centro Médico-Consultorio en el edificio sito en la Calle Jardín del Recreo n.º 2, mientras que no se remite ninguna documentación relativa al inmueble de la Avda. de Portugal.

De acuerdo con el art. 4 g) de la Ley de Prevención Ambiental aplicable en esta materia, se considera nueva actividad: “los trasposos o cambios de titularidad de los locales, cuando varía la actividad que en ellos viniera desarrollándose”. En el caso del edificio ubicado en la Calle Jardín del Recreo, se entiende que no es válida la licencia de apertura que se había otorgado para el consultorio médico, puesto que es una actividad distinta, no englobable en la definición genérica de edificios administrativos, mientras que en el edificio de la Avda. de Portugal, no tenemos información al respecto.

Los edificios administrativos se encuentran, en efecto, sometidos al ordenamiento jurídico administrativo, y deben obtener la licencia municipal pertinente: así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid determina en una Sentencia de 18 de diciembre de 2001, referida a una oficina de la Agencia Tributaria de la Administración del Estado en Madrid que “No puede compartirse las tesis del Abogado del Estado en el sentido de que la actividad desarrollada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria no precisa licencia de actividad. No puede pretenderse que la Administración del Estado ostente el privilegio de no estar sometida al Ordenamiento Jurídico, ello sería contrario al art. 9 CE que establece la sumisión de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, y la legislación urbanística obliga por igual a las personas físicas, a las jurídicas a los poderes públicos”; existe una sentencia idéntica en esa misma fecha de dicha Sala con respecto a una oficina de correos.

A juicio de esta Procuraduría, se debe acudir al apartado general establecido en el Anexo V de dicha norma que establece la necesidad de una mera comunicación para las oficinas y edificios administrativos. Las actividades sujetas a comunicación se regulan en el art. 58 de la Ley de Prevención Ambiental, ampliándose el número de supuestos con respecto a aquellas actividades que sólo requerían licencia de actividad y

apertura de acuerdo con la antigua Ley 5/1993. Dicho artículo establece en este caso que “precisará previa comunicación al ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen, sin perjuicio de la aplicación de esta Ley en lo que proceda, así como de la normativa sectorial”. El párrafo tercero de dicho artículo indica que: “Los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias, pueden sustituir el régimen de comunicación por el sistema de establecer la licencia ambiental para determinadas actividades incluidas en el anexo V”.

Por ello, a falta de desarrollo reglamentario y de una ordenanza municipal, esta Procuraduría entiende que debe aplicarse lo dispuesto en el Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Actividades Clasificadas, y que, por tanto, el Ayuntamiento de Ávila debe exigir a la Consejería de Fomento la documentación que se requería para las actividades exentas, en la comunicación preceptiva de las actividades que se desarrollan en las oficinas de la Calle Jardín del Recreo, n.º 2 y en la Avda. de Portugal, n.º 47.

Sin embargo, el problema fundamental es para comprobar si dicha actividad es legalizable, es la cuestión de la accesibilidad. En este caso, hay que aplicar la normativa vigente en la actualidad que es cuando se pretende legalizar esta situación.

En efecto, habría que aplicar la regla de accesibilidad actual que es la Ley 3/1998, de 4 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras y el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que lo desarrolla. Esta Ley, de acuerdo con lo mencionado en su artículo segundo, se aplica a “la construcción de nueva planta, redistribución de espacios o cambio de uso de edificios, establecimientos e instalaciones que se destinen a fines que impliquen concurrencia de público, entre los que se encuentran: Edificios y servicios de la Administración pública”. Así, en el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, se establecen una serie de requisitos tanto en el itinerario horizontal y vertical aplicables a estos edificios administrativos, al haber cambiado el uso administrativo. Esta Institución difiere del criterio que establece la Consejería de Fomento, en el sentido de que es posible esperar hasta el año 2007, plazo que marca la normativa para adaptarse a la legislación sobre accesibilidad.

Por lo tanto, esta Procuraduría entiende que el Ayuntamiento de Ávila, de acuerdo con el art. 68 de la Ley 11/2003 mencionada, debe requerir al órgano competente de la Administración autonómica, para que legalice mediante la correspondiente comunicación preceptiva la situación jurídica ambiental de las oficinas del Servicio Territorial de Fomento de Ávila, sitas en la Calle Jardín del Recreo, n.º 2, y en la Avda. de Portugal, n.º 47, con el cumplimiento de los requisitos que establece la normativa de accesibilidad a los espacios públicos. En el caso que ésta no pudiera legalizarse a juicio de la Administración municipal, se debería proceder a su clausura, ya que las deficientes condi-

ciones de accesibilidad suponen un grave perjuicio para los usuarios de dicho edificio administrativo, tal como reconoce la propia Consejería de Fomento, ya que “tres personas, ajenas todas ellas al servicio, han sufrido caídas en ese peldaño”, sin que cupiera argumentar causas de utilidad pública para su mantenimiento, si el Ayuntamiento de Ávila lo considerase ilegalizable en su ubicación actual.

Asimismo, se entiende que por parte de la Consejería de Fomento deben adoptarse las medidas pertinentes para cumplir las medidas que se establecen en el requerimiento efectuado por la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Ávila el día 30 de octubre de 2003, y que se debían adoptar:

*“En el local sito en Avda. de Portugal, n.º 47:*

*- Instalar un listón intermedio bajo la barandilla que protege el hueco de la escalera de acceso al piso sótano.*

*- Instalar una barandilla como guía desde el escalón de entrada hasta superar el escalón que salva el desnivel existente en esta zona de espera del público. Ello como complemento de la señalización ya instalada que advierte de la existencia del referido escalón.*

*- En todos los locales: la puesta en marcha de los respectivos Planes de Emergencia ya hechos pero a falta de designación de responsables y de formación información a todos los ocupantes del local”.*

De esta forma, con el cumplimiento de las medidas requeridas desde la Inspección Provincial, se cumpliría de esta forma la legislación establecida en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, evitando riesgos innecesarios en el normal desempeño laboral de los funcionarios y personal laboral adscrito al Servicio Territorial de Fomento de Ávila.

Por último, esta Procuraduría quiere únicamente manifestar que los medios personales y materiales del Servicio Territorial de Fomento de Ávila se encuentren dispersos en cuatro oficinas en la capital abulense, sin que se encuentren unificadas en un único edificio, -salvo los parques de maquinaria y control de calidad-, como sucede en el resto de provincias, excepto en Soria. Así, lo reconoce la propia Consejería de Fomento en su informe al hablar de la rehabilitación de un edificio en la Calle Bracamonte; por ello, en aras de la búsqueda que debe primar en la prestación de los servicios por parte de la Administración pública, debe agilizarse los trámites, dentro de las disponibilidades presupuestarias, en unificar todos los medios materiales y personales en un único edificio para así mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios administrativos.

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones:

Consejería de Fomento:

*“1.- Que por parte de la Consejería de Fomento se tomen las medidas pertinentes para el cumplimiento del*

*requerimiento de 30 de octubre de 2003, de la Inspección Provincial de Trabajo de Ávila, y así evitar los incumplimientos señalados por ésta de la legislación de prevención de riesgos laborales en las oficinas del Servicio Territorial de Fomento de Ávila sitas en la Calle del Jardín del Recreo, n.º 2, y en la Avda. de Portugal, n.º 47.*

*2.- Que por parte de la Consejería de Fomento se efectúe la comunicación previa al Ayuntamiento de Ávila prevista en el art. 58 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, con cumplimiento de la legislación de accesibilidad, cumpliendo los requisitos tanto en el itinerario horizontal y vertical aplicables a estos edificios administrativos, al haber cambiado el uso administrativo.*

*3.- Que por parte de la Consejería de Fomento se estudie la posibilidad de ubicar todos los medios personales y materiales de su Servicio Territorial de la provincia de Ávila en un único edificio, tal como sucede en el resto de las provincias de nuestra Comunidad Autónoma, salvo Soria, para así conseguir una mejor atención a los ciudadanos y evitar la dispersión en distintos edificios que perjudican la calidad de la atención al usuario”.*

Ayuntamiento de Ávila:

*“1.- Que por el Ayuntamiento de Ávila se requiera al órgano competente de la Consejería de Fomento a que se practique la comunicación previa a la que hace referencia al art. 58 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León en los edificios de la Avda. de Portugal n.º 47 y de la Calle Jardín del Recreo, n.º 2 en dónde se encuentran oficinas del Servicio Territorial de Fomento de Ávila.*

*2.- Que, al haberse cambiado el uso de la licencia de apertura de 20 de agosto de 2001, se requiera al órgano competente de la Consejería de Fomento para que las oficinas del Servicio Territorial de Fomento de Ávila sitas en la Calle Jardín del Recreo, n.º 2, y en la Avda. de Portugal, n.º 47 cumplan las normas de accesibilidad establecidas en la Ley 3/1998, de 4 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras y el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que lo desarrolla.*

*3.- Que, en el caso de que no sea posible su legalización, se tomen las medidas establecidas en el art. 68 de la Ley de Prevención Ambiental mencionada.*

*4.- Que se colabore con la Consejería de Fomento para que, en el caso de que ésta lo estime conveniente, se ubiquen todos los medios personales y materiales en un único edificio administrativo para mejor servicio a los ciudadanos de Ávila”.*

A fecha de hoy, todavía no se ha procedido a contestar estas resoluciones.

### 3. 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: Inerso”, correspondiendo, de acuerdo con los Reales Decretos de traspasos de competencias, la gestión de las pensiones en su modalidad no contributiva, afectando el resto a las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En esta materia 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 disconformidad 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 -aunque con menor profusión que otros años- 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, 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.

En el informe del año pasado, citamos la queja **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 su momento, 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. Hemos tenido conocimiento de que se aprobó la Orden TAS/4033/2004, de 25 de noviembre, por la que se establece la situación asimilada a la de alta en el Sistema de la Seguridad Social, a efectos de pensiones, de los trabajadores afectados por el síndrome del aceite tóxico, por la que se satisface la demanda de los afectados y, de esta forma, el Ministerio recoge las propuestas que se formularon desde esta Procuraduría.

### 4. SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

En este apartado, vamos a las distintas quejas presentadas por los ciudadanos relativas a la gestión de prestaciones sociales genéricas tanto de nuestra Comunidad Autónoma, como de las administraciones locales al amparo de lo establecido en la Ley 1/1988, de Acción Social de Castilla y León.

El primer bloque de quejas se refieren a la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción (Imi), cuya normativa ha sido modificada por el Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el nuevo Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, y recoge una serie de novedades para mejorar el contenido de esta prestación desde su introducción desde el año 1990 en que se crea una ayuda social destinada a cubrir necesidades de subsistencia. Entre las modificaciones introducidas se encuentra la excepción del límite de los 65 años de edad para poder amparar a los emigrantes retornados, fundamentalmente de Iberoamérica, tal como se habían recogido en las quejas **Q/1006/02** y **Q/1698/03** que ya habían aparecido en los Informes Anuales de los años 2002 y 2003. De esta forma, se acredita definitivamente el cumplimiento de las resoluciones formuladas en su día desde esta Procuraduría para amparar estas situaciones de necesidad, de las cuales me congratulo muy especialmente.

Por último, quiero mencionar la tramitación de un expediente **Q/585/03** que mencioné en mi informe

anterior, que hacía referencia a la prestación presuntamente inadecuada del Programa de Apoyo a Familias por parte de la Diputación Provincial de Palencia, en tanto en cuanto que las contrataciones se hacían desde el Ayuntamiento de Carrión de los Condes.

Tras recibir la información solicitada desde la Diputación Provincial mencionada, se comprueba que la queja se concreta en la realización del Programa de Apoyo de Familias por parte de la Diputación Provincial de Palencia en tres Zonas de Acción Social: Carrión-Osorno, Frómista-Astudillo y Saldaña. Para ello, se ha contratado a dos personas para realizar este Programa: una psicóloga y una educadora familiar, a través del Ayuntamiento de Carrión de los Condes que es uno de los integrantes de esta Zona de Acción Social Básica. Sin embargo, el autor de la queja entiende que debería ser la propia Diputación Provincial la encargada de esta competencia en dichos municipios.

Para analizar esta queja, debemos partir de la Ley de Acción Social mencionada que establece las competencias que tiene cada una de las Administraciones públicas con competencias en los servicios sociales en nuestra Comunidad Autónoma: Ayuntamientos, Diputaciones y Junta de Castilla y León. Las Diputaciones provinciales tienen las competencias para prestar servicios sociales en aquellos municipios con menos de 20.000 habitantes, como son todos los municipios de la provincia de Palencia, excepto su capital.

Por ello, de conformidad, con el art. 7.2 de esta Ley debe establecer las Zonas de Acción Social Básica en los municipios de menos de 20.000 habitantes de toda la provincia y se encargan, de conformidad con el art. 36 de esta norma, de asegurar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios sociales y de fomentar la animación comunitaria, estableciéndose las siguientes competencias:

a) Crear, organizar y gestionar los servicios básicos y específicos de ámbito provincial o supramunicipal.

b) Establecimiento de prestaciones complementarias para fomentar la animación comunitaria.

En este caso, el Programa de Apoyo Familiar viene como consecuencia de la suscripción desde el año 1998 de un convenio entre la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y la Diputación Provincial de Palencia para la prestación de dichos servicios, facilitando una serie de cantidades económicas para financiar dichos programas. Así, a título de ejemplo, cabe mencionar el Acuerdo suscrito entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Diputación Provincial de Palencia publicado en el *BOCYL* de 7 de septiembre de 2001, sobre cofinanciación de los servicios sociales que hayan de prestarse por las mismas.

Sin embargo, en este caso, las contrataciones de dichas personas se realizan a través del Ayuntamiento de Carrión de los Condes para realizar unos servicios que,

como hemos visto, escapan del ámbito municipal, dirigiéndose a prestar los servicios sociales de otros municipios de otras Zonas de Acción Social.

Esta Institución considera que dichas contrataciones debería realizarse por la Diputación Provincial de Palencia al ser ésta la Administración competente para gestionar los programas de acción social dentro de la provincia de Palencia. Es cierto que las competencias que gestionan las Administraciones públicas -entre ellas, la diputaciones provinciales- pueden ser delegadas o transferidas a un municipio, pero siempre que el ámbito de actuaciones sea este municipio y no afecte a otros. Esta Procuraduría no comparte el criterio de la Administración provincial que las contrataciones de dicho personal lo lleve a cabo el Ayuntamiento de Carrión de los Condes cuando su labor se desarrolla en otros municipios de esta Zona de Acción Social, al igual que en otras zonas distintas, como Saldaña, Osorno, Astudillo y Frómista.

Por ello, se formuló a la Diputación Provincial de Palencia la siguiente resolución:

*“Que la Diputación Provincial de Palencia asuma la contratación del personal responsable del Programa de Apoyo a las Familias en las Zonas de Acción Social de Saldaña, Carrión-Osorno y Frómista-Astudillo, al ser ésta la Administración competente, de conformidad con el art. 36 de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, ya que dichos municipios tienen menos de 20.000 habitantes”.*

La Diputación Provincial de Palencia ha aceptado esta resolución siempre y cuando esté suficientemente financiado por la Comunidad Autónoma.

Con respecto a las ayudas en situación de dependencia a las que hice mención en mi informe anterior, me remito al apartado de la Tercera Edad dónde se hace un estudio pormenorizado de esta cuestión.

## ÁREA H

### AGRICULTURA Y GANADERÍA

<b>Expedientes Área</b>	<b>88</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos</b>	<b>12</b>
<b>Expedientes admitidos</b>	<b>59</b>
<b>Expedientes rechazados</b>	<b>8</b>

Los poderes públicos están obligados, en nuestro sistema institucional y económico, a prestar una especial atención a la modernización del campo y al equilibrio de las rentas de quienes viven de sus actividades propias.

Esta especial dedicación de las instituciones públicas es patente en el ámbito comunitario, donde la Política Agraria Común es la primera de las políticas en carga financiera para el presupuesto de la Unión y en volumen

de legislación emanada. El contenido de esta política y sus efectos sobre la agricultura nacional y regional, sin duda, se van a ver afectados por la incorporación de nuevos países a la Unión y por las modificaciones en la PAC impuestas por dichas incorporaciones.

En la Constitución, como no podía ser de otra forma, se postula, en su art. 130, un principio proteccionista respecto a la agricultura, entendida ésta en sentido amplio, principio que reclama de los poderes públicos atenciones singulares sobre este sector de la actividad económica y sobre las personas que se emplean en él directa o indirectamente.

En el ámbito autonómico, la especial relevancia en términos relativos del sector primario en su estructura productiva y la competencia exclusiva en la materia asumida estatutariamente por la Comunidad Autónoma, determinan un amplio volumen de actividad normativa y administrativa dirigida a hacer efectivo el mandato constitucional.

Desde un punto de vista normativo, el año 2004 no ha sido especialmente relevante en el ámbito de la agricultura.

Únicamente cabe hacer referencia, en relación con las Cortes de Castilla y León, a una Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, y a un Proyecto de Ley de la Viña y el Vino de Castilla y León, presentado por el Gobierno regional.

Ambos asuntos en la fecha de cierre del presente informe se encontraban en tramitación en esas Cortes de Castilla y León.

El papel desarrollado por la Administración autonómica de impulsora y reguladora de las actividades agrícolas y ganaderas se traduce, casi de forma necesaria, en la frecuente existencia de conflictos entre la Administración y los ciudadanos destinatarios de su actividad en este ámbito.

Ochenta y ocho de esos conflictos han llegado a esta Procuraduría, en el año 2004, a través de quejas presentadas por los ciudadanos.

Desde un punto de vista material, un año más es la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma dirigida a reordenar la propiedad rústica, a través de los procedimientos de concentración parcelaria, la que ha llevado a un mayor número de ciudadanos a acudir a esta Procuraduría denunciando la actividad administrativa relacionada con la agricultura.

Sin embargo, esta Institución desea llamar la atención sobre el número de ocasiones en las que en el año 2004 se ha tenido que pronunciar acerca de irregularidades en la tramitación de ayudas agrícolas y ganaderas de diverso tipo. En este sentido, a la complejidad excesiva de los procedimientos administrativos en los cuales se

conceden este tipo de ayudas, se ha unido este año la existencia, a juicio de esta Procuraduría, de diversas vulneraciones de los derechos de los solicitantes, a la vista de la normativa reguladora de cada tipo de ayuda.

Por último, ha sido especialmente relevante también el número de quejas presentadas en relación con la protección de los animales de compañía, con carácter general, y con los animales potencialmente peligrosos, en particular. Por tanto, la actividad administrativa relacionada con los animales de compañía, en su doble vertiente de protección de los animales en sí mismos y de garantía de una saludable y segura relación del hombre con los mismos, ha sido protagonista de la actividad de la Consejería de Agricultura y Ganadería supervisada por esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos.

## **1. DESARROLLO RURAL**

### **1.1. Concentración parcelaria**

La propia naturaleza de los procedimientos de concentración parcelaria, a través de los cuales se pretende una reordenación de la propiedad rústica, los convierte en especialmente susceptibles de generar conflictos entre la Administración actuante y los ciudadanos afectados directamente por aquéllos. No siempre es fácil encontrar la conformidad de los ciudadanos con las modificaciones que, en su propiedad, y en aras del interés general, son acordadas por la Administración autonómica.

En concreto, los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica llevados a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería han provocado en el año 2004 la presentación de 18 quejas ante esta Institución, siete menos que el año anterior.

Cuestiones procedimentales, con especial mención a los retrasos temporales producidos en el desarrollo de este tipo de procedimientos, disconformidades con los cambios operados en la propiedad como consecuencia de la nueva ordenación acordada, y conflictos relacionados con la construcción y conservación de las obras vinculadas a este tipo de procedimientos, son los temas que, fundamentalmente, han dado lugar a las quejas presentadas por los ciudadanos en el año 2004 y a las decisiones adoptadas por esta Procuraduría en relación con esta singular actuación pública.

#### **1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria**

Desde un punto de vista procedimental, la iniciación de los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica y el retraso temporal crónico, en algunos casos, en el que incurre la Administración autonómica en su desarrollo, son las dos cuestiones que han motivado la intervención de esta Procuraduría.

Así, en relación con la iniciación de un procedimiento de concentración parcelaria, se planteó el expediente **Q/747/04**.

El motivo de la queja era la disconformidad del reclamante con la futura y presunta iniciación de un procedimiento de concentración parcelaria que aún no había comenzado. En consecuencia, no procedía la intervención de esta Procuraduría en relación con la presunta iniciación de un procedimiento de ordenación de la propiedad rústica, por no haberse producido aún la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, se procedió a poner en conocimiento del interesado, además de la inadmisión a trámite de su queja, los sujetos legitimados para la iniciación de un procedimiento de concentración parcelaria en Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, y la forma en la cual debía llevarse a cabo, en su caso, esa iniciación.

Distinta fue la postura adoptada, en relación con la iniciación y desarrollo de un procedimiento de concentración parcelaria, en el expediente **Q/2345/03**.

El motivo de la queja era la disconformidad de su autor con el inicio de un nuevo procedimiento de concentración parcelaria en un término municipal de la provincia de Palencia.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En atención a la petición de información formulada, se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar que el término municipal en cuestión ya había sido objeto de concentración parcelaria en el año 1971.

Continuaba señalando la Administración, que, en el año 1993, el Alcalde del Ayuntamiento afectado había solicitado la realización de una nueva concentración parcelaria en la zona.

A la vista de la solicitud formulada, y de conformidad con lo dispuesto en los arts. 17 b) y 71 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, el procedimiento de nueva concentración parcelaria había sido promovido por la Consejería de Agricultura y Ganadería a instancia del Ayuntamiento.

Por último, señalaba la Administración autonómica que, en la fecha de remisión de su información, el procedimiento de concentración parcelaria de la zona en cuestión había quedado suspendido temporalmente debido, sustancialmente, a la actitud de abierta oposición mantenida por una parte de los propietarios de la zona, que aunque no era significativa, dificultaba considerablemente el desarrollo del proceso.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Administración de la Comunidad Autónoma con base en la argumentación que a continuación se expone.

En cuanto a la iniciación del procedimiento de concentración parcelaria en el término municipal en cuestión, cabía señalar que, al ser una zona ya concentrada, se debía acudir a lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, para conocer las posibles formas de iniciación de aquél.

Una interpretación conjunta del citado precepto y del art. 17 de la misma Ley, revelaba que tales formas son tres: a instancia de los propietarios, a instancia de los ayuntamientos afectados y, en fin, por iniciativa propia de la Consejería de Agricultura y Ganadería cuando por causa de la realización de una obra pública o cualquier otra actuación que comporte la expropiación forzosa de sectores importantes de la zona, se haga necesaria la concentración parcelaria para reordenar la propiedad y reorganizar las explotaciones agrarias afectadas.

Pues bien, en la Orden de 16 de mayo de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se había dispuesto la aplicación del art. 71 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, en la zona en cuestión, se había establecido expresamente que la iniciación del citado procedimiento tenía lugar a instancia del Ayuntamiento del único municipio afectado.

Nada cabía objetar, por tanto, en relación con la iniciación propiamente dicha del procedimiento de reordenación de la propiedad rústica que había dado lugar a la queja.

Sin perjuicio de lo anterior, según se desprendía del informe proporcionado, el procedimiento se encontraba suspendido temporalmente por la oposición de algunos de los afectados, pudiendo reanudarse en cualquier momento, una vez que desaparecieran o se atenuasen las causas que habían aconsejado adoptar cautelarmente tal medida. Se señalaba expresamente que la suspensión y la reanudación eran decisiones libremente adoptadas por la Administración.

No podía compartir esta Institución la última de las afirmaciones señaladas. La existencia de un procedimiento de concentración parcelaria iniciado formalmente, pero suspendido de hecho, hasta el momento en el que la Administración decidiera que procedía su reapertura, atentaba contra el principio elemental de seguridad jurídica.

En este sentido, cabía señalar que la concentración parcelaria, con sus muchas peculiaridades, es un procedimiento administrativo de contenido económico, que tiene la concreta finalidad de rentabilizar las explotaciones agrarias, por medio de la reordenación del terreno y de la redistribución de su propiedad.

El carácter administrativo, aunque siempre peculiar, de los procedimientos de concentración parcelaria exige que una vez iniciados sean impulsados de oficio por el órgano administrativo competente. Bien es cierto que, por las propias peculiaridades de los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica, su desarrollo con una oposición generalizada o relevante de los propietarios, es fuente de dificultades constantes.

En efecto, uno de los mayores obstáculos a los que se debe enfrentar usualmente la Administración en el desarrollo del proceso de concentración parcelaria, es la gran conflictividad que genera por la multitud de intereses e interesados afectados y por el proverbial apego a las tierras de los agricultores. Aunque es evidente que el desarrollo de un procedimiento de concentración parcelaria no puede depender exclusivamente de sus destinatarios, también lo es que cuando esa conflictividad es general o muy intensa es sumamente complicado conseguir adecuadamente el fin perseguido en este tipo de procedimientos.

Es este el motivo por el cual esta Procuraduría había señalado ya en varias ocasiones a la Consejería de Agricultura y Ganadería (por ejemplo, con ocasión de la tramitación del expediente **Q/164/00**, del cual se informó a esas Cortes de Castilla y León en el año 2000), la necesidad de establecer los medios necesarios para fomentar y potenciar la participación de los ciudadanos afectados desde el primer momento, en orden a conocer y considerar convenientemente la opinión de los mismos sobre los diferentes aspectos del desarrollo y ejecución de la concentración parcelaria.

El mismo carácter administrativo impone también que los procedimientos de concentración parcelaria no puedan extenderse indefinidamente en el tiempo. El hecho de que el ordenamiento jurídico no fije un plazo máximo para la finalización de un procedimiento de concentración parcelaria, ni tampoco para cada una de las fases que integran el mismo, no implica que aquéllos puedan tener una duración indefinida. La obligación de resolver los procedimientos iniciados que vincula a las administraciones públicas y la necesidad de que se resuelvan, en todo caso, en un plazo adecuado para el cumplimiento de las finalidades que originaron el inicio de aquéllos, exigen que los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica no se extiendan en el tiempo más allá de lo razonable. Incluso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo se ha manifestado en este sentido, en su Sentencia de 30 de enero de 2001.

La extensión durante un período de tiempo prolongado del procedimiento de concentración parcelaria puede llegar a frustrar, y en todo caso demora, la consecución de las finalidades que justifican su existencia, además de incrementar los costes de la intervención.

Asimismo, tampoco puede suspenderse un procedimiento de concentración parcelaria sin término final conocido, como ocurre en el supuesto planteado en la queja. Era evidente la situación de indeterminación que esta suspensión provisional e indefinida causaba en los propietarios afectados, contraria al principio de seguridad jurídica.

Poniendo en relación lo anterior con el procedimiento de concentración parcelaria que había dado lugar a la queja, cabía señalar que el inicio del mismo había tenido lugar mediante la publicación de la Orden correspondiente de la Consejería de Agricultura y Ganadería en el mes de junio de 2000. Desde entonces y hasta la fecha de remisión del informe solicitado a la Consejería de Agricultura y Ganadería, no se había adoptado actuación alguna en orden a proceder a la nueva concentración de la zona.

La ausencia de actuación alguna en el procedimiento en cuestión desde la fecha de su iniciación (hacía más de cuatro años) y su suspensión indefinida, por considerar la Administración autonómica que la oposición al mismo impedía su desarrollo, motivaba, a juicio de esta Procuraduría, que fuera conveniente, en aras de la seguridad jurídica de los propietarios de la zona, declarar formalmente la paralización del procedimiento.

Lo anterior debía entenderse sin perjuicio de la posibilidad de volver nuevamente a iniciar el mismo, si concurrían los presupuestos formales y materiales para ello, y si la Consejería lo consideraba conveniente.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura Ganadería en los siguientes términos:

*“Primero.- Declarar formalmente la paralización del procedimiento de concentración parcelaria iniciado para la zona en cuestión, mediante Orden de 16 de mayo de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería.*

*Segundo.- Analizar si continúan concurriendo las circunstancias formales y materiales que motivaron aquella iniciación y si el adecuado desarrollo del procedimiento es viable, y, si así se cree conveniente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, iniciar nuevamente el procedimiento de conformidad con lo previsto en los arts. 71 y 17 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de la Comunidad de Castilla y León”.*

En la fecha de cierre de este informe, no se había recibido la contestación a la resolución formulada de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En el resumen de lo actuado en el expediente anterior, ya se ha hecho referencia a uno de los males crónicos que afectan a los procedimientos de concentración parcelaria, como es la excesiva duración de los mismos. Una de las manifestaciones más patentes de la irregularidad señalada es la amplia superación, en

muchos casos, de los plazos establecidos para la resolución de los recursos que los afectados por la concentración interponen frente a las bases definitivas y frente al acuerdo de concentración.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado esta Procuraduría en el año 2004 con ocasión de la tramitación de los expedientes **Q/609/04**, **Q/922/03**, **Q/923/03**, **Q/924/03** y **Q/925/03**.

El motivo inicial de la primera de las quejas citadas era la disconformidad del reclamante con la inclusión de determinadas fincas en el procedimiento de concentración que se estaba llevando a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería en una zona de la provincia de León.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica, la cual puso de manifiesto que las solicitudes de exclusión de fincas formuladas por el autor de la queja habían sido calificadas como recursos frente a las bases definitivas de la citada zona de concentración.

Además, la Administración autonómica señalaba que los recursos formulados, todos ellos presentados en el mes de septiembre de 2003, estaban siendo objeto de estudio.

Pues bien, una vez comprobado que los recursos presentados en el mes de septiembre de 2003, no habían sido resueltos expresamente, resultaba evidente la amplia superación del plazo máximo de tres meses establecido en el art. 115.2 de la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre, para su resolución.

En definitiva, aunque esta Procuraduría es consciente de las peculiaridades propias de todo procedimiento de concentración parcelaria, esta singularidad no puede generar una ampliación indefinida en el tiempo empleado para el cumplimiento de los trámites que integran el mismo.

En atención a los argumentos expuestos se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

*“Resolver expresamente, en el plazo de tiempo más breve posible, los recursos de alzada presentados, en el mes de septiembre de 2003, por el autor de la queja frente a las bases definitivas aprobadas, con fecha 24 de junio de 2003, por la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería para la zona de concentración parcelaria en cuestión, de la provincia de León”.*

La resolución indicada fue aceptada íntegramente por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Por su parte, en los otros cuatro expedientes mencionados anteriormente, (**Q/922/03** y ss) se comprobó que el reclamante había presentado el mes de

octubre de 2002 cuatro recursos frente a un mismo acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a una zona de la provincia de Zamora. Dichos recursos, pese al tiempo transcurrido, no habían sido resueltos expresamente.

Por ello, nuevamente se recomendó a la Administración autonómica su expresa resolución, y ello en términos similares a los ya expuestos.

Esta resolución también fue aceptada por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

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

Todo acuerdo de concentración parcelaria tiene la virtualidad de llevar a cabo una 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. Por ello, es frecuente que el contenido del acuerdo de concentración genere controversias entre la Administración pública actuante y los propietarios afectados. En efecto, no es extraño que los propietarios se consideren dañados en su patrimonio como consecuencia de la efectiva materialización de la racionalización y reordenación de la propiedad rústica en que se concreta la concentración parcelaria.

En este sentido, propietarios disconformes con la cuantía, el contenido o las características de las fincas de reemplazo atribuidas en los acuerdos de concentración parcelaria adoptados para distintas zonas de Castilla y León han acudido a esta Procuraduría a plantear sus quejas.

Esta disconformidad, en relación con el contenido de un acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a una zona de la provincia de Salamanca, fue la que motivó la presentación del expediente **Q/581/04**.

En efecto, el reclamante manifestaba su desacuerdo con las fincas de reemplazo atribuidas en el acuerdo, así como la ausencia de resolución del recurso de alzada presentado frente a aquél en el mes de agosto de 2001.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría solicitó información sobre la cuestión planteada a la Administración autonómica.

En atención a dicha petición de información, la Consejería de Agricultura y Ganadería indicó que el acuerdo adoptado no era firme en vía administrativa, al estar pendientes de resolución los recursos interpuestos contra aquél.

En relación con las aportaciones y atribuciones realizadas por el autor de la queja, se señalaba que éste había aportado un total de 27 parcelas, que en su totalidad representaban una superficie aportada de

97.348 metros cuadrados y un valor total de 12.749 puntos.

En reemplazo a las parcelas aportadas, continuaba señalando la Administración autonómica, se le había adjudicado una finca con un valor de 12.240 puntos.

Por último, indicaba la Administración afectada que el recurso planteado por el autor de la queja había sido informado en mayo de 2.004 por el personal técnico competente.

A la vista de la información recabada, se formuló una resolución dirigida a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, procedía señalar que, no habiéndose resuelto expresamente el recurso presentado y siendo evidente la amplia superación del plazo máximo de tres meses establecido para ello, era preciso instar a la Administración autonómica su resolución expresa, en el plazo de tiempo más breve posible.

Una segunda cuestión planteada en la queja era la disconformidad del reclamante con las fincas de reemplazo que le fueron atribuidas en el acuerdo indicado.

Al respecto, cabía señalar que, tal y como se desprende de su regulación normativa y de la interpretación que el Tribunal Supremo ha realizado de la misma, la concentración parcelaria es 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 TS (entre otras, STS de 1 de febrero de 1994 y de 16 de junio de 2000) al señalar expresamente que "... la concentración de la propiedad y la equivalencia económica de la sustitución de parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta Institución..."

Este principio general aparece recogido, 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 conformidad con el cual en la concentración parcelaria se procurará "adjudicar a cada propietario en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, un conjunto de superficie

y derechos cuyo valor, según las bases de concentración, sea igual al que en las mismas hubiera asignado a las parcelas y derechos que anteriormente poseía".

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 parcelas 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.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto planteado en la queja citada, procedía indicar que el valor reducido de la aportación del propietario que había acudido a esta Institución había sido de 12.239 puntos (27 parcelas). Por su parte, el valor, también reducido, del lote de reemplazo adjudicado en el correspondiente acuerdo de concentración había sido de 12.240 puntos. La diferencia entre ambas valoraciones, por tanto, era mínima (un punto).

Ahora bien, también se desprendía de la documentación proporcionada una diferencia sustancial entre la superficie aportada (97.348 m<sup>2</sup>) y la adjudicada (28.303 m<sup>2</sup>). Si bien es cierto que en los procedimientos de concentración parcelaria la equivalencia superficial es muy relativa y depende, en todo caso, de la previa clasificación, también lo es que una diferencia tan elevada parecía poco justificable. En este sentido, se manifestaba también un informe que había sido emitido por el personal técnico al servicio de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En consecuencia, esta Procuraduría consideraba que por parte del órgano competente para la resolución del recurso de alzada que había sido presentado, se debía valorar la adopción de medidas dirigidas a compensar la diferencia de superficie indicada, pudiendo seguir para ello las propuestas realizadas en el informe citado, aunque éste no fuera vinculante.

Atendiendo a los argumentos jurídicos expuestos, se dictó una resolución dirigida a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

*"Primero.- Resolver expresamente, en el plazo de tiempo más breve posible, el recurso de alzada presentado, con fecha 17 de agosto de 2001, por el autor de la queja frente al Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona en cuestión de la provincia de Salamanca.*

*Segundo.- Con ocasión de la resolución del citado recurso, valorar la adopción de medidas dirigidas a compensar la diferencia entre la superficie aportada al*

*citado procedimiento y la adjudicada en el Acuerdo indicado al recurrente, pudiendo seguir para ello las propuestas realizadas en el informe emitido en el mes de mayo de 2004 por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca”.*

La resolución indicada fue aceptada por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Por su parte, en los expedientes **Q/1999/03**, **Q/2114/03**, **Q/527/04**, y, en fin, **Q/1234/04**, sus autores manifestaron también su desacuerdo con los efectos para su patrimonio de diversos acuerdos de concentración parcelaria que habían sido adoptados para diferentes zonas de Castilla y León.

En todos estos expedientes se procedió a admitir a trámite las quejas, a solicitar información a la Administración autonómica y, una vez recibida ésta, conjuntamente con la documentación requerida, a analizar su contenido.

En todos ellos se verificó la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa, circunstancia ésta que fue puesta de manifiesto a los autores de las quejas, conjuntamente con un resumen de la información obtenida y con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta Procuraduría.

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

En relación con la ejecución de un acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a una zona de Salamanca, se planteó el expediente de queja **Q/1192/03**.

En el mismo, el reclamante planteaba su disconformidad con las actuaciones llevadas a cabo por la Administración autonómica en ejecución del procedimiento de concentración, estando pendiente la resolución de un recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a las bases definitivas del mismo.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

La información recibida en esta Procuraduría permitió constatar que, efectivamente, las bases definitivas del procedimiento en cuestión se encontraban recurridas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León.

Sin embargo, también se señalaba que habiendo sido solicitada la suspensión cautelar del procedimiento de concentración parcelaria, dicha petición había sido desestimada por el órgano judicial.

En consecuencia, en breve plazo se tenía previsto proceder a la aprobación del acuerdo de concentración parcelaria de la zona de referencia.

Una vez analizada la información obtenida, esta Procuraduría consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en el desarrollo de las actuaciones dirigidas a proceder a la concentración parcelaria de la zona en cuestión, lo cual fue puesto en conocimiento del autor de la queja conjuntamente con la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

La regla general de la ejecutividad de los actos administrativos, contemplada en el art. 56 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, implica que los actos de las Administraciones públicas, una vez que los mismos sean adoptados, producen sus efectos, aun cuando los mismos sean recurridos en vía administrativa o judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se impugna una actuación administrativa, en vía administrativa o judicial, se puede solicitar la suspensión de sus efectos, la cual debe ser acordada por el órgano administrativo o judicial competente, según los casos, únicamente cuando la ejecución del acto recurrido pueda causar unos perjuicios de imposible reparación que, en consecuencia, hagan perder su finalidad al recurso (art. 111 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y art. 130 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

En cualquier caso, no se entiende que los perjuicios causados sean de imposible reparación cuando tengan un contenido económico y, por tanto, sean susceptibles de ser indemnizados.

Lo hasta aquí señalado podía aplicarse al supuesto planteado en el expediente antes citado. De esta forma, el acto administrativo por el cual se habían aprobado las bases definitivas de la concentración parcelaria de la zona de en cuestión, así como el resto de actos que integraban aquel procedimiento, no suspendían su efectividad por el hecho de que hubieran sido recurridos judicialmente, máxime cuando el órgano judicial competente había desestimado expresamente la petición de suspensión formulada.

En consecuencia, nada tenía de irregular que la Administración autonómica, en tanto en cuanto no se decidiera otra cosa por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, continuara realizando las actuaciones necesarias para proceder a la concentración parcelaria de la zona en cuestión.

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

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

La finalidad perseguida 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 también la ejecución y conservación de

este tipo de obras genere conflictos entre la Administración actuante y los propietarios afectados por la concentración.

En primer lugar, en relación con la ausencia de ejecución de una obra de concentración parcelaria se planteó el expediente **Q/133/04**.

En el mismo, su autor planteaba la presunta ausencia de ejecución de dos obras proyectadas. En concreto, de un camino secundario de salida de una finca de reemplazo atribuida a aquél y de 10 metros de un desagüe colindantes a la misma.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó información sobre la cuestión controvertida a la Administración autonómica.

En atención a la petición realizada, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto a esta Institución que las obras correspondientes a la concentración, consideradas de interés general, habían sido ejecutadas durante los años 1998 al 2001, como consecuencia de las fuertes inundaciones sufridas en la zona. Dichas obras fueron recibidas por la Administración autonómica en el mes de septiembre de 2001 y entregadas al Ayuntamiento correspondiente en octubre de 2001.

No obstante, de la información aportada se desprende que dos obras proyectadas (un camino secundario y diez metros de un desagüe), no habían sido efectivamente ejecutadas por diversos motivos sin que se hubiera producido la previa modificación del proyecto de obras.

Considerando la información proporcionada por la Administración autonómica se formuló una resolución con fundamento en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La determinación de si las obras indicadas debían ser llevadas a cabo o no como obras de interés general vinculadas al procedimiento de concentración parcelaria, entraba dentro de la denominada “discrecionalidad técnica” de la Administración.

Ahora bien, debía tenerse en cuenta que la ejecución de toda obra pública tiene como fundamento la previa elaboración y aprobación de un proyecto que es objeto del correspondiente contrato administrativo. La obra que efectivamente se ejecute, por tanto, debe ser la contemplada en el correspondiente proyecto.

Lo anterior no implica que el proyecto inicialmente aprobado no pueda ser objeto de modificación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas. En efecto, el art.102.1 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones públicas (vigente en la fecha en la que había tenido lugar la ejecución de las obras examinadas), establecía que una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podía introducir modificaciones por razón de interés público en

los elementos que lo integran, siempre que fueran debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, que podían ser de carácter técnico o de otro tipo, justificándolo debidamente en el expediente. Actualmente el art. 101 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, mantiene la previsión indicada.

En relación con la modificación de los proyectos, el Consejo de Estado, en su Dictamen 79/93, de 1 de abril de 1993, ha tenido ocasión de llamar la atención sobre la necesidad de proceder a una adecuada elaboración de los proyectos de obras para evitar sucesivas modificaciones que no hacen sino alterar el ritmo normal de cumplimiento y ejecución.

La modificación exige, asimismo, la tramitación de un expediente incoado al efecto.

En cualquier caso, resultaba evidente que la ausencia de ejecución de una obra prevista en el correspondiente proyecto exige formalmente la previa modificación de éste, lo cual aplicado al caso que nos ocupaba implicaba que la no ejecución del camino y de la parte del desagüe anteriormente citada debía haber sido precedida de la modificación del proyecto de infraestructura de la zona de concentración parcelaria en cuestión.

La ausencia de la modificación indicada tenía su relevancia práctica en el supuesto planteado en la queja, porque implicaba que las obras no ejecutadas constasen en el acuerdo de concentración parcelaria de la zona y en el acta de reorganización de la propiedad, lo cual podía tener sus efectos sobre los linderos de la finca de reemplazo afectada que se hicieran constar en el correspondiente título de propiedad.

En consecuencia, aunque no era función de esta Procuraduría señalar que las obras proyectadas mencionadas en la queja debían ser ejecutadas, sí lo era indicar que la ausencia de ejecución debía tener una traducción jurídica en la modificación del proyecto de obras correspondiente, del acuerdo de concentración y del acta de reorganización de propiedad.

En atención a los argumentos expuestos se formuló una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

*“Adoptar las medidas oportunas para proceder a la modificación del Proyecto de Obras de Infraestructura de la Zona de Concentración Parcelaria en cuestión de la provincia de Zamora, del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona citada y del Acta de Reorganización de la Propiedad, suprimiendo el camino proyectado como salida secundaria de la finca n.º 119 y los 10 metros del desagüe Z-5, lindantes con la citada finca, que, finalmente, no fueron ejecutados”.*

La resolución citada fue rechazada por la Administración autonómica, al considerar que, a pesar de los

argumentos jurídicos expuestos en la resolución, la escasa relevancia de las obras no ejecutadas justificaba la ausencia de modificación del proyecto de obras aprobado.

Todavía en relación con la ejecución de obras de concentración parcelaria, cabe hacer referencia a la aceptación de la resolución formulada en el expediente **Q/1315/02**, de cuyo contenido se informó en el año 2003.

En la precitada resolución, a la vista de la generación de unos daños patrimoniales al autor de la queja como consecuencia de las obras de interés general llevadas a cabo con ocasión del procedimiento de concentración parcelaria realizado en una zona de la provincia de León, se había instado a la Administración autonómica a adoptar por el órgano administrativo competente las actuaciones dirigidas a tramitar y resolver expresamente la reclamación de daños que había sido presentada, con la finalidad de determinar, de forma definitiva y previa evaluación económica de los mismos, la efectiva existencia de una obligación de dicha Administración autonómica de proceder a la indemnización de tales daños.

En segundo lugar, en relación con la conservación de una obra de concentración parcelaria, en concreto de un camino, se planteó el expediente **Q/1684/02**.

El motivo de la queja era un presunto deficiente acondicionamiento de un camino de concentración parcelaria cuya titularidad correspondía a un Ayuntamiento.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó la oportuna información al Ayuntamiento titular del camino.

En atención a la petición de información realizada, la entidad local afectada remitió una copia de un informe pericial relativo a la medición del camino de concentración parcelaria, cuyo estado de conservación había dado lugar a la queja.

La conclusión manifestada en el citado informe era que, siendo la superficie del camino en cuestión que constaba en los planos de la Gerencia Territorial del Catastro de 279 m<sup>2</sup> (superficie nominal), la superficie obtenida en la medición llevada a cabo en la asistencia topográfica realizada había sido de 170,854 m<sup>2</sup>. En consecuencia, de la comparación de ambas superficies se desprendería que la superficie del camino era inferior a la acreditada documentalmente en 108 m<sup>2</sup>.

Considerando el contenido de las conclusiones obtenidas en el informe pericial indicado, se estimó oportuno volver a preguntar al Ayuntamiento si el citado informe había dado lugar a algún tipo de actuación municipal.

En atención a dicha petición de información, y tras reiterados requerimientos, la corporación municipal puso de manifiesto que, desde la realización del referido informe pericial, no se había llevado a cabo ninguna

actuación en relación con el camino controvertido, al no quedar definida claramente la ubicación del camino en aquél.

A la vista de lo informado, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento titular del camino con base en la siguiente argumentación jurídica.

Los caminos rurales de servicio de explotaciones agrarias construidos como consecuencia de procedimientos de concentración parcelaria son obras de interés general, por beneficiar las condiciones de la zona y estimarse necesarios para la concentración, que son proyectados y ejecutados por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León (arts. 78 y siguientes de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre).

Una vez ejecutados tales caminos, son entregados, generalmente, al Ayuntamiento correspondiente, como había ocurrido en el supuesto planteado en la queja, pasando a integrar el conjunto de bienes de dominio público cuya titularidad le corresponde. Las corporaciones y entidades a las cuales se entregan los caminos quedan obligadas a su adecuada conservación, debiendo, incluso, comprometerse formalmente a consignar en sus presupuestos los recursos necesarios para ello (art. 89 de la Ley de Concentración Parcelaria).

Respecto a este tipo de bienes, el ordenamiento jurídico reconoce a la entidad local titular de los mismos una serie de prerrogativas en orden a su delimitación y conservación. A estas prerrogativas se refieren los arts. 44 y siguientes del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y entre ellas se encuentra la potestad de recuperación de oficio para recobrar por sí la tenencia de aquéllos en cualquier tiempo (arts. 70 del Reglamento de Bienes y 55 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas).

Pues bien, de la información obtenida en la investigación llevada a cabo con ocasión de la tramitación de la queja, se desprendería que el camino de concentración parcelaria tenía una superficie inferior en 108 m<sup>2</sup> a la que le debía corresponder de conformidad con los planos obrantes en el Ayuntamiento, circunstancia ésta que determinaba que el autor de la queja no podía acceder a su finca con un vehículo.

En concreto, en la queja se hablaba de la construcción de una valla y de un muro de piedra a ambos lados del camino, construcciones que podrían suponer ocupaciones ilegítimas del mismo y que deberían dar lugar al ejercicio de la facultad de recuperación de oficio de la posesión de la parte del camino ocupada de manera ilegítima.

Por ello, desde esta Procuraduría se debía instar a la Administración municipal a que adoptase las medidas oportunas en orden a garantizar la integridad del camino, incluido si fuera necesario, el ejercicio de la facultad de

recuperación de oficio de la parte del camino que hubiera sido ocupada ilegítimamente.

Asimismo se debían llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar que el camino en cuestión se encontrase en condiciones adecuadas de servir al uso común general al que se encontraba afecto.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento titular del camino en los siguientes términos:

*“Garantizar la integridad del camino rural de servicio llevado a cabo con ocasión del procedimiento de concentración parcelaria desarrollado en la zona, ejerciendo para ello, si fuera necesario, la potestad de recuperación posesoria de la parte del camino que, en su caso, haya sido ocupada ilegítimamente”.*

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe aún no se había recibido la contestación a la resolución formulada, pese a haber sido reiterada su petición.

Procede hacer referencia también aquí a la aceptación de la resolución formulada en el expediente **Q/652/02**, de cuyo contenido se informó en el año 2003.

En la misma, ante 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, se había procedido a instar al Ayuntamiento titular del mismo a adoptar las medidas necesarias para reponer a su estado normal, si fuera necesario, el camino rural de servicio en cuestión y a garantizar que el propietario de la finca colindante guardase la diligencia debida al llevar a cabo el arado de aquella para evitar que se ocasionasen nuevos daños a dicho camino.

Por último, para finalizar la referencia a la actuación de esta Procuraduría en relación con las obras relacionadas con procedimientos de concentración parcelaria, cabe aludir a lo actuado en el expediente **Q/286/04**.

El motivo de la queja era la disconformidad del reclamante con la conservación de una de las obras, en concreto con un desagüe, llevada a cabo por la Administración autonómica en una zona de concentración parcelaria de la provincia de Zamora.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó la oportuna información al Ayuntamiento titular de la obra, quien puso de manifiesto su voluntad favorable a la resolución de la controversia, a través de la ejecución de un desagüe o cuneta.

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

## 1.2. Gestión del dominio público hidráulico

El fomento y la protección de las actividades agrícolas y ganaderas exige una adecuada administración del agua y del dominio público hidráulico.

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. Los actos de estas corporaciones son recurribles ante la confederación hidrográfica gestora de la cuenca.

En consecuencia, confederaciones hidrográficas y comunidades de usuarios y regantes son los organismos públicos frente a los cuales se dirigen las quejas en este ámbito material, predominando, como no podía ser otra manera, los conflictos planteados en relación con la gestión del dominio público hidráulico integrante de la cuenca del Duero.

La adscripción a la Administración del Estado de los organismos antes citados, identifica a la Institución del Defensor del Pueblo como comisionado parlamentario competente para la fiscalización de su actuación.

No obstante lo anterior, la relevancia que para esta Comunidad Autónoma tiene la cuenca del Duero ha aconsejado que esta Procuraduría intervenga, hasta donde le es posible, en relación con este tipo de conflictos.

Por ello, con fundamento en lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley reguladora del Procurador del Común 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, se ha solicitado información, fundamentalmente, a la Confederación Hidrográfica del Duero o a la comunidad de regantes afectada.

Una vez obtenida la información solicitada, se procedió a la remisión de las quejas, conjuntamente con la información obtenida, a la Institución del Defensor del Pueblo para que ésta 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/93/04**, **Q/317/04**, **Q/557/04**, **Q/977/04** o, en fin, **Q/1242/04**.

A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, la colaboración de la Confederación Hidrográfica del Duero y de las comunidades de regantes en la remisión

de la información solicitada en relación con las cuestiones planteadas en las quejas, no se ha traducido en una solución de los problemas planteados que hiciera innecesaria la intervención del Defensor del Pueblo.

Desde un punto de vista material, han destacado en el año 2004 y en este ámbito material, las quejas relacionadas con obras públicas vinculadas al dominio público hidráulico y con los pagos a los que están obligados los miembros de las comunidades de usuarios por la utilización del agua.

## 2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

### 2.1. Sanidad animal

En el ámbito de la prevención y erradicación de las enfermedades que pueden afectar a la cabaña ganadera de la Comunidad, la actuación de esta Procuraduría en el año 2004 ha estado relacionada, de un lado, con las indemnizaciones económicas que deben ser abonadas por daños causados por la Administración en el ejercicio de aquellas funciones, y, de otro, con los procedimientos sancionadores incoados por incumplimiento de las obligaciones que vinculan a los ganaderos en este ámbito.

Así, en primer lugar, en el expediente **Q/515/03**, el reclamante mostraba su disconformidad con la actuación llevada a cabo por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León, en relación con una reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada en el mes de enero de 2003, por los daños causados por la confiscación de un animal como consecuencia de una actuación de prevención de la encefalopatía espongiiforme.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó información a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En el informe remitido por la Administración autonómica se manifestaba que la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada había sido inadmitida por el Jefe del Servicio Territorial citado, siendo recurrible en alzada esa decisión frente a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

Continuaba señalando la Administración autonómica que *“... con respecto a la resolución del Delegado Territorial podría interponerse recurso de alzada ante la Dirección General de Salud Pública; la resolución de este recurso de alzada pondría fin a la vía administrativa”*.

Desde un punto de vista material, se señalaba en aquel informe que la titularidad y gestión del matadero donde se habían producido los hechos era privada y que la confiscación del animal se había llevado a cabo en aplicación de la Orden de 26 de julio de 2001, por la que se modifican determinados anexos del RD 3454/2000, de 22 de diciembre, por el que se establece y regula el

Programa Integral Coordinado de vigilancia y control de las encefalopatías espongiiformes transmisibles de los animales.

Esta Procuraduría, teniendo en cuenta lo expuesto, formuló una resolución dirigida a la Consejería de Sanidad con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Procede comenzar señalando que la comunicación realizada por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León, en realidad, había supuesto un pronunciamiento sobre el fondo de la reclamación presentada por el autor de la queja, al declarar la inadmisión de la misma. Por ello, debía analizarse si dicho pronunciamiento cumplía los requisitos formales que el ordenamiento jurídico impone a las resoluciones administrativas adoptadas en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, refiriéndonos para ello a tres aspectos concretos como eran la competencia para su adopción, las posibles vías de impugnación de las mismas y el cauce procedimental que debe ser seguido con anterioridad a su adopción.

En cuanto a la competencia, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el art. 82 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, atribuye, con carácter general, la competencia para la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial al Consejero competente por razón de la materia.

En consecuencia, el Jefe del Servicio Territorial indicado era incompetente, desde un punto de vista jerárquico, para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial que había dado lugar a la queja.

En segundo lugar, una inadmisión de una reclamación patrimonial, como todo acto administrativo definitivo, es susceptible de ser recurrida, en vía administrativa y/o judicial, en los términos previstos en la normativa reguladora del procedimiento administrativo y de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Asimismo, tales vías de impugnación deberán hacerse constar en la propia resolución. Así lo dispone el art. 89.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Pues bien, esta mención no se contenía en la inadmisión que había dado lugar a la queja, lo cual además de suponer un incumplimiento del precepto citado, había privado al interesado de conocer los mecanismos de los que disponía para impugnar la decisión adoptada. En cualquier caso, tales mecanismos no se correspondían, en modo alguno, con los expresados en el párrafo del informe de la Consejería de Sanidad que ha sido transcrito literalmente.

En tercer y último lugar, toda reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por un ciudadano ante una Administración pública cumpliendo los requisitos previstos en el art. 6 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, dará lugar, en principio, a la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial regulado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La afirmación antes citada debía ser matizada en el sentido de interpretar que no existe esa obligación de tramitar un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando la solicitud no cumpla los requisitos exigidos por el RD 429/1993, de 26 de marzo, pese a haber sido solicitada la subsanación de la misma, o cuando la reclamación carezca manifiestamente de fundamento.

En cualquier caso, la inadmisión de reclamaciones de responsabilidad patrimonial sin tramitar el correspondiente procedimiento, debe ser aplicada de forma muy restrictiva y sería aconsejable que se contemplara normativamente, como ha sucedido en el caso de la revisión de oficio, tras la modificación operada en el art. 102.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en este sentido se pronunció esta Institución en la actuación de oficio **Of/55/04**, expuesta extensamente en la parte de este informe dedicada a las actuaciones de oficio realizadas por esta Procuraduría en el año 2004).

En el supuesto planteado en la queja, resultaba evidente que no se había tramitado el procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente y que, a juicio de esta Procuraduría, no se había motivado suficientemente la falta manifiesta de fundamento de la reclamación presentada.

En definitiva, la resolución administrativa adoptada por el Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León adolecía, cuando menos, de una serie de vicios formales que era necesario corregir.

En atención a los fundamentos expuestos, se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

*“A la vista de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, con fecha 24 de enero de 2003, en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, acordar por el órgano competente para ello la admisión o inadmisión de la misma, motivando en este último supuesto, en su caso, lo manifiesto de la falta de fundamento de la pretensión y señalando en la resolución correspondiente los recursos que contra la misma procedan, el órgano administrativo y judicial ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos”.*

En contestación a la resolución formulada, la Administración autonómica puso de manifiesto que, como aceptación de la misma, se había procedido a tramitar un procedimiento de responsabilidad patrimonial a la vista de la reclamación presentada, en su día, por el autor de la queja.

Por otra parte, en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de sanidad animal, se presentó la queja **Q/774/04**.

En la misma, su autor planteaba su disconformidad con la resolución adoptada en un expediente sancionador seguido por la Administración autonómica contra aquél.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En el informe remitido a esta Procuraduría se indicó que los servicios veterinarios oficiales habían comprobado que el autor de la queja había llevado a cabo un sacrificio de animales sin ajustarse a lo previsto en la legislación vigente, ya que los animales habían sido sacrificados incumpliendo el plazo de 30 días desde el marcado de las reses, no habiéndose procedido a su sacrificio en la explotación por veterinarios oficiales, y habiéndose enviado los cadáveres para su destrucción sin el obligatorio documento de traslado “conduce”.

En consecuencia, se había procedido a la incoación de un procedimiento sancionador, como resultado del cual se había impuesto al autor de la queja una multa de 1.000 € como responsable de la infracción administrativa a la que se ha hecho mención.

Analizada detenidamente toda la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con la cuestión planteada en la queja, así como el contenido de la normativa aplicable, esta Institución consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la imposición de la sanción administrativa controvertida.

A continuación se pone de manifiesto la argumentación jurídica que fundamentó la afirmación anterior.

El art. 55.18 de la Ley 67/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, tipifica como infracción administrativa en esa materia la conducta consistente en “la no realización, resistencia o falta de colaboración por parte de los dueños, administradores, encargados, mayores, tratantes, transportistas o cualquier otra persona encargada del cuidado o custodia de los animales, en relación con la adopción de las medidas dispuestas para la realización de campañas de tratamientos sanitarios o de vacunación obligatoria”.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 7.5 de la Orden de 31 de enero de 2001, el propietario de los animales que resulten positivos en una campaña de saneamiento ganadero debe mantenerlos aislados en la explotación y permitir su salida de la misma, exclusivamente, para su sacrificio directo y siempre acompañados del correspondiente documento sanitario “conduce”.

Pues bien, en el procedimiento sancionador que había dado lugar a la queja, había quedado acreditado que, habiendo resultado positivas dos reses caprinas con ocasión de la campaña de saneamiento ganadero corres-

pondiente al año 2003, las mismas no habían permanecido aisladas en la explotación (de hecho, habían fallecido como consecuencia de un ataque realizado por varios perros de caza fuera de las instalaciones de la explotación) y habían sido trasladadas sin el correspondiente documento sanitario.

En consecuencia, esta Procuraduría no podía calificar de irregular la sanción impuesta por la comisión de una infracción administrativa grave en materia de sanidad animal. Tampoco era criticable la legalidad de la cuantía de la sanción impuesta (1.000 €), puesto que al ser la infracción cometida de carácter grave, podría haber sido sancionada con multa de hasta 6.000 euros, de conformidad con lo dispuesto en el art. 180 del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal.

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

## 2.2. Razas caninas

La Dirección General de Producción Agropecuaria, dentro de la Consejería de Agricultura y Ganadería, ejerce también las funciones relativas al reconocimiento oficial de las organizaciones o asociaciones de criadores de perros de raza pura.

En relación con esta cuestión se planteó la queja **Q/673/04**, en la que su autor manifestaba la ausencia de reconocimiento oficial de una asociación como asociación criadora de la especie canina “perro perdiguero de Burgos”.

Admitida la queja a trámite e iniciada la oportuna investigación, esta Procuraduría solicitó a la Administración autonómica información sobre la cuestión planteada en aquélla.

En atención a la petición realizada, se remitió por la Consejería de Agricultura y Ganadería un informe en el cual se hacía constar que la Asociación en cuestión había presentado una solicitud de reconocimiento como asociación para la llevanza del Libro Genealógico del Perro de Raza Perdiguero de Burgos, ante la Dirección General de Producción Agropecuaria en el mes de septiembre de 2001.

No siendo la única solicitud que había sido presentada, la Dirección General de Producción Agropecuaria se había dirigido a las diferentes asociaciones solicitantes al objeto de completar los expedientes en tramitación.

Continuaba señalando el informe remitido que, en mérito a las serias dudas que la Dirección General de Producción Agropecuaria tenía con respecto a la asignación de raza pura de algunos de los perros del registro genealógico, se había instado la realización de un estudio

genotípico, ante lo cual la asociación había manifestado su desacuerdo.

Por último, finalizaba la Administración autonómica su informe señalando que la ausencia de resolución expresa de las solicitudes presentadas se debía en parte a la tardanza en primera instancia por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en comunicar los censos y razas correspondientes a nuestra Comunidad Autónoma, y en segundo lugar porque no estaba determinado el procedimiento a seguir en el supuesto de existir varias solicitudes sobre una misma raza.

A la vista de lo informado, se formuló una resolución a la Administración autonómica, con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

Desde un punto de vista formal, resultaba evidente que la tramitación de la solicitud que había dado lugar a la queja, presentada al amparo de lo dispuesto en el RD 558/2001, de 25 de mayo de 2001, había adolecido de ciertos retrasos y omisiones. Para identificar tales irregularidades, debía tenerse en cuenta que la disposición final primera del Real Decreto citado se remite, en cuanto al procedimiento para el reconocimiento regulado en la norma indicada, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

De la información obtenida por esta Procuraduría se desprendería que la solicitud formulada de reconocimiento oficial como asociación de criadores de la raza canina indicada que lleva o crea su libro o registro genealógico, se había presentado inicialmente ante la Dirección General de Producción Agropecuaria en el mes de septiembre de 2001. Dicha solicitud había sido complementada mediante la presentación de documentación en el mes de diciembre del mismo año.

Si bien en un primer momento podían surgir dudas acerca de la competencia estatal o autonómica para resolver dicha solicitud, a la vista de lo dispuesto en el art. 3 del reiterado RD 558/2001, de 25 de mayo, tales dudas debieron disiparse a favor de la competencia autonómica con la comunicación de los censos caninos por razas correspondientes a cada Comunidad Autónoma, llevada a cabo por el Ministerio de Administraciones Públicas con fecha 22 de febrero de 2002.

Sin embargo, esa presunta confirmación de la competencia autonómica no se tradujo en el inicio de actuaciones formales dirigidas a resolver el procedimiento administrativo iniciado, la primera de las cuales debiera haber sido la comunicación a la que hace referencia el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, comunicación que no se produjo.

En la fecha de remisión del informe proporcionado por la Administración autonómica, la solicitud de reconocimiento formulada, más de dos años y medio después de su presentación, aún no se encontraba expresamente resuelta.

A la vista del retraso en el que se había incurrido, por diversos motivos, en la resolución de la solicitud presentada, procedía determinar los efectos jurídicos del mismo, considerando para ello la figura del silencio administrativo.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se pueden entender estimadas por silencio administrativo las solicitudes de los ciudadanos en todos los casos, una vez superado el plazo máximo establecido para la resolución expresa del correspondiente procedimiento sin que ésta haya tenido lugar, salvo cuando una norma con rango de ley o una norma de derecho comunitario europeo establezca lo contrario. Tampoco se entenderán estimadas en estos casos las solicitudes que supongan ejercicio del derecho de petición y aquéllas cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.

El apartado tercero del art. 43 de dicha Ley, dispone que la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Así lo ha señalado el TS que, en varias de sus Sentencias (entre otras, SSTS de 13 de enero de 1992 y de 19 de abril de 1994), ha declarado que el acto presunto de signo positivo tiene “el mismo contenido y efectos que el acto expreso, si éste se hubiera producido”.

El TS también se ha encargado de perfilar, en diversas sentencias, los requisitos que deben ser cumplidos para que pueda entenderse que se produce la estimación presunta de una solicitud. Baste señalar aquí, por todas ellas, la STS de 6 de octubre de 2003. Dicha resolución judicial enumera los siguientes elementos cuya concurrencia es necesaria para que se produzca la figura del silencio positivo:

- a) que el acto sea real y posible
- b) que la petición fuera y estuviera completa
- c) que no existan vicios de procedimiento imputables al administrado
- d) que hubiera transcurrido el plazo legalmente establecido para la producción del silencio administrativo sin que hubiera tenido lugar, dentro del mismo, la notificación del acuerdo expreso.

Por tanto, procedía analizar si concurrían los citados elementos en el supuesto que había dado lugar a la queja.

En primer lugar, resultaba evidente que el reconocimiento que había sido solicitado por la asociación afectada era real y posible, puesto que el mismo se encontraba regulado en las normas que antes han sido identificadas y no constaba que aquel reconocimiento hubiera tenido lugar para otra organización o asociación.

En segundo lugar, cabía señalar que la petición formulada podía considerarse como completa. En este sentido, y aunque no existía una norma jurídica que regulase de forma agotadora cuales eran los documentos que debían ser presentados por los solicitantes en este singular procedimiento, lo cierto era que la solicitud formulada había dado lugar a una petición de subsanación de la misma, que había sido atendida en plazo por la asociación solicitante.

Asimismo, el estudio genotípico que era solicitado por la Administración autonómica, no podía considerarse como un requisito que debía haber sido cumplido por la asociación solicitante del reconocimiento.

En tercer lugar, tampoco parecía que la asociación solicitante del reconocimiento hubiera incurrido en algún tipo de vicio procedimental que pudiera oponerse por la Administración autonómica para alegar la ausencia de producción del reconocimiento pedido por silencio positivo.

Por último, y en relación con el plazo temporal previsto para la resolución de la solicitud, procedía indicar que, en el supuesto planteado, el plazo máximo establecido para la terminación del procedimiento (que debía entenderse de tres meses ante la ausencia de una previsión específica al respecto) se había superado con creces.

En consecuencia, habiéndose formulado debidamente por la asociación su solicitud y habiendo transcurrido ampliamente el plazo máximo establecido para resolver expresamente aquélla, a juicio de esta Procuraduría se había producido la estimación presunta de la misma.

Lo anterior, no era óbice para que se mantuviera la obligación de resolver aquella solicitud por parte de la Administración autonómica, si bien el contenido de la citada resolución tardía venía predeterminado por lo dispuesto en el art. 43.4 a) de la reiterada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, precepto que dispone, para los casos de estimación por silencio administrativo, que la resolución expresa posterior a la producción del acto debe ser confirmatoria del mismo.

Lo hasta aquí dicho, poco tenía que ver con el contenido material de la decisión que debía ser adoptada por la Administración autonómica a la vista de la solicitud presentada y de la normativa aplicable a la misma. En este sentido, esta Procuraduría carecía de criterio técnico para decidir en este supuesto cual debía ser el contenido de esa decisión.

En realidad, la Sentencia antes citada añadía un requisito más para poder afirmar que existía una estimación presunta, a saber: que la petición o solicitud fuera legal o, lo que es lo mismo, que no fuera contraria al ordenamiento jurídico.

La exigencia del citado requisito llevada a sus últimas consecuencias, desvirtuaría la existencia misma

de esta garantía de los ciudadanos frente a la inactividad de las Administraciones públicas que es el silencio administrativo. Resultaba evidente que, tras la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, más aún, tras su reforma del año 1999, la concurrencia de los elementos antes enunciados determinan la producción del acto estimatorio presunto, aunque su contenido sea contrario al ordenamiento jurídico.

La propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respalda esta interpretación al contemplar en su art. 62.1 f), como uno de los supuestos de nulidad de pleno derecho, el de los actos presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Por tanto, es evidente que los actos estimatorios producidos por silencio administrativo pueden tener un contenido ilegal.

En cualquier caso, para el supuesto en el cual la Administración autonómica considerase que la asociación solicitante carecía de los requisitos señalados en el art. 4 del RD 558/2001, de 25 de mayo, para el reconocimiento oficial de las organizaciones o asociaciones de criadores de perros de pura raza, debía acudir a alguno de los mecanismos revisores de los actos administrativos para eliminar los efectos jurídicos de la desestimación presunta, o de la resolución expresa posterior que, sólo podía ser confirmatoria del reconocimiento presunto que había tenido lugar.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

*“Primero.- Resolver expresamente la solicitud formulada, al amparo del RD 558/2001, de 25 de mayo, por el que se regula el reconocimiento oficial de las organizaciones o asociaciones de criadores de perros de raza pura, por la Asociación en cuestión, confirmando la estimación presunta del reconocimiento solicitado.*

*Segundo.- En el supuesto de que esa Administración autonómica considere que la citada Asociación no cumple los requisitos previstos en la norma indicada para obtener el reconocimiento que se ha producido por silencio administrativo, proceder a la revisión de oficio del mismo”.*

Como contestación a la resolución señalada, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto la próxima elaboración y aprobación de una Orden reguladora de los procedimientos dirigidos al reconocimiento oficial de asociaciones criadoras de razas caninas. Sin embargo, no se pronunció expresamente en cuanto al reconocimiento presunto de la asociación citada en la queja por aplicación de la institución del silencio administrativo.

Una problemática similar a la investigada por esta Institución en el expediente anterior se ha producido en la provincia de León en relación con el perro mastín

español. Sin embargo esta Procuraduría sólo ha tenido conocimiento de la misma a través de los medios de comunicación y de una Proposición No de Ley presentada ante esas Cortes de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista (PNL 411-I).

### 3. DENOMINACIONES DE ORIGEN

No ha sido frecuente que esta Procuraduría se haya pronunciado en relación con las actuaciones de los consejos reguladores de las denominaciones de origen.

Por ello, se desea dejar constancia en este informe de lo actuado en el expediente **Q/44/04**. En el mismo su autor planteaba su disconformidad con la sanción impuesta por un Consejo Regulador de Denominación de Origen a un agricultor, por la comisión de la infracción administrativa tipificada en el art. 43.1 2º de la Orden de 1 de diciembre de 1992 (exceso de producción máxima admitida).

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Agricultura y Ganadería en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de aquélla.

En atención a la petición de información formulada, se remitió por la Administración autonómica un informe, al cual se adjuntó copia del expediente sancionador completo que había sido instruido.

Del examen detallado de las actuaciones integrantes del citado expediente, se podía concluir que su duración había excedido de seis meses, plazo máximo de duración de los procedimientos sancionadores, de conformidad con lo dispuesto en el art. 14.1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Comunidad de Castilla y León.

En efecto, el acuerdo de iniciación del expediente indicado había sido adoptado por el Presidente del Consejo Regulador con fecha 30 de enero de 2003, y la notificación al interesado de la resolución del mismo había tenido lugar el cuatro de agosto de 2003 (es decir, seis meses y cuatro días después), sin que hubiera concurrido ninguno de los supuestos de interrupción del plazo máximo establecido para resolver los procedimientos previstos en el art. 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por ello, era necesario analizar la aplicabilidad del Decreto 180/1994, de 25 de agosto, al procedimiento sancionador en cuestión, los efectos jurídicos de la superación del plazo temporal de seis meses señalado y, en fin, en su caso, las medidas que debían ser adoptadas a la vista de la excesiva duración del procedimiento.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su art. 32.1.32.ª, reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de denominaciones de

origen. El traspaso de competencias se produjo a través del RD 1683/1994, de 22 de julio.

En consecuencia, la referencia del art. 29 de la Orden de 1 de diciembre de 2002, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen en cuestión, y de su Consejo Regulador, al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación como centro directivo del cual depende el Consejo Regulador indicado, como órgano desconcentrado, debía entenderse realizada a la Administración de la Comunidad Autónoma y, en concreto, dentro de ella a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Considerando lo anterior, así como que el art. 1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, antes citado, dispone la aplicación del mismo al ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y por las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la misma, se podía afirmar que el ejercicio de la potestad pública sancionadora atribuida a los consejos reguladores de las denominaciones de origen de Castilla y León, debe ajustarse al procedimiento establecido en aquel Decreto, además de al resto de normas jurídicas aplicables.

En consecuencia, procedía determinar los efectos jurídicos de la superación del plazo de seis meses previsto en el art. 14 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador en cuestión, debiendo hacer referencia para ello a la figura de la caducidad de los procedimientos administrativos.

La perención o caducidad de la instancia es un instituto que viene a poner fin a la situación de incertidumbre jurídica que la prolongada duración de un procedimiento entraña y que contradice la naturaleza esencialmente temporal de aquél y el principio de seguridad jurídica. A ella hace referencia el art. 44.2 de la Ley 30/192, de 26 de noviembre, modificada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, cuando señala que en los procedimientos iniciados de oficio en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, el vencimiento del plazo máximo establecido, sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, motivará una resolución que declare la caducidad y el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92 de la Ley citada.

En el supuesto, por tanto, de que un procedimiento sancionador como el que había dado lugar a la queja analizada, se alargue más allá del plazo de seis meses previsto en el Decreto autonómico, no procede sino resolver el mismo declarando su caducidad y el archivo de las actuaciones. Así se ha declarado en numerosas SSTS (entre otras, de 22 de julio de 1988, de 16 de noviembre de 1997 y de 5 de octubre de 1998). Tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, esta Procuraduría considera que no cabe otra interpretación

posible, a diferencia de lo que había ocurrido con la aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con anterioridad a la reforma indicada.

Conectando lo anterior con el expediente sancionador que había dado lugar a la queja, la superación en la fecha de notificación de la resolución sancionadora adoptada del plazo de seis meses indicado, debió haber dado lugar a que se procediera a declarar la caducidad del procedimiento y al archivo de las actuaciones.

Por este motivo, esta Procuraduría consideró que el Consejo Regulador de Denominación de Origen actuante debía proceder, al amparo de lo dispuesto en el art. 105 de la LRJPAC, a la revocación de la resolución sancionadora adoptada y a declarar expresamente la caducidad del procedimiento sancionador.

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

*“Adoptar las medidas oportunas para que el Consejo Regulador de la Denominación de Origen revoque la resolución sancionadora adoptada con fecha 3 de julio de 2003 y declare expresamente la caducidad del procedimiento sancionador en el cual tuvo lugar aquélla, sin perjuicio del posible inicio de un nuevo procedimiento sancionador si la infracción cometida no hubiera prescrito”.*

La Administración autonómica no aceptó dicha resolución porque, a su juicio, y por aplicación del art. 18.3 del RD 1945/1983, de 22 de junio, de Infracciones y Sanciones en Materia de Defensa del Consumidor, no se había producido la caducidad del procedimiento sancionador.

En relación con la contestación remitida, esta Procuraduría puso de manifiesto que la aplicación del artículo citado a la caducidad del procedimiento sancionador que había dado lugar a la queja era muy cuestionable, considerando debidamente la competencia exclusiva que en materia de denominaciones de origen tiene la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como que la tipificación de la infracción sancionada no se había llevado a cabo con base en el Real Decreto citado.

## **4. AYUDAS**

### **4.1. Ayudas agrícolas y ganaderas**

El fomento de las actividades agrícolas y ganaderas desarrolladas en la Comunidad Autónoma, se traduce, desde un punto de vista administrativo, en la regulación, tramitación y resolución de un amplio abanico de ayudas económicas que son convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, la gran mayoría de ellas con origen en normas y fondos de origen europeo.

Una adecuada protección de los derechos de los agricultores y ganaderos de la Comunidad en el marco de los procedimientos administrativos, en ocasiones en exceso complejos y dilatados en el tiempo, tramitados para la concesión de estas ayudas, debe ser un objetivo a perseguir por la Administración autonómica y una garantía cuyo respeto debe ser verificado por esta Procuraduría.

Pues bien, a diferencia de lo ocurrido en el año 2003, esta Procuraduría ha constatado, a instancia de los ciudadanos, la existencia de irregularidades en la tramitación y resolución de procedimientos de concesión de ayudas agrícolas y ganaderas. A continuación se hace referencia a las más relevantes, relacionadas con las ayudas a cultivos herbáceos integradas dentro de la PAC, con las indemnizaciones compensatorias para zonas desfavorecidas y, en fin, con los derechos de replantación de viñas.

En primer lugar, en el expediente **Q/1355/03**, se planteaba la irregular concesión de una ayuda, integrada dentro de la PAC. La irregularidad denunciada se encontraba relacionada con la inclusión de una parcela de un término municipal de la provincia de Ávila en una solicitud de ayuda, sin tener el solicitante derecho a su utilización.

Admitida la queja a trámite esta Institución se dirigió en solicitud de información relativa a la cuestión planteada en la queja a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Del informe remitido por la Administración autonómica se desprende que la inclusión en la solicitud única de la parcela en cuestión, no había tenido incidencia alguna en la cuantía de la ayuda recibida por el solicitante en las campañas 2002 y 2003.

Ahora bien, la información remitida revelaba también que, cuando menos, existían dudas acerca del derecho a utilizar por el solicitante la parcela en cuestión, en el sentido previsto en la letra e) del art. 2 del RD 1026/2002, de 4 de octubre, sobre Pagos por Superficie a los Productores de Determinados Productos Agrícolas.

Tales dudas, justificaron la formulación de una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

En el ámbito de la PAC, la legislación comunitaria ha previsto para varias producciones agrarias, distintos sistemas de ayudas económicas directas, de las cuales son beneficiarios los titulares de las explotaciones o los productores agrícolas. Un conjunto de estas ayudas (pagos por superficie para determinados cultivos herbáceos, ayudas comunitarias al sector ganadero o ayudas agroambientales) se aplica en Castilla y León a través de órdenes, aprobadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, que traen causa de diversos reglamentos comunitarios y de varios reales

decretos estatales. Una de ellas era la Orden AYG/1727/2003, de 22 de diciembre.

En todos estos supuestos, es el productor agrícola quien, en su caso, tiene derecho al cobro de la subvención, teniéndose por tal a aquél que tiene derecho a hacer suyos los frutos obtenidos de la finca declarada, bien por ser propietario, bien por ser arrendatario, bien por otra causa legal.

En cualquier caso, en este ámbito corresponde a la Administración autonómica realizar los controles oportunos para verificar que los solicitantes cumplen los requisitos establecidos para poder acceder a la ayuda de que se trate.

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto que había sido planteado en la queja, procedía señalar que la Consejería de Agricultura y Ganadería, en aquel supuesto en el que el solicitante en cuestión continuara incluyendo en su declaración para futuras campañas agrícolas la parcela citada, debía llevar a cabo las actuaciones oportunas para verificar el derecho a la utilización de la misma.

En atención a los fundamentos jurídicos expuestos se formuló una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

*“En el supuesto de que en futuras solicitudes únicas de ayudas integradas dentro de la Política Agrícola Común presentadas por el agricultor en cuestión ante esa Administración autonómica, se incluyera la parcela citada, realizar las actuaciones de comprobación que sean precisas para verificar que aquél es titular de un derecho a utilizar la parcela y resolver aquella solicitud considerando el resultado de la verificación llevada a cabo”.*

En la contestación a dicha resolución la Administración autonómica puso de manifiesto que la presunta irregularidad detectada por esta Procuraduría no se había vuelto a repetir, por lo que no había lugar a llevar a cabo las actuaciones de verificación recomendadas.

En segundo lugar, en el expediente **Q/100/03** el motivo de la queja era la disconformidad del reclamante con la resolución por la cual se había denegado la indemnización compensatoria a las explotaciones agrarias de su titularidad en zonas desfavorecidas en el año 2001.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió, hasta en dos ocasiones, en solicitud de información relativa a la cuestión controvertida a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

La Administración comunicó a esta Institución que el recurso presentado por el reclamante frente a la resolución denegatoria de su solicitud de ayuda se había resuelto mediante Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería.

En dicha Orden se había confirmado que el motivo de la denegación era el incumplimiento por parte del interesado del requisito de “no dedicar en su explotación 2 ha o más de cultivo”.

A la vista de la información obtenida, se formuló una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Los arts. 4 del RD 3482/2000, de 29 de diciembre de 2000, por el que se regula la Indemnización Compensatoria en Determinadas Zonas Desfavorecidas y 64 de la Orden de 11 de diciembre de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, establecieron los requisitos que debían cumplir las explotaciones agrarias para que sus titulares pudieran acceder a la citada ayuda en el año 2001.

Entre esos requisitos se encontraba el de tener las explotaciones agrarias para las cuales se solicitara la subvención, una superficie agrícola mínima de dos hectáreas.

En este sentido, el art. 6 de la primera de las normas citadas consideraba como superficie agrícola indemnizable a la superficie forrajera, entendiendo por tal la destinada a la alimentación del ganado, en forma de pastoreo o siega. Asimismo, se señalaba en el mismo precepto que, en el caso de pastos comunes, la superficie computable debía ser proporcional a la superficie forrajera utilizada por cada beneficiario y que le hubiera sido asignada por el órgano competente.

Por su parte, el art. 67 de la Orden de 11 de diciembre de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, incluía dentro de la documentación que debía presentarse conjuntamente con la solicitud de la indemnización, en el caso de declarar superficies de rastrojeras para pastoreo sujetas al régimen de ordenación común de pastos, la certificación expedida por el Presidente de la Junta Agropecuaria Local u órgano sustitutorio o, en su defecto, por el Presidente de la Comisión Mixta de Pastos.

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja el motivo de la denegación de la indemnización compensatoria solicitada era, como se ha señalado, “no dedicar en su explotación dos hectáreas o más de cultivo”.

Sin embargo, en la solicitud presentada se había declarado una superficie de 800,00 hectáreas de superficie de rastrojera para pastoreo. Dicha declaración se había acreditado, de conformidad con lo dispuesto en la Orden 11 de diciembre de 2000, mediante la presentación de un certificado, según modelo, expedido por el presidente de la Comisión Mixta de Pastos correspondiente, en el cual se hacía constar que el agricultor solicitante tenía adjudicadas en el año 2001 800 ha. correspondientes a pastos, hierbas y rastrojeras sometidos al régimen de ordenación común, teniendo reconocido un

cupo de ganado ovino y/o caprino con derecho al aprovechamiento de 600 cabezas.

En cualquier caso, en la solicitud inicial se había declarado una superficie determinada, y se había acreditado el aprovechamiento de la misma en la forma exigida por la Orden de 11 de diciembre de 2000, por lo que no cabía hablar de una modificación posterior de la declaración de superficie forrajera.

Aunque en el control administrativo de campo se había hecho constar el incumplimiento del requisito indicado, no se especificaba en aquel documento, ni en las resoluciones adoptadas con posterioridad, los motivos por los cuales no se habían computado las 800,00 hectáreas cuya dedicación a la alimentación del ganado en forma de pastoreo en régimen de ordenación común de pastos había sido debidamente acreditada en el procedimiento administrativo correspondiente.

Por ello, a la vista de la documentación obrante en esta Procuraduría, se podía concluir que el solicitante había acreditado el cumplimiento del único requisito que, finalmente, había motivado la denegación de la indemnización compensatoria para el año 2001.

En consecuencia, procedía revocar, al amparo de lo dispuesto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural por la que se había denegado la indemnización compensatoria solicitada, así como la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería, por la cual se había desestimado el recurso de alzada que había sido interpuesto frente a aquélla, y, en fin, reconocer la ayuda solicitada.

Considerando los argumentos expuestos, se formuló una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

*“Primero.- Revocar la resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural de 28 de diciembre de 2001 por la que se procedió a la denegación de la indemnización compensatoria solicitada para el año 2001, así como la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de 11 de junio de 2004, por la cual se desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a aquélla.*

*Segundo.- Reconocer la ayuda indicada y proceder a su abono”.*

La Administración autonómica contestó a la resolución formulada poniendo de manifiesto que no veía adecuado seguirla por no considerar, con carácter general y por criterios técnicos, la superficie de rastrojera como computable a los efectos de determinar la superficie agrícola mínima indemnizable.

Como tercera resolución adoptada por esta Procuraduría en relación con la actividad administrativa dirigida a la concesión de ayudas a agricultores y ganaderos de la Región, cabe hacer referencia a la

adoptada con ocasión de la tramitación del expediente **Q/507/04**.

En dicho expediente, el reclamante mostraba su disconformidad con una resolución de la Dirección General de Producción Agropecuaria, por la que se había desestimado una solicitud de regularización de superficies de viñedo plantadas en un término municipal de la provincia de Valladolid, entre el mes de junio de 1986 y el de septiembre de 1989.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica.

Ésta puso de manifiesto, en primer lugar, que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7 de la Orden de 25 de julio de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula el potencial de producción vitícola en la Comunidad Autónoma de Castilla y León “las parcelas arrancadas deberán haber sido propiedad del titular, de su cónyuge, de sus ascendientes directos o de los colaterales en segundo grado, en ambos casos por consanguinidad, antes de 5 de agosto de 2000, fecha de entrada en vigor del RD 1472/2000”.

Considerando lo anterior, continuaba informando la Administración autonómica, la resolución adoptada había sido desestimatoria de la solicitud de regularización de superficies de viñedo, al no haber acreditado el solicitante la titularidad de las parcelas con anterioridad al 5 de agosto de 2000, no pudiendo acogerse a los supuestos previstos en la Orden de 25 de julio de 2001.

A la vista de lo informado, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, con base en los siguientes fundamentos jurídicos.

Como señalaba la Administración autonómica en su informe, el art. 7 de la Orden de 25 de julio de 2001, que, en desarrollo del RD 1472/2000, de 4 de agosto, regula para Castilla y León el potencial de producción vitícola, exigía para poder acceder a la solicitud de regularización de las parcelas cultivadas que hubieran sido plantadas entre el 3 de junio de 1986 y el 1 de septiembre de 1998, sin autorización de la Consejería de Agricultura y Ganadería, que el titular de la parcela justificase que se había arrancado una superficie de viñedo mayor o igual que la superficie a regularizar en la propia parcela o en otras parcelas de su explotación, sin generar derechos de replantación ni percibir primas por abandono definitivo. El citado artículo señalaba que esa circunstancia debía acreditarse a través de alguna de las formas indicadas en el mismo.

Asimismo, también exigía que las parcelas arrancadas hubieran sido de propiedad del titular de la solicitud, de su cónyuge, de sus ascendientes directos o de los colaterales en segundo grado, en ambos casos por consanguinidad, antes del 5 de agosto de 2000, sin especificar la forma en la cual se debía acreditar en el corres-

pondiente procedimiento administrativo esa titularidad y la fecha de sus efectos.

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja el único motivo de la denegación de regularización de superficies de viñedo solicitada por el autor de aquélla había sido, precisamente, la ausencia de acreditación de la propiedad de la parcela arrancada con anterioridad a la fecha indicada (5 de agosto de 2000).

En este sentido, habiendo sido requerido en el procedimiento en cuestión el antes citado para que acreditara la titularidad controvertida (sin especificar tampoco la forma en que debía hacerlo), el solicitante había procedido a aportar dos contratos de compraventa de carácter privado, firmados con fechas 16 de mayo y 5 de junio de 1979, respectivamente, en los cuales aquél aparecía como adquirente de dos fincas, así como un certificado emitido por la secretaria y por el Alcalde del Ayuntamiento del término municipal donde se encontraban las parcelas, en el cual se identificaba la parcela catastral que correspondía a las dos fincas adquiridas por el solicitante.

La Administración autonómica, a la vista de que la transmisión operada en aquellos contratos no había sido gravada con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales hasta el 8 de octubre de 2001, entendió que no podía considerar la titularidad que se derivaba de la condición de comprador en los contratos de compraventa firmados en el año 1979, y, por tanto, había procedido a la denegación de la regularización solicitada. En consecuencia, el examen de la regularidad de la citada denegación exigía calificar jurídicamente la falta de valoración de los contratos citados y la relevancia otorgada a la liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales en el procedimiento administrativo que nos ocupaba.

Se debía partir del hecho de que, ni en la Orden de 25 de julio de 2001 ni, como no podía ser de otra forma, en el requerimiento de subsanación formulado, con fecha 19 de noviembre de 2001, por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Valladolid, se exigía que el derecho de propiedad de las parcelas arrancadas anterior a la fecha del 5 de agosto de 2002 debiera ser acreditado a través de un contrato de compraventa formalizado en escritura pública o mediante la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad.

Dicho lo anterior, cabía señalar que los contratos de compraventa privados aportados por el solicitante reflejaban que, en principio, en las fechas indicadas se había procedido a la transmisión de la propiedad de las fincas en cuestión a favor de aquél. No en vano el contrato de compraventa tiene carácter consensual, perfeccionándose con el mero consentimiento y siendo éste productor de obligaciones y derechos. No es exigible, por tanto y en principio, para la existencia del contrato y para la producción de sus efectos jurídicos que aquel consentimiento conste en escritura pública.

La presentación de tales documentos, además de un derecho reconocido a todos los ciudadanos en el marco de un procedimiento administrativo (art. 35 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), constituyó la acreditación, en el sentido indicado por el art. 80.1 de la Ley citada, por un medio de prueba admitido en derecho (aunque sea un documento privado), de un hecho (la titularidad de las parcelas arrancadas con anterioridad al 5 de agosto de 2000) relevante para la decisión que debía ser adoptada en el procedimiento.

No teniendo por cierta esa alegación, la Administración autonómica debió haber procedido a la apertura de un período de prueba en la forma descrita en el art. 80.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En el citado período, podrían haberse practicado pruebas testificales o de otro tipo dirigidas a verificar que el solicitante de la regularización venía utilizando la parcela arrancada a título de dueño con anterioridad al 5 de agosto de 2000.

La práctica de otras pruebas complementarias de la documental aportada por el interesado, hubiera permitido al órgano decisor realizar una apreciación conjunta de dichas pruebas, dirigida a garantizar que la decisión adoptada en el procedimiento tuviera una base probatoria suficiente.

En el supuesto planteado en la queja, no constituía esa base probatoria la fecha de liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. Esta fecha había sido la considerada por la Administración autonómica como la acreditativa de la efectiva transmisión de la propiedad de las fincas, lo cual, a pesar de lo dispuesto en el art. 1.227 del Código Civil, no podía considerarse conforme a derecho, por no encontrarse corroborado por otros elementos probatorios y por la existencia de otros documentos (como los contratos privados de compraventa) que señalaban otra fecha de transmisión de la titularidad muy anterior.

Más bien al contrario, en el procedimiento que había dado lugar a la queja, no existían indicios de que los contratos privados que habían sido aportados hubieran sido antedatados en forma alguna, ni de que aquéllos no hubieran surtido sus efectos jurídicos desde la fecha de su firma.

Por ello, consideró esta Procuraduría que se debía proceder, al amparo de lo dispuesto en el art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la revocación de la resolución denegatoria de la regularización y a retrotraer el procedimiento al momento en el cual habían sido aportados por el solicitante los contratos privados de compraventa, con la finalidad de proceder a la apertura de un período de prueba donde se practicasen las necesarias para corroborar la fecha en la cual había tenido lugar la transmisión de la propiedad convenida en aquellos contratos.

En el supuesto de que el recurso de alzada presentado por el solicitante de la regularización no hubiera sido aún resuelto, la actuación recomendada podía ser adoptada con ocasión de la preceptiva resolución del citado recurso administrativo.

A la vista de los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

*“Proceder a la revocación de la resolución de 20 de marzo de 2003 de la Dirección General de Producción Agropecuaria por la que se desestimó la solicitud de regularización de superficies de viñedo y retrotraer el procedimiento al momento en el cual fueron aportados por el solicitante los contratos privados de compraventa de las parcelas arrancadas, con la finalidad de proceder a la apertura de un período de prueba donde puedan practicarse cuantas se juzguen pertinentes para determinar si la transmisión de la propiedad convenida en aquellos contratos tuvo lugar o no con anterioridad al 5 de agosto de 2000.*

*En el supuesto de que el recurso de alzada presentado contra la resolución identificada no hubiera sido aún resuelto, la actuación recomendada puede adoptarse con ocasión de la preceptiva resolución del mismo”.*

Como contestación a la resolución formulada, la Administración autonómica puso de manifiesto que, en la tramitación del recurso de alzada referido en la misma, se había solicitado un informe a la Gerencia Territorial del Catastro a los efectos de contar con los datos necesarios para resolver el expediente objeto de la queja conforme a derecho.

Puesta de manifiesto la aceptación de la resolución formulada al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

A diferencia de lo indicado hasta ahora, en los expedientes **Q/101/03**, **Q/777/03**, **Q/942/03**, **Q/1254/03** y **Q/194/04**, todos ellos relacionados con procedimientos dirigidos a la concesión de ayudas a agricultores de la Comunidad Autónoma, una vez admitidos los mismos a trámite y solicitada la información oportuna a la Administración autonómica, se pudo comprobar que la actuación administrativa controvertida en cada caso había sido conforme a derecho.

Esta circunstancia motivó el archivo de tales expedientes, lo cual se puso en conocimiento de los autores de las quejas, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada en cada caso por esta Procuraduría.

Por último en los expedientes **Q/1703/03** y **Q/1723/03**, en este caso en relación con ayudas económicas dirigidas específicamente a ganaderos, tampoco se acreditó la existencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa denunciada, lo cual

motivó que la decisión adoptada y el contenido de la intervención de esta Institución fuera análogo al indicado con anterioridad.

#### 4.2. Ayudas al desarrollo local

Como ocurría en el informe correspondiente al año anterior, cabe referirse aquí a las ayudas integradas dentro de las iniciativas comunitarias de desarrollo local Leader y Proder. Estas ayudas, aun cuando no sean específicamente ayudas de carácter agrícola, tienen como destino el ámbito rural y como objetivo el desarrollo de las actividades desarrolladas en aquél, fundamentalmente de carácter agrícola y ganadero.

Pues bien, en el año 2004 esta Procuraduría ha formulado dos resoluciones sobre la aplicación concreta de estas iniciativas comunitarias.

La primera de ellas se refería a la forma de gestión de este tipo de ayudas y fue formulada con ocasión de la tramitación del expediente **Q/2052/03**, de cuyas gestiones iniciales ya se informaba en el año 2003 (en concreto, este expediente se encontraba relacionado con el expediente **Q/1922/02**, al que también se hacía referencia en el citado informe).

En la queja en cuestión, el reclamante mostraba su disconformidad con la actuación llevada a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en garantía del cumplimiento del principio de libre concurrencia en el proceso de selección de un gerente de un Grupo de Acción Local, gestor de un programa de desarrollo local, seleccionado dentro de la iniciativa "Leader plus".

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó la oportuna información a la Administración autonómica.

En atención a dicha petición de información se remitió por la Consejería de Agricultura y Ganadería un informe en el cual se hacía constar el contenido de la actuación desarrollada en relación con la selección y contratación del gerente controvertida, adjuntando, asimismo, copia de las bases conforme a las cuales se habían llevado a cabo los procesos de selección y de las contestaciones emitidas por la Dirección General de Desarrollo Rural a las reclamaciones presentadas en relación con tales procesos de selección.

De la documentación proporcionada por el autor de la queja y de la información remitida por la Administración autonómica se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relacionados con la cuestión controvertida planteada:

Primero.- A través de un procedimiento selectivo, convocado mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, el Grupo de Acción Local en cuestión había presentado un programa de desarrollo comarcal que había resultado seleccionado. Dicho Grupo se constituyó en entidad colaboradora de la Adminis-

tración, en virtud del Convenio celebrado entre el organismo intermediario (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y Consejería de Agricultura y Ganadería) y el propio Grupo de Acción Local.

Segundo.- Como entidad colaboradora de la Administración, el Grupo se comprometía a, entre otros extremos, seleccionar sus recursos humanos de acuerdo con un principio de libre concurrencia (cláusula cuarta del Convenio citado).

Tercero.- El Grupo de Acción Local en cuestión había realizado la primera convocatoria para la selección de un gerente. Tras el correspondiente proceso de selección, había resultado elegida una persona que, para cumplir lo establecido en las bases de la convocatoria, había alterado, presuntamente, sus acreditaciones académicas. Como consecuencia de ello, el Grupo tuvo que rescindir el contrato, con la consiguiente anulación de la selección inicialmente realizada.

En el citado procedimiento de selección habían participado, entre otros, dos candidatos, que no habían resultado inicialmente seleccionados. El primero de ellos había obtenido una puntuación total de 7,47 puntos desglosados en 5,03 puntos por valoración de méritos y 2,44 puntos por la entrevista personal mantenida. Por su parte, el segundo había obtenido un total de 10,45 puntos, de los cuales 8,46 habían correspondido a la valoración de méritos y 1,99 a la entrevista personal mantenida.

Cuarto.- En el mes de mayo de 2003, se realizó una nueva convocatoria para la selección de la plaza de gerente del Grupo de Acción Local. En este caso, el seleccionado resultó el primero de los candidatos antes indicados con una puntuación de 11,61 puntos (8,65 de valoración de méritos y 2,96 correspondientes a la entrevista personal). En esta ocasión, el segundo había obtenido 8,28 puntos (7,24 de valoración de méritos y 1,04 de entrevista personal).

En el mes de julio de 2003, la Dirección General de Desarrollo Rural, había dirigido una comunicación al Grupo en la que se manifestaba que, al haber sufrido las bases del segundo proceso selectivo alguna modificación respecto a las aprobadas para la primera convocatoria llevada a cabo, era necesario proceder a convocar y concluir, con la mayor agilidad posible, un nuevo proceso de selección que se ajustara a las bases aprobadas para el primero.

Quinto.- Atendiendo a la petición de la Dirección General de Desarrollo Rural, se procedió a realizar una tercera convocatoria de la plaza de gerente del Grupo de Acción Local en cuestión. Como consecuencia del desarrollo del proceso selectivo resultó elegido nuevamente como gerente el primero de los candidatos señalados, que obtuvo una puntuación total de 11,61 puntos, desglosados en 8,65 correspondientes a la valoración de sus méritos y 2,96 puntos otorgados como resultado de la entrevista personal.

Por su parte, el segundo candidato obtuvo 8,28 puntos, de los cuales 7,24 correspondieron a la valoración de sus méritos y 1,04 a la entrevista personal.

A la vista de los antecedentes de hecho citados, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en la siguiente argumentación jurídica.

La Decisión de las comunidades europeas número C (2001) 2176, de 20 de agosto de 2001, aprobó, al amparo de lo dispuesto en el art. 27 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, una ayuda comunitaria en concepto de subvención global al programa de la iniciativa comunitaria "Leader Plus" en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La regulación de la aplicación de esta iniciativa en el ordenamiento jurídico español se encuentra contenida en el RD 2/2002, de 11 de enero.

El art. 4 del citado RD designa como beneficiarios de las ayudas a los grupos de acción local que resulten seleccionados en los correspondientes procesos públicos de selección que sean convocados a tal efecto.

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. 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 el organismo intermediario.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 5 del RD 2/2002, de 11 de enero, como organismo intermediario actuarán el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la autoridad competente de la Comunidad Autónoma correspondiente en la forma prevista en el citado precepto.

Además de las obligaciones derivadas de la normativa general aplicable, la letra e) del citado art. 5 establece la obligación de suscribir convenios entre el organismo intermediario y el Grupo de Acción Local beneficiario de las ayudas, en los cuales se deben expresar, entre otros extremos, las normas de adjudicación, empleo, control y seguimiento de los fondos públicos puestos a su disposición, así como otros compromisos que asuma el Grupo de Acción Local correspondiente. Resulta evidente que también corresponde al organismo intermediario suscriptor de

esos convenios verificar que se cumplen por el Grupo de Acción Local los compromisos asumidos en los mismos.

Como se ha señalado con anterioridad, en el mes de octubre de 2002, se había celebrado el preceptivo convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Consejería de Agricultura y Ganadería y el Grupo de Acción Local en cuestión. En concreto, en la cláusula cuarta del mismo, el Grupo citado asumía, entre otras, la obligación de garantizar el respeto al principio de libre concurrencia, sin más limitaciones que las que se derivasen de la propia convocatoria, para la contratación de recursos humanos.

A lo anterior cabía añadir que la propia Dirección General de Desarrollo Rural, mediante la resolución de 3 de diciembre de 2002, había establecido la obligación de respetar los principios de publicidad, mérito y capacidad en las nuevas contrataciones de miembros de equipos técnicos por parte de los Grupos de Acción Local del programa regional "Leader plus" (2000-2006), para lo cual la selección debía realizarse a través de un proceso donde se garantizase la valoración objetiva de los candidatos.

Por tanto, esa Procuraduría consideró que, aun cuando el Grupo de Acción Local fuera una asociación independiente, la Consejería de Agricultura y Ganadería, a través de su Dirección General de Desarrollo Rural y como miembro del organismo intermediario, debía intervenir en orden a garantizar el cumplimiento de la normativa general aplicable y de la observancia por parte del Grupo de los compromisos que habían sido asumidos en el correspondiente convenio.

Aunque la garantía de ese principio de libre concurrencia no podía conducir a afirmar que la decisión del Grupo de Acción Local pudiera ser sustituida por la de la Administración, era cierto que aquel principio quedaría vacío de contenido si se considerase que el mismo se respetaba con la aprobación de unas bases para llevar a cabo la selección del gerente y con la publicación suficiente de las mismas. De poco servirían tales medidas si las bases no eran aplicadas después en el proceso de selección correspondiente de una forma objetiva y no se ajustara el Grupo a su contenido en el momento de elegir al candidato.

En consecuencia, esta Procuraduría consideró que la labor del organismo intermediario debía extenderse a verificar la objetiva aplicación de las bases previamente aprobadas y publicadas por el Grupo a los candidatos solicitantes de la plaza convocada.

Poniendo en relación lo hasta aquí expuesto con el supuesto planteado en la queja, procedía señalar que las reclamaciones que habían sido presentadas por el autor de la queja creaban, cuando menos, una duda acerca de la objetividad en la aplicación de las bases correspondientes.

En efecto, partiendo de la aplicación de las mismas bases de selección en la primera y en la tercera convocatoria de la plaza de gerente del Grupo de Acción Local en cuestión (que tuvieron lugar apenas con una diferencia de 8 meses), sorprendía que el candidato finalmente seleccionado (el primero de los señalados anteriormente) hubiera obtenido en la valoración objetiva de sus méritos 3,62 puntos más en la tercera que en la primera.

Pero sorprendía aún más que el segundo candidato hubiera obtenido en la misma valoración objetiva 1,22 puntos menos en el tercer proceso selectivo que en el primero.

La variación total, superior a tres puntos (máxima valoración de la entrevista personal), en las puntuaciones obtenidas por los candidatos señalados en aplicación de unas bases de selección idénticas y en un plazo temporal de ocho meses justificaba, cuando menos, que la Administración autonómica como parte integrante del organismo intermediario verificase la objetividad en la aplicación de las bases de selección publicadas. En este sentido, cabía señalar que vinculaba al Grupo de Acción Local la obligación de facilitar dicha labor de verificación de sus actuaciones (art. 4 d) del RD 2/2002, de 11 de enero, ya citado).

En el supuesto de que, como resultado de dicha labor de verificación, resultara acreditado que la selección de la plaza de gerente del Grupo en cuestión no se hubiera realizado aplicando correcta y objetivamente las bases de selección previamente aprobadas y publicadas, la Dirección General de Desarrollo Rural debería solicitar al Grupo la anulación del proceso de selección y la nueva valoración de las solicitudes presentadas con aplicación de las mismas bases.

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

*«En el marco de las competencias que corresponden a esa Administración autonómica como integrante del organismo intermediario para la aplicación de la iniciativa comunitaria "Leader Plus" (2000-2006) adoptar las siguientes actuaciones:*

*Primero.- Verificar que la selección del actual gerente del Grupo de Acción Local en cuestión se ha llevado a cabo a través de una aplicación correcta y objetiva de las bases previamente aprobadas y publicadas, con fecha 25 de julio de 2003, en el Boletín Oficial de la Provincia de Palencia a los candidatos presentados.*

*Segundo.- En el supuesto de que, como resultado de dicha labor de verificación, resultara acreditado que la selección de la plaza de gerente del Grupo de Acción Local no se realizó valorando correcta y objetivamente los méritos aportados por los candidatos a la vista de las bases de selección previamente aprobadas y publicadas,*

*solicitar al Grupo la anulación del proceso de selección y la nueva valoración de las solicitudes presentadas con aplicación de las mismas bases».*

Como contestación a la resolución citada, la Administración autonómica remitió un informe a esta Institución en el cual, entre otros extremos, se consideraba que el asunto planteado en la queja estaba siendo objeto de enjuiciamiento en varios procedimientos seguidos por juzgados del orden jurisdiccional civil.

A este respecto, se puso de manifiesto a la Consejería de Agricultura y Ganadería que no había identidad de objeto entre los procedimientos judiciales indicados y la resolución formulada por esta Procuraduría.

En efecto, dicha resolución se refería exclusivamente a la necesaria intervención de la Administración autonómica en el proceso de selección del gerente del Grupo de Acción Local en cuestión (en concreto, en el último de los llevados a cabo), por considerar que éste se había desarrollado con inobservancia de los principios de mérito y capacidad. Pues bien, del contenido de las demandas y contestaciones integrantes de las actuaciones judiciales no se desprende que este extremo concreto hubiera sido objeto de impugnación en sede judicial.

Sin embargo, y como no podía ser de otra forma, esta Procuraduría respetó la decisión adoptada por la Administración autonómica y procedió a comunicar al autor de la queja su contenido.

Por su parte, en relación con la ejecución de un proyecto financiado con una subvención recibida dentro de la iniciativa comunitaria "Leader II" se planteó el expediente **Q/299/02**.

En concreto, el motivo de esta queja era la ejecución de un proyecto para la ubicación de un centro etnográfico en un municipio de la provincia de Burgos, en relación con el cual se denunciaba un uso indebido de la ayuda, al no destinarla a los fines que habían justificado su concesión, la ausencia de formalización de contrato y, en fin, la realización de derribos en unos inmuebles reconocidos por el Ayuntamiento como parte de su patrimonio cultural.

Una vez admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información al Ayuntamiento que había recibido finalmente la ayuda económica en cuestión.

En atención a la petición de información formulada, el Ayuntamiento remitió un informe relativo a la contratación realizada para la ejecución del proyecto y a las irregularidades en materia de patrimonio que habían sido denunciadas.

A la vista de la información recabada se podía llegar a las siguientes conclusiones en relación con los procedimientos de contratación vinculados a la ejecución del proyecto:

Primero.- El Ayuntamiento afectado señaló que el reclamante había asumido unas atribuciones en la ejecución del proyecto en cuestión, en concreto, las propias de director técnico, si bien en ningún caso le habían sido asignadas las mismas. No obstante, constaban en esta Procuraduría documentos que venían a avalar lo contrario. Entre otros, copia del proyecto que había sido firmado por el Alcalde y por el reclamante, en calidad de responsable técnico del centro, y un escrito del Secretario del Ayuntamiento certificando que aquél era el director técnico del centro etnográfico.

Segundo.- En lo que se refiere a las obras -fundamentalmente de acondicionamiento y conservación- realizadas en los distintos inmuebles de titularidad municipal (edificio museo, escuela, horno...), debe indicarse que, solicitada al Ayuntamiento copia del expediente de contratación tramitado para la ejecución de las mismas, ésta no había sido facilitada a la Institución, lo cual hacía presumir que la contratación se había llevado a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento.

Por su parte, en relación con las presuntas irregularidades en materia de patrimonio, el propio Ayuntamiento había proporcionado a esta Procuraduría copia de un informe del Servicio Territorial de Cultura de Burgos, en el que se concluía que *“... en cuanto a las intervenciones en los edificios -edificio museo, escuela y horno-, es preciso que el Ayuntamiento legalice las mismas a través de un técnico competente en la materia, que mediante las actuaciones y peritaciones pertinentes, pueda garantizar la seguridad estructural y el cumplimiento de la normativa legal, máxime teniendo en cuenta el carácter de pública concurrencia de los locales en cuestión.”*

A la vista del contenido de la información proporcionada por el Ayuntamiento, se procedió a formular una resolución a esta entidad local con base en la siguiente argumentación jurídica.

Desde el punto de vista de los procedimientos de contratación, cabía señalar que las Administraciones públicas actúan unilateralmente en la mayoría de los casos, pero también pueden hacer uso de los procedimientos bilaterales, en especial del contrato, creando situaciones jurídicas nuevas, mediante el acuerdo de voluntad de las partes.

La contratación administrativa ha de llevarse a cabo a través de un procedimiento administrativo. El art. 11 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, -hoy, del RDL 2/2000, de 16 de junio-, dispone que: “los contratos de las Administraciones públicas se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas en la presente Ley, y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación”. En el párrafo segundo se señalan los requisitos necesarios para la celebración de los contratos.

Los principios y requisitos señalados constituyen únicamente unos enunciados generales, cuyo desarrollo se va realizando, de modo sucesivo en otros preceptos de la Ley.

Sin embargo, la importancia general de este art. radica en que destaca el carácter público que en todo caso tiene el proceso de formación de la voluntad contractual de la Administración, se refiera o no a contratos delimitados como administrativos, lo que origina como consecuencia la condición de separables de todos los actos en que se plasma dicho proceso de formación de la voluntad. Cualquiera que sea la calificación administrativa o privada, que merezca el contrato, la preparación y adjudicación del mismo son cuestiones reguladas por el derecho administrativo, cuya valoración corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, precisamente porque todos los contratos se han de ajustar a los mismos principios y han de cumplir los mismos requisitos.

Por tanto, disponiendo el art. 11 del texto legal que es requisito necesario de todo contrato de las Administraciones públicas que se ajuste a los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones que la propia Ley establece y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación y, exigiéndose en sus arts. 68 y siguientes que a todo contrato administrativo precederá la tramitación del expediente de contratación y la aprobación del mismo que comprenderá la del gasto correspondiente y, en su caso, la del pliego de cláusulas administrativas particulares que haya de regir el contrato, resultaba patente la vulneración de tales preceptos en el supuesto que se analizaba.

En el mismo, sin expediente previo alguno y eludiendo los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, se habían contratado unas obras al margen de los mínimos presupuestos indispensables para su validez y efectividad. De esta forma, se había infringido gravemente el procedimiento establecido, incurriéndose en una flagrante contravención de la normativa aludida, y en la sanción de nulidad de pleno derecho que el ordenamiento reserva a los comportamientos más graves de las Administraciones públicas, por dictarse un acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, (art. 62.1.e) Ley 30/1992, de 26 de noviembre y art. 63.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, art. 62.a) del RDL 2/2000, de 16 de junio).

Sin embargo, puede suceder que, a pesar de ser el contrato nulo, se hayan realizado actos de ejecución material del mismo; es decir, que el contratista al que se hizo el encargo -prescindiendo del procedimiento legalmente establecido- haya procedido a cumplimentarlo.

La Jurisprudencia (entre otras, STS de 24 de abril de 1989) ha venido reconociendo en estos casos el derecho del contratista a percibir el valor de la prestación

realizada al amparo de la doctrina del enriquecimiento sin causa. En efecto, si a pesar de la nulidad del contrato, el contratista ha realizado su prestación, se ha producido para la administración un enriquecimiento sin causa o injustificado en la medida en que el contrato es nulo, y ello determina la necesidad de restituir al contratista el valor de su prestación.

En el caso analizado por esta Institución el reclamante señalaba que no se había realizado en ningún momento la contratación efectiva de su persona. Asimismo, en la solicitud de subvención se indicaba que el Ayuntamiento había pagado al autor de la queja unos honorarios por los trabajos realizados.

En consecuencia, siendo el contrato con el autor de la queja nulo de pleno derecho, era obvio que el mismo no debía considerarse como tal contrato productor de derechos y obligaciones. Sin embargo, en virtud del principio de que nadie puede enriquecerse sin causa a costa de otro, pese a la invalidez del contrato, se había generado, a cargo del Ayuntamiento y a favor del reclamante, el deber de indemnizar, pues entenderlo de otro modo supondría un beneficio para el Ayuntamiento sin la debida contraprestación o equivalente económico.

Por, ultimo y en relación con las irregularidades en materia de patrimonio que habían sido denunciadas por el Servicio Territorial de Cultura de Burgos, no había quedado acreditado que por parte del Ayuntamiento afectado se hubieran realizado las actuaciones necesarias para legalizar las intervenciones realizadas.

En virtud de todo lo expuesto, se procedió a formular al Ayuntamiento afectado la siguiente resolución:

*“Primero.- Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 64 del RDL 2/2000, de 16 de junio, se proceda a la declaración de nulidad del contrato celebrado con el director técnico de las obras, y se restituya al contratista el valor de su prestación.*

*Segundo.- Que, en cumplimiento del requerimiento efectuado por el Servicio Territorial de Cultura, se adopten las medidas que pudieran resultar oportunas para el restablecimiento de la legalidad conculcada”.*

Solamente el punto segundo de la citada resolución fue objeto de aceptación por parte del Ayuntamiento destinatario de la resolución.

No obstante, la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría no se limitó únicamente al estudio de las posibles irregularidades en materia de contratación y de patrimonio sino que, con relación a la subvención recibida dentro de los programas Leader II, se solicitó información a la Consejería de Agricultura y Ganadería con el fin de analizar el expediente que se había tramitado para justificar la referida subvención.

En la fecha de cierre de este informe, las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados no han concluido, estando a la

espera de recibir un informe que debía ser emitido por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos.

## 5. ANIMALES DE COMPAÑÍA

La, cada vez más común, convivencia entre los seres humanos y los animales de compañía exige el establecimiento de unas normas que garanticen que aquélla sea respetuosa, en todo caso, con la seguridad y la salud pública, de un lado, y con el respeto y la protección de todos los seres vivos, de otro.

Tales normas, dentro del ordenamiento jurídico de Castilla y León, se contienen esencialmente en la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 134/1999, de 24 de junio.

En los textos normativos citados se contemplan las obligaciones que todos los ciudadanos deben observar para lograr la adecuada convivencia antes citada y las competencias atribuidas a las Administraciones públicas, autonómica y local fundamentalmente, en orden a garantizar el cumplimiento de aquéllas obligaciones.

Pues bien, esta Procuraduría, como instancia fiscalizadora también de estas competencias, se ha pronunciado en este ámbito en relación con tres cuestiones: circulación y tenencia de animales, protección de los mismos frente al maltrato, y, en fin, medidas de control en relación con los animales potencialmente peligrosos.

### 5.1. Circulación y tenencia de animales

En relación con este aspecto concreto de los animales de compañía, ya en el informe correspondiente al año 2003, se hacía referencia al expediente **Q/2356/03**.

En el mismo, su autor aludía a la frecuente existencia de perros sueltos, en una zona concreta de la ciudad de León, algunos de ellos de gran tamaño, que, incluso, habían 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 Administración autonómica y al Ayuntamiento de León.

En atención a la petición de información realizada, el Ayuntamiento puso de manifiesto que, ante las reiteradas solicitudes de creación de nuevas áreas de esparcimiento para perros, en el mes de junio de 2004 la Junta de Gobierno Local había adoptado un acuerdo para llevar a cabo nuevos espacios de este tipo. En cuanto al número de denuncias presentadas por la presunta comisión de conductas infractoras como las que habían motivado la formulación de la queja, nada había informado el Ayun-

tamiento a esta Institución, pese a ser preguntado expresamente por ello.

Por su parte, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León señaló que no se había recibido, a lo largo del año 2003, denuncia alguna referente a la existencia de perros sueltos en la zona de la ciudad de León citada en la queja.

Asimismo, también proporcionó la Administración autonómica un listado de los expedientes sancionadores que habían sido incoados y tramitados durante el año 2003 por infracciones tanto a la Ley 5/1997, de 24 de Abril, de Protección de Animales de Compañía, como a la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos. Del citado listado se desprendía que habían sido 41 los expedientes sancionadores incoados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León en esta materia en el año 2003, de los cuales ninguno de ellos había tenido su origen en una denuncia presentada por la Policía Local de León. Excepto uno de ellos, los demás se habían iniciado previa presentación de la correspondiente denuncia por el Seprona o por la Comandancia correspondiente de la Guardia Civil.

A la vista de la información obtenida se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de León con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La cuestión planteada en la queja, referida a diversas zonas de la ciudad de León, ya había sido objeto de análisis por parte de esta Procuraduría con ocasión de la tramitación de los expedientes **Q/428/02** y **Q/1546/02**. En concreto, ya se había formulado al Ayuntamiento citado una resolución (cuyo contenido se expuso en el informe correspondiente al año 2002).

En cualquier caso, más allá de la identificación singular de una zona geográfica concreta de la ciudad de León, cabía señalar que, del contenido de las quejas indicadas y de la información recabada en el curso de las investigaciones a las que habían dado lugar, se desprendía la existencia de una problemática general que afecta a muchas de nuestras ciudades. Esa problemática no es otra que la derivada de la necesidad de garantizar la compatibilidad del derecho de los ciudadanos a convivir con los animales que tradicionalmente han venido llevando a cabo la función de compañía del hombre, con la necesidad de preservar la seguridad y tranquilidad de las personas, e incluso de otros animales, en las vías públicas, parques y jardines de las ciudades y pueblos.

Desde un punto de vista intimidatorio y represivo, las normas aplicables a la protección de los animales de compañía y a la tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos, han previsto que las Administraciones públicas competentes reprendan conductas

infractoras que pueden atentar a la seguridad de las personas y de otros animales.

En este sentido, el fundamento de toda potestad punitiva de la administración se encuentra en la necesidad de garantizar el cumplimiento de un determinado sector del ordenamiento jurídico, en el supuesto que nos ocupaba, el relativo a tenencia de perros y otros animales domésticos.

En efecto, la adecuada instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores en el ámbito sectorial correspondiente a la tenencia de los animales de compañía se configura como uno de los instrumentos idóneos para alcanzar la finalidad de compatibilizar, de un lado, la protección de los animales de compañía y, de otro, la seguridad de las personas y las condiciones higiénicas de las vías públicas y de los parques y jardines.

Por ello, interesaba, a los efectos de la presente actuación, verificar el funcionamiento de los mecanismos de reacción jurídica de los servicios de las Administraciones públicas competentes ante el conocimiento de la presunta comisión de infracciones en la materia que nos ocupaba y, en especial, en la zona geográfica de la ciudad indicada en la primera de las quejas antes señaladas.

El ordenamiento jurídico aplicable, configura diversas obligaciones que deben ser observadas por los propietarios de animales de compañía, y en concreto de perros, y tipifica como infracciones administrativas el incumplimiento de tales obligaciones.

Así, desde un punto de vista competencial la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, tras la reforma de la misma llevada a cabo por el art. 30 de la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, atribuye a los órganos de la Administración autonómica la competencia para incoar los expedientes sancionadores que se instruyan como consecuencia de las acciones u omisiones que se tipifiquen como infracciones administrativas en aquella Ley, así como la de adoptar, en su caso, la resolución sancionadora que corresponda.

Pues bien, respecto al ejercicio de las competencias sancionadoras en el ámbito material en cuestión, resultaba llamativo que, de acuerdo con la información proporcionada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, no hubiera sido presentada en el año 2003 ninguna denuncia por la Policía Local del Ayuntamiento de León ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en materia de protección de animales de compañía y de perros potencialmente peligrosos.

Por ello, cabía recordar aquí que prevenir la comisión de conductas que pusieran en peligro la seguridad de las personas y de los animales en las vías públicas, mediante una actuación diligente, dentro del actual marco de

distribución de competencias, en orden a sancionar adecuadamente las conductas infractoras en esta materia, debía de ser un principio básico de la actuación del Ayuntamiento en relación con la problemática general que había dado lugar a la queja. Para ello, la colaboración entre la Administración municipal, más cercana al ciudadano y con disposición de un Cuerpo de Policía Local adecuado para desarrollar labores de inspección, y los servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se erigía en un pilar básico para el desarrollo de una adecuada labor intimidatoria y represora en este ámbito.

En este sentido, desde esta Institución se debía instar a la Administración municipal a que, a través de su Policía Local (en concreto, de su Patrulla Verde) desarrollase una labor inspectora en relación con el respeto de las obligaciones impuestas a los propietarios de perros por la normativa de protección de animales de compañía y de tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos, remitiendo el resultado de dicha labor, acreditado, en su caso, a través de las correspondientes denuncias, a la Administración de la Comunidad Autónoma, competente, como se ha indicado, para sancionar las conductas infractoras en esta materia.

En el caso de que se considerase necesario, lo anterior podía instrumentarse a través de la celebración de un convenio de colaboración con el órgano correspondiente de la Administración de la Comunidad Autónoma, en aplicación de lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

Considerando los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

*“Primero.- En el marco de distribución de competencias sancionadoras en materia de protección de animales de compañía y de tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos, colaborar a través de los servicios de ese Ayuntamiento (y, en especial, a través de la Patrulla Verde de la Policía Local) en el desarrollo de la labor inspectora que, con carácter general, ha de llevarse a cabo previamente a cualquier actuación sancionadora dirigida a la represión de conductas perturbadoras de la seguridad de las personas y de otros animales en las vías públicas, parques y jardines de la ciudad.*

*Segundo.- Si se estima necesario y con la finalidad de instrumentar la colaboración indicada, procurar la firma con la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de un convenio de colaboración, al amparo de lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León”.*

Asimismo, también se puso de manifiesto la resolución indicada a la Consejería de Agricultura y

Ganadería, a la cual también se procedió a sugerir, si se estimara necesario para lograr la colaboración necesaria en este ámbito, la firma con el Ayuntamiento de León del convenio de colaboración al que se hace referencia en el punto segundo de la resolución anterior.

La Administración autonómica, en respuesta a esa resolución, indicó que no consideraba necesaria la firma del convenio recomendado. Por otro lado, a la fecha de cierre de este informe no se ha recibido la respuesta del Ayuntamiento de León.

Por otra parte, todavía en relación con la circulación de animales de compañía, y en concreto de perros, en el expediente **Q/1430/03** se planteaba también la frecuente presencia de perros sueltos en las márgenes del río Bernesga de la localidad de León, concretamente en la zona acondicionada para el paseo a pie y en bicicleta.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la información correspondiente a la cuestión controvertida a la Administración autonómica y al Ayuntamiento de León.

En respuesta a dicha solicitud, la Corporación municipal informó de la próxima delimitación de áreas de esparcimiento para perros en las márgenes del río Bernesga, tratando de evitar así las molestias causadas por aquéllos a los usuarios de las zonas acondicionadas en el mismo lugar para el paseo a pie y en bicicleta.

Considerando que la actuación anunciada solucionaba el problema planteado en la queja, se procedió al archivo de esta última, tras informar al reclamante de lo indicado por el Ayuntamiento de León.

## **5.2. Protección de animales de compañía**

En relación con el presunto maltrato de animales, en el expediente de queja **Q/1582/03** (a cuya presentación ya se aludió en el informe correspondiente al año anterior), una pluralidad de ciudadanos había planteado la presunta situación de abandono de un perro en una localidad de la provincia de Ávila, y su posterior muerte 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, esta Procuraduría se había dirigido en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería y al Ayuntamiento afectado.

Pues bien, de la información obtenida se podían desprender los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- En el mes de agosto de 2003, se habían recibido en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila dos denuncias, en las cuales se ponía de manifiesto la presunta comisión de una infracción a la legislación vigente en materia de protección de animales de compañía, y más concre-

tamente, un presunto maltrato y muerte de una perra y la desaparición de sus cachorros en una localidad de la provincia de Ávila.

En resumen, en las denuncias indicadas se señalaba que el Ayuntamiento había encargado a determinadas personas la captura de una perra y de sus cachorros que se encontraban abandonados en una tubería. Para llevar a cabo la citada captura, y siempre según el relato de los denunciantes, se había tapado un extremo de una tubería con una red y se había rociado la misma con gasolina para prenderla fuego. Como consecuencia de dicha acción, la perra, presuntamente, había salido ardiendo de su refugio, momento en el cual se le clavó una horca en el cuello para dejarla inmovilizada. Tras atarle las cuatro patas y echarle una red encima, el animal había sido arrastrado junto a dos de sus cachorros a unas paneras del pueblo. Los tres animales habían fallecido dos días después. El resto de los cachorros habían quedado abandonados, siempre según el relato de los denunciantes, en una alcantarilla.

Segundo.- A la vista de las denuncias que habían sido presentadas, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila había procedido a la apertura de un trámite de información previa, con la finalidad de conocer los hechos denunciados y de decidir acerca de la necesidad o no de proceder a la incoación de un procedimiento sancionador. Para ello, se había procedido a solicitar informe al Ayuntamiento afectado, el cual, a través de su Alcalde dio su versión de los hechos.

En el informe proporcionado por el Alcalde de la localidad se señalaba que eran falsos los hechos denunciados. Se indicaba que, ante la situación de abandono del animal y tras haber solicitado la colaboración de la Diputación Provincial para proceder a su captura, el propio Alcalde y un vecino procedieron a la misma, sin que se maltratara a los animales abandonados en forma alguna. Así, si bien se había prendido fuego a un extremo de la tubería para obligar al animal a salir de la misma, en ningún caso el fuego, según el informe municipal, había alcanzado a la perra. Asimismo, la horca no había sido clavada en el cuello del animal, sino utilizada para inmovilizar al mismo, encajando su cabeza entre los dientes de aquélla. Capturado el animal e inmovilizado, durante los dos días siguientes había sido atendido por un empleado del Ayuntamiento, el cual le había proporcionado en esos días alimento y bebida. El martes día 19 de agosto el animal, junto a dos de sus cachorros, había fallecido por causas desconocidas para el Ayuntamiento.

Tercero.- El informe municipal había sido trasladado a los denunciantes, los cuales a la vista de la información proporcionada por el Alcalde de la localidad, se habían ratificado en lo esencial en sus denuncias.

Cuarto.- Analizado el contenido de las denuncias formuladas y de la información obtenida del Ayuntamiento en el trámite de información previa, el Servicio

Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila había acordado, en el mes de septiembre de 2004, resolver la no procedencia del inicio de expediente sancionador.

Considerando los antecedentes de hecho expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, con base en la argumentación jurídica que se pasa a exponer.

El art. 134 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, proclama en el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad procedimental, al disponer que “el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido”.

Como ha destacado la jurisprudencia constitucional (ya en la STC 16/1981, de 18 de mayo), la necesidad de informar la actuación administrativa con el principio de legalidad procedimental tiene una doble justificación: garantizar los derechos e intereses de los particulares y garantizar el interés público, asegurando un mayor acierto y eficacia de la resolución administrativa, al poner en manos de la autoridad todos los elementos de juicio necesarios para dictarla.

Atendida la segunda de las justificaciones indicadas, cabe señalar que el procedimiento sancionador persigue, entre otras finalidades, desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para proporcionar a la Administración competente el más amplio conjunto posible de elementos de juicio a la hora de emitir su decisión. A ello se dirigen los diferentes actos de instrucción que lo integran y, en especial, los desarrollados en la fase probatoria.

En consecuencia, el inicio de un procedimiento sancionador no implica prejuzgar la veracidad de unos hechos presuntamente irregulares que han sido puestos en conocimiento de la Administración, ni la responsabilidad administrativa de sus autores, siempre amparados por la presunción de inocencia (art. 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), sino el inicio de una actividad administrativa dirigida a determinar unos hechos y las posibles responsabilidades que, en su caso, se puedan derivar de los mismos.

Diferente de lo anterior, es que el órgano competente, una vez puesta en su conocimiento la presunta comisión de una infracción administrativa, decida llevar a cabo, a modo de información previa, algún tipo de investigación preliminar, dirigida a determinar si concurren o no circunstancias suficientes que justifiquen el inicio de un procedimiento sancionador.

Dichas actuaciones administrativas, a las que se refiere el art. 4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se erigen en una especie de filtro a la indiscriminada incoación de procedimientos sancionadores, impidiendo que cualquier denuncia, aún

careciendo de fundamento, pueda dar lugar a la apertura de un procedimiento punitivo.

Ahora bien, el trámite de información previa no puede sustituir al procedimiento sancionador propiamente dicho, ni dar lugar al archivo de la denuncia presentada si no hubieran sido esclarecidos suficientemente en aquél los hechos denunciados.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto que había dado lugar a la queja, procedía señalar que, del contenido de las denuncias presentadas y del informe municipal emitido en el trámite de información previa sobre los hechos denunciados, se desprendía la existencia de dos versiones completamente diferentes acerca de los mismos hechos, sin que ni unos, ni otros, hubieran aportando elemento probatorio alguno que corroborara lo afirmado.

Ahora bien, del informe que había sido emitido por el Alcalde del Ayuntamiento de la localidad donde se habían producido los hechos se desprendían dos circunstancias, que motivaban que fuera conveniente que se procediera a la apertura de un procedimiento sancionador con la finalidad de determinar la realidad de los hechos efectivamente ocurridos y, en su caso, las responsabilidades administrativas que se pudieran derivar de los mismos.

Así, en primer lugar, del relato de los hechos realizado en el informe municipal se desprendía la efectiva intervención del Alcalde y de algún vecino de la localidad, o de personal al servicio del Ayuntamiento, en la captura de los animales que había sido denunciada. En este sentido, en aquel informe se citaba (aunque con una versión absolutamente diferente a la de las denuncias presentadas) que en aquella captura se había utilizado efectivamente fuego y una horca. Incluso en el propio informe del Alcalde de la localidad se señalaba que los animales habían fallecido encontrándose bajo la custodia de personal al servicio del Ayuntamiento.

Por otro lado, en el precitado informe se expresaba el conocimiento y participación en los hechos de instituciones y personas cuya versión no era conocida por la Administración autonómica. En efecto, se hablaba, en primer lugar, de la Guardia Civil, cuyos miembros conocían la situación de abandono de los animales y habían intentado infructuosamente la captura de la perra en cuestión; de un vecino que había colaborado con el Alcalde en la captura del animal; de varios vecinos que habían presenciado los hechos; de una persona al servicio del Ayuntamiento que había proporcionado alimento y comida a la perra y a dos de sus cachorros durante dos días; y, en fin, de una veterinaria de la Diputación Provincial de Ávila, además de la denunciante, que había examinado a los animales un día antes de su fallecimiento.

Ninguna de las personas citadas había puesto de manifiesto su conocimiento de los hechos, resultando

evidente que era posible su identificación concreta, así como la utilidad de su posible declaración testifical para el esclarecimiento de lo ocurrido.

A juicio de esta Procuraduría, las actuaciones integrantes de la información previa no habían sido suficientes para determinar la realidad de los hechos, pero sí para afirmar la existencia de una relación entre la actuación del Ayuntamiento (a través de su Alcalde con la colaboración de algún vecino o de personal de la Administración municipal) y la captura del animal y su posterior fallecimiento.

Si a lo anterior se añadía que los hechos denunciados, siempre según la versión de las denuncias presentadas cuya veracidad en ningún caso se prejuzgaba, pudieran ser constitutivos de una infracción administrativa muy grave, de conformidad con lo dispuesto en el art. 27.4 a) de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, en relación con el art. 4.2 a) de la misma norma, resultaba evidente la conveniencia de que se procediera a la incoación de un procedimiento sancionador dirigido a verificar la realidad de los hechos ocurridos.

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

*“Acordar la iniciación de un procedimiento sancionador, en el cual se practiquen cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de los hechos ocurridos, en relación con la captura y muerte de una perra y de sus cachorros, los días 16, 17, 18 y 19 de agosto de 2003, así como las posibles responsabilidades que se puedan derivar, en su caso, de los mismos”.*

Asimismo, considerando la forma en la cual se había llevado a cabo por el Ayuntamiento afectado la recogida y captura de los animales en cuestión, también se procedió a formular una resolución a la corporación municipal afectada con el siguiente tenor literal:

*“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 que puedan estar abandonados en esa localidad, como el que ha dado lugar a la presente queja, manifestar formalmente a la Diputación Provincial de Ávila la situación existente y la imposibilidad material de ese Ayuntamiento de proceder a la recogida de los animales abandonados”.*

En respuesta a dicha resolución, la Administración autonómica ha comunicado su, a juicio de esta procuraduría, incomprensible negativa a la incoación de un procedimiento sancionador.

Por el contrario, el Ayuntamiento destinatario de la resolución indicada aceptó en su totalidad el contenido de la misma.

Cabe hacer referencia también aquí a la aceptación que se ha producido en el año 2004 de la resolución formulada en el expediente **Q/1501/03**, a la que se aludió en el informe correspondiente al año 2003.

En la misma, se había instado a la Administración autonómica a realizar las actuaciones inspectoras necesarias dirigidas a verificar que las condiciones de encierro de unos perros en un término municipal de la provincia de Salamanca respetaban lo establecido en la normativa aplicable, a incoar en caso contrario el correspondiente procedimiento sancionador y, en fin, a informar del resultado de las actuaciones indicadas a la persona denunciante de los hechos.

### 5.3. Animales potencialmente peligrosos

Hasta tres pronunciamientos ha adoptado esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos y en el año 2004, en relación con las medidas de control de animales potencialmente peligrosos que es necesario adoptar para garantizar la seguridad de las personas.

Así, en el expediente **Q/809/04** el motivo de la queja era la presunta pasividad de la Policía Local de Aranda de Duero ante la presencia de perros potencialmente peligrosos sin correa y sin bozal en las calles de dicha localidad.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó la oportuna información al Ayuntamiento de la localidad indicada y a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En respuesta a dicha petición, el Ayuntamiento comunicó a esta Procuraduría que había 16 licencias concedidas por el Ayuntamiento de Aranda de Duero para la tenencia de animales potencialmente peligrosos y que había varias personas esperando documentación de distintos organismos públicos para obtener dicha licencia.

Asimismo, continuaba informando el Ayuntamiento que durante los años 2003 y 2004, únicamente se había presentado una denuncia por parte de la Policía Local de Aranda de Duero, por la presunta comisión de infracciones tipificadas en la Ley 50/1999, de 23 de Diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos.

Por su parte, la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la información remitida no mencionaba la denuncia referida en el informe municipal.

Considerando lo anterior y la existencia de un número considerable de perros potencialmente peligrosos con la correspondiente licencia en el término municipal, se estimó oportuno recordar al Ayuntamiento

indicado la necesidad de verificar el cumplimiento de los requisitos que, para la tenencia y circulación de los animales potencialmente peligrosos, establece la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, y el RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley anterior, y, en caso de incumplimiento, la exigencia de poner en marcha el correspondiente procedimiento sancionador.

Desde una perspectiva represiva, el apartado séptimo del art. 13 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, identifica como órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia, a los autonómicos y municipales "competentes en cada caso". En este sentido, los arts. 32 y 33 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, tras su reforma por la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, identifican a la Administración autonómica (y dentro de ella a la Consejería de Agricultura y Ganadería) como la competente para la incoación e instrucción de los procedimientos sancionadores en materia de protección de animales de compañía (normativa dentro de la cual se tipifica la tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos sin las medidas de protección que se determinen, como infracción administrativa grave).

En consecuencia, los ayuntamientos cuando tengan conocimiento (en el caso del Ayuntamiento de Aranda de Duero, entre otros medios, a través de su Policía Local) de la presunta comisión de conductas infractoras en este ámbito, deben comunicarlo al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería correspondiente, competente para la incoación del procedimiento sancionador.

La relevancia de esta función se manifiesta si observamos la gravedad de alguna de las conductas infractoras que deben ser perseguidas, tales como la tenencia de animales peligrosos sin haber verificado previamente el cumplimiento por su propietario de los requisitos necesarios para ello, la existencia de perros potencialmente peligrosos sin registrar, la presencia de estos animales en lugares públicos sin bozal o sin cadena, o en casas de campo o fincas sin estar atados o en un habitáculo adecuado para ello. Sin duda, son los ayuntamientos que cuentan con Policía Local propia, las instancias administrativas más adecuadas por su cercanía con los ciudadanos, para percatarse de la comisión de alguna de las conductas infractoras citadas y para ponerla en conocimiento, a través de la correspondiente denuncia, al órgano competente para acordar la incoación del procedimiento sancionador.

En definitiva, esta Procuraduría creyó conveniente poner de manifiesto al Ayuntamiento citado la necesidad de que procediera a remitir a la Administración autonómica el conocimiento que tuviera, en especial a través de su Policía Local, de la comisión en el término municipal de Aranda de Duero de infracciones tipificadas en la normativa reguladora de la tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Aranda de Duero en los siguientes términos:

*“Denunciar ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos todas las conductas infractoras tipificadas en la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, de Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, de cuya presunta comisión tenga conocimiento, en especial a través de la Policía Local, con la finalidad de que se proceda a incoar el correspondiente procedimiento sancionador por aquél si procede”.*

Con ocasión de la tramitación de la misma queja, se procedió a reiterar a la Consejería de Agricultura y Ganadería una resolución en la cual se había instado a aquélla a que procediera, a *“la constitución del Registro Central Informatizado de animales potencialmente peligrosos al que se refiere el art. 6.3 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos”.*

La necesidad de proceder a la creación del citado Registro ya había sido puesta de manifiesto en una actuación de oficio llevada a cabo por esta Institución en el año 2002 (a la que se hizo referencia en el informe correspondiente a ese año). Pues bien, en el marco de la investigación llevada a cabo con ocasión de la tramitación de la queja citada, la Administración autonómica había informado de la ausencia de constitución del citado registro, lo cual motivó la reiteración de la resolución indicada.

Ambas resoluciones fueron aceptadas por los organismos destinatarios de las mismas, lo cual, una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, motivó el archivo de esta última.

Por su parte, el autor de la queja **Q/1011/04** planteaba la presunta existencia de perros sueltos, entre ellos uno potencialmente peligroso (raza Rottweiler), en las calles de la localidad de Armentia, término municipal del Condado de Treviño (provincia de Burgos).

Admitida la queja a trámite esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada en la queja a la Administración autonómica y al Ayuntamiento del Condado de Treviño.

A la vista de la información obtenida, se podía concluir que existía en la localidad de Armentia un perro calificado como potencialmente peligroso, perteneciente a la raza Rottweiler, cuya tenencia y circulación no respetaba las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico. En concreto, su propietario no disponía de la licencia a la que se refiere el art. 3 de la Ley 50/99, de 23 de diciembre, y el citado animal circulaba por espacios públicos de la localidad indicada sin correa y sin bozal.

Frente a las conductas infractoras indicadas, la Administración autonómica estaba ejerciendo sus compe-

tencias sancionadoras, encontrándose el correspondiente procedimiento sancionador, en la fecha de remisión del informe proporcionado, pendiente de resolución.

A la vista del contenido de la información proporcionada se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en la siguiente argumentación jurídica.

En relación con el procedimiento sancionador que se encontraba instruyendo la Administración autonómica, nada cabía señalar, más allá de instar que se resolviera el citado procedimiento en el plazo de tiempo más breve posible.

Ahora bien, lo cierto era que, en la fecha en la cual se había recibido la información solicitada a la Administración, en la localidad de Armentia existía un perro potencialmente peligroso circulando suelto por las vías públicas, sin que su propietario poseyera la licencia exigible, constituyendo esta circunstancia un auténtico peligro público. Así se desprendía de la llamada realizada, en el mes de junio de 2004, por el Secretario del Ayuntamiento del Condado de Treviño al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos, en la cual aquél había manifestado la inquietud y malestar existente entre los habitantes de la localidad debido a la utilización del perro en cuestión por su propietario para intimidar a los vecinos.

Procedía preguntarse si, con anterioridad a la adopción de la resolución del correspondiente procedimiento sancionador, podía acordarse alguna medida dirigida a atajar el peligro público que las conductas descritas implicaban.

El art. 13.10 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, aunque se refiere a la incautación del animal, prevé esta posibilidad para aquellos supuestos en los que las infracciones administrativas tipificadas en la citada Ley pudieran ser constitutivas, además, de delito o falta.

Sin embargo, esta Procuraduría consideró que, al margen de aquellos supuestos, también era posible la incautación del animal potencialmente peligroso como medida cautelar adoptada en el marco de un procedimiento sancionador.

Desde un punto de vista general, la posibilidad de adoptar medidas cautelares en el marco de un procedimiento administrativo sancionador se encuentra recogida en los arts. 72 y 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el art. 8 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Al respecto, tanto el Tribunal Constitucional (entre otras, en SSTC 108/1984, de 26 de noviembre y 22/1985, de 15 de febrero) como el Tribunal Supremo (entre otras, en SSTS de 7 de diciembre de 1987 y de 17 de mayo de 1990), han señalado que “la adopción de

medidas cautelares en un procedimiento sancionador no vulnera derechos constitucionales siempre que exista una norma jurídica que permita su adopción, se establezcan por resolución fundada en derecho y se basen en un juicio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y circunstancias concurrentes”.

Conectando lo anterior con el supuesto planteado en la queja, en primer lugar procedía señalar que el art. 34 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León, faculta a la autoridad administrativa instructora del expediente sancionador, una vez iniciado el mismo, a adoptar de forma motivada la medida de retirada preventiva de los animales sobre los cuales existan indicios de haber sufrido alguna de las conductas sancionadas en la Ley.

En este sentido, no se podía olvidar que la tenencia y circulación de los animales considerados peligrosos sin las medidas de protección que se determinen es una infracción grave tipificada en el art. 28.3 de la Ley citada.

Existía, por tanto, el fundamento normativo necesario para la adopción de la retirada preventiva del perro potencialmente peligroso en cuestión. Si a ello se añadía que la medida indicada se encontraba plenamente justificada debido a la situación de peligro creada por el propietario del animal en cuestión (de lo cual era prueba también la solicitud de confiscación o decomiso del animal realizada a la Administración autonómica desde el Ayuntamiento del Condado de Treviño) y a la finalidad perseguida de preservar el orden público y de prevenir posibles daños a los bienes o lesiones a las personas, nada impedía que, en el marco del procedimiento sancionador que se estaba tramitando, se adoptase la medida cautelar que se había indicado.

A la vista de los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

*“Primero.- Resolver, en el plazo de tiempo más breve posible, el procedimiento sancionador incoado por el presunto mantenimiento en la localidad de Armentia (término municipal del Condado de Treviño, provincia de Burgos) de unos animales de la especie canina en lugares en los que no puede ejercerse sobre los mismos la adecuada vigilancia, uno de ellos perteneciente a una raza potencialmente peligrosa (Rottweiler), cuyo propietario, además, carece, también presuntamente, de licencia para su tenencia.*

*Segundo.- Con anterioridad al momento en el cual aquella resolución se produzca, adoptar, de forma motivada y por el órgano competente, la medida cautelar de retirada preventiva del animal con la finalidad de proteger adecuadamente la seguridad de las personas y el orden público en la localidad indicada”.*

La resolución indicada también fue comunicada al Ayuntamiento del Condado de Treviño.

Como contestación a la resolución formulada, la Administración autonómica puso de manifiesto que no estimaba adecuado llevar a cabo las actuaciones sugeridas en aquella, por encontrarse en su fase final el procedimiento sancionador en cuestión.

Aun respetando la decisión de la Administración autonómica, se reiteró a ésta que, en opinión de esta Procuraduría, no existía impedimento legal alguno para adoptar la medida preventiva recomendada en cualquier momento del procedimiento sancionador con anterioridad a su resolución, aconsejando dicha medida, en el supuesto planteado en la queja, la protección de la seguridad de las personas y del orden público.

Por último, en el expediente **Q/881/04** su autor planteaba una presunta ausencia de actuaciones de la Administración autonómica y de la Administración municipal correspondiente ante las denuncias presentadas acerca de la existencia de un perro potencialmente peligroso en una localidad de la provincia de Ávila, sin cumplir los requisitos establecidos en la normativa aplicable a este tipo de animales.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica y al Ayuntamiento afectado.

De la información recibida se desprendía que habían sido varias las denuncias presentadas por el autor de la queja ante diferentes Administraciones públicas en relación con el perro en cuestión. Como consecuencia de las mismas, la Administración autonómica había procedido a la apertura de un trámite de información previa al posible procedimiento sancionador.

A la vista de la información proporcionada se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado, con base en la siguiente argumentación jurídica.

En primer lugar, cabía señalar que, aunque en todas las denuncias presentadas se calificaba al perro controvertido como peligroso, lo cierto era que a esta Institución no le constaba que pudiera ser incluido dentro de los animales potencialmente peligrosos por su raza o por sus características físicas.

En este sentido, cabía señalar que, además de los perros pertenecientes a determinadas razas y de aquéllos que poseen las características físicas que se especifican en la normativa aplicable, “... serán considerados perros potencialmente peligrosos aquellos animales de la especie canina que manifiesten un carácter marcadamente agresivo o que hayan protagonizado agresiones a personas o a otros animales.” (art. 2 del RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre).

En estos casos, de conformidad con el apartado tercero del mismo precepto, la potencial peligrosidad

habrá de ser apreciada por la autoridad competente atendiendo a criterios objetivos, bien de oficio o como consecuencia de una denuncia, previo informe de veterinario, oficial o colegiado, designado o habilitado por la autoridad competente autonómica o municipal.

En cuanto a quién deba ser la autoridad competente a la que corresponda la declaración de peligrosidad indicada, la STS de 29 de septiembre de 2003, que confirmó la legalidad de los arts. citados, no clarifica si aquella debe ser municipal o autonómica.

Al respecto, esta Procuraduría consideró que dicha competencia debe ser municipal, puesto que, tanto en la normativa estatal de animales potencialmente peligrosos, como en la autonómica de protección de animales de compañía, se atribuyen a los ayuntamientos las funciones de identificación y censo de los perros, en general, y de los potencialmente peligrosos en particular.

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto planteado en la queja, no cabía duda de que el perro que había motivado su presentación había dado suficientes muestras de su conducta agresiva. Bastaba para afirmar lo anterior remitirse a la Sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción n.º 3 de Ávila, en la cual se había condenado al propietario del perro en cuestión por la comisión de una falta de diligencia en la custodia de animales feroces o dañinos, tipificada en el art. 631 del Código Penal. En la citada resolución judicial se había considerado como hecho probado que el animal controvertido había protagonizado un ataque a un vecino de ese municipio en el mes de junio de 2003.

Según el reclamante, la conducta agresiva del citado animal de la especie canina había seguido manifestándose en ocasiones posteriores, motivo por el cual esta Procuraduría consideraba necesario que el Ayuntamiento iniciase, a la vista de las denuncias que ya habían sido presentadas, el procedimiento dirigido a declarar formalmente al perro en cuestión como potencialmente peligroso.

Sólo de esta forma el Ayuntamiento en cuestión podía exigir al propietario del perro citado que cumpliera con los requisitos exigidos en la normativa aplicable para la tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos, y aquél, en su caso, podría ser sancionado por el incumplimiento de tales exigencias por la Administración autonómica.

En cualquier caso, si el animal en cuestión presentase síntomas de agresividad evidente, de tal forma que perturbase de forma reiterada la tranquilidad o el descanso de los vecinos, podría acordarse, de conformidad con lo dispuesto en el art. 26.2 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, la confiscación del animal. Para ello, el Ayuntamiento debía requerir previamente al propietario para que cesasen las molestias o se evitase el

peligro, y éste debía desatender el requerimiento formulado.

Si ello fuera necesario, el Ayuntamiento podría solicitar a la Diputación Provincial de Ávila, a través de su Servicio de Asistencia a Municipios, la cooperación jurídica o técnica que precisase para llevar a cabo la labor recomendada.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado en los siguientes términos:

*“Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el art. 2.2 del RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, iniciar el procedimiento dirigido a declarar potencialmente peligroso el perro en cuestión.*

*Segundo.- En el supuesto de que el animal sea declarado potencialmente peligroso y de que su propietario incumpla los requisitos establecidos para su tenencia y circulación, poner en conocimiento de la Administración autonómica tales incumplimientos para que aquella proceda a incoar el procedimiento sancionador correspondiente.*

*Tercero.- Si fueran evidentes los síntomas de agresividad del animal y éste perturbara de forma reiterada la tranquilidad o el descanso de los vecinos, requerir a su propietario para que cesen las molestias o se evite el peligro, y en el supuesto de que éste desatienda el requerimiento citado proceder, de conformidad con lo dispuesto en el art. 26.2 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, a la confiscación del animal”.*

Asimismo, con ocasión de la tramitación de la misma queja también se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica, en cuyo punto segundo se instaba a ésta a lo siguiente:

*“... si se produjera la declaración formal de perro potencialmente peligroso y su titular incumpliera los requisitos previstos en la Ley 50/1999, de 23 de diciembre y en su Reglamento de desarrollo aprobado mediante RD 287/2002, de 22 de marzo, para su tenencia y circulación, incoar el procedimiento sancionador correspondiente por la posible comisión de conductas tipificadas como infracciones administrativas en la citada normativa, adoptando como medida de carácter provisional, si ello fuera necesario y si la situación de peligro generada por aquél así lo exigiera, la retirada preventiva del animal”.*

La contestación del Ayuntamiento afectado a la resolución formulada no había sido recibida en esta Institución en la fecha de cierre de este informe.

Por su parte, la Administración autonómica, en contestación a la resolución formulada, había comunicado a esta Institución que, tras el desarrollo de una

inspección por los servicios veterinarios correspondientes, se había procedido a la incoación de un procedimiento sancionador.

En conclusión, la proliferación de noticias en los medios de comunicación relativas a ataques a personas generados por animales de raza canina, que pueden ser calificados como potencialmente peligrosos, es reveladora de una situación que exige el máximo celo, por parte de las Administraciones públicas con competencias en la materia, en el desarrollo de aquellas funciones que, tanto desde un punto de vista preventivo como represivo, el ordenamiento jurídico les atribuye.

#### 5.4. Fiesta tradicional de las luminarias

En el expediente de queja **Q/1395/04** se hacía referencia a diversas resoluciones del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, en las que se acordaba el sobreseimiento de los expedientes sancionadores incoados a once jinetes en materia de protección de animales de compañía, con ocasión de la celebración de la fiesta tradicional de las luminarias. Contra dichas resoluciones se interpuso recurso de alzada ante la Dirección General de Producción Agropecuaria.

En atención a la petición de información formulada por esta Procuraduría, la Administración autonómica remitió el pertinente informe con el que se adjuntaba el emitido por el veterinario coordinador de la Sección Agraria Comarcal de Cebreros (Ávila) en relación con la fiesta tradicional de “Las Luminarias” de San Bartolomé de Pinares (Ávila) y una copia del video que sirvió de base para el sobreseimiento de los expedientes sancionadores cuestionados.

Por el contrario, y a pesar de requerirse expresamente por esta Procuraduría, no se remitió la copia de la resolución del recurso de alzada interpuesto por el reclamante, sino únicamente una copia del escrito de interposición del recurso y otra copia del oficio de remisión a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, al ser considerada ésta el órgano competente para resolver el recurso.

A la vista del informe y del estudio pormenorizado de la documentación obrante en el expediente, el objeto de la reclamación se abordó desde dos puntos de vista; a saber: el relativo a las cuestiones que guardaban relación con la interposición del recurso de alzada (legitimación y resolución en plazo) y el concerniente a la cuestión de fondo (la sujeción a la legalidad del desarrollo del festejo de “Las Luminarias”).

Desde el primer punto de vista, se recordó que esta Institución ya se había pronunciado a través de una resolución acerca de la legitimación de las asociaciones ecologistas y protectoras de animales en el procedimiento sancionador (concretamente en el expediente de queja Q/815/02).

En dicha resolución, se proponía que a la vista de la evolución de la doctrina jurisprudencial sobre la legitimación en el procedimiento administrativo, y habiéndose llegado a la conclusión de que el interés legítimo del art. 31 LRJPAC, puede consistir en beneficios de índole moral o social, no necesariamente jurídicos, de conformidad con los fines estatutarios de la Asociaciones Protectoras de Animales y, por extensión, de las Asociaciones Ecologistas, se abordasen por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial cuantas medidas normativas (concretamente, la reforma del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en la Comunidad de Castilla y León) o de cualquier otra índole fuesen necesarias para garantizar la participación activa de las citadas asociaciones en los procedimientos sancionadores en los que tuvieran la condición de denunciantes cualificados.

En la respuesta remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a esta resolución, la Consejería aceptó la línea argumental de la Resolución, pero, sin embargo, estimaba que *“ello no parece razón suficiente para un cambio en el procedimiento administrativo sancionador aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto, aplicable con carácter general a cualquier posible ilícito administrativo, como plasmación de un posible interés en sancionar, sino que será cada supuesto sectorial el que deba confirmar si estamos ante lo habitual o por el contrario se aprecia alguna particularidad”*.

Por ello, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, afirmó que *“se instruirá a la Administración de la Comunidad de Castilla y León para garantizar la participación activa de las asociaciones en los procedimientos sancionadores reconociendo el carácter personal y legítimo de los intereses colectivos”*.

Entrando a examinar el segundo aspecto de la reclamación, y una vez estudiada la totalidad de la documentación obrante en el expediente, se valoró si el desarrollo del festejo denominado “Las Luminarias” se adaptaba a la legalidad vigente y, en concreto, a la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía.

El precepto fundamental que ha servido de referencia básica para este estudio es el art. 4.2 de la Ley que se acaba de citar, el cual tipifica como infracciones “matar, maltratar a los animales o someterlos a prácticas que les pueda producir padecimientos o daños injustificados” (letra a) e “imponer a los animales la realización de comportamientos y actitudes ajenas impropias de su condición” (letra m). A ello, hay que añadir el mandato del art. 6.1 de la Ley, por el cual se prohíbe la utilización de animales vivos en espectáculos, peleas, fiestas y otras actividades que impliquen tortura, sufrimiento, crueldad, maltrato, o hacerlos objeto de tratamientos antinaturales, regla de la cual quedan excluidos los espectáculos

circenses en los que participen animales, en virtud de lo contemplado en el punto segundo del citado art. 6.

Para el esclarecimiento del desarrollo del festejo de "Las Luminarias", se siguieron cuatro criterios o puntos de referencia: La actuación del Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, las resoluciones adoptadas en los años 2003 y 2004 por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, el informe emitido por el Veterinario Coordinador de la SAC de Cebreros y el video remitido por la Consejería de Agricultura y Ganadería junto a la información solicitada por esta Procuraduría.

Desde el primer punto de referencia, se señaló que el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, tal y como se comprobó en el seguimiento de la prensa regional y local que esta Procuraduría realiza diariamente, recordó a todos los participantes, a través de un bando, que los caballos no podían cruzar las llamas. En esta reseña de prensa, se afirmaba que "un bando publicado por el Consistorio de San Bartolomé de Pinares pide que se recupere la tradición original de Las Luminarias, que consiste en atravesar el humo de los rescoldos". Igualmente, se publicó que esta iniciativa cuenta con el apoyo de la Junta, la cual ha instado al Ayuntamiento a que tome todas las medidas necesarias para que se cumpla la normativa de protección de los animales.

Así pues, el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, siendo consciente de que el elevadísimo número de participantes no podía ser controlado, sí advertía, a través del citado bando, que los caballos debían pasar por el humo y no por el fuego, al entender que dicha conducta sería constitutiva de una infracción de la Ley de Protección de Animales de Compañía, en cuanto podía suponer un maltrato a los equinos.

Este bando de la Corporación Local ha sido incumplido flagrantemente por varios jinetes identificados por la Guardia Civil y, posiblemente, por otros muchos no identificados, circunstancia que se deduce de la atenta visión del video que sobre el festejo remitió a esta Procuraduría la Consejería de Agricultura y Ganadería.

No solamente es el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares el que ha declarado a través de un bando que el espectáculo puede ser contrario a la Ley de Protección de Animales de Compañía, sino que también lo ha reconocido así el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila.

En efecto, en el Acuerdo de 6 de noviembre de 2003 del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, por el que se determinó la improcedencia de la incoación de expediente sancionador contra la Cofradía de San Antón de San Bartolomé de Pinares, por no haberse podido determinar la identidad de los sujetos responsables de las infracciones cometidas, dado que en ningún momento se pudo señalar ni a las personas

concretas que montaron los caballos ni a los animales que pasaron por el fuego (Fundamento de Derecho Segundo, punto cuarto), se realizó la siguiente apreciación: "*La Asociación denunciante ha aportado copia de las fotos publicadas en los periódicos "El Norte de Castilla" de 18 de enero de 2003 y "Diario de Ávila" de 28 y 29 de enero de 2003, en los que se comprueba que, efectivamente, hubo caballos que pasaron a través de las hogueras, cubiertas por el fuego, .... Este hecho sí puede considerarse como expresamente prohibido por el art. 4.2 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, que en su letra a) prohíbe matar, maltratar a los animales o someterlos a prácticas que les puedan producir padecimientos o daños injustificados y en su letra m) prohíbe imponerles la realización de comportamientos y actitudes ajenas e impropias de su condición o que indiquen trato vejatorio*".

Este criterio, reconocido explícitamente por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila en la tramitación del expediente sancionador relativo a la celebración de 2003, es sorprendentemente corregido en el año 2004, año en el cual se reconoce que varios jinetes han pasado por las hogueras, pero no se les sanciona, aparentemente más por criterios de oportunidad que de legalidad, con base en un video y en un informe emitido por el Veterinario Coordinador de la SAC de Cebreros a la vista, precisamente, de ese video.

Por lo tanto, se observa que tanto el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila como el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares han reconocido de manera expresa que el festejo de "Las Luminarias", en cuanto al hecho de que los caballos atravesen hogueras -algo indiscutido para todos en la última celebración-, resulta contrario a la Ley de Protección de Animales de Compañía.

El tercer punto de referencia para la mejor comprensión de la problemática planteada en este expediente está constituido por el informe elaborado al efecto por el Veterinario Coordinador.

Con relación a este informe debe destacarse que, al parecer, su elaboración se había realizado tras la visión de un video. Por lo tanto, su contenido no puede revestir el mismo valor de prueba que si hubiera sido elaborado *in situ* tras la celebración de la fiesta.

Hecha esta matización, esta Procuraduría consideró que dicho informe contenía declaraciones muy genéricas y que en ningún caso afirmaba de manera categórica que los equinos no hubieran sufrido padecimiento ni riesgo alguno. En este sentido, debe recordarse y así se reiteró que el art. 4.2.a) de la Ley de Protección de Animales de Compañía establece que queda expresamente prohibido someter a los animales a prácticas que les puedan producir padecimientos o daños injustificados. Esto es, no se requiere para sancionar que el daño sea efectivo,

sino que simplemente su potencialidad ya constituye una posible infracción.

Conectando este razonamiento con las consideraciones contenidas en el informe, esta Procuraduría llegó a las siguientes conclusiones:

1. Se reconoce que la actividad realizada con los caballos ha sido antinatural, al declarar que *“el estado natural del caballo sería su existencia salvaje y sin jinete encima”*.

2. A la vista del video citado, se declara o afirma que no hubo en ningún momento *“nerviosismo excesivo”*. Es decir, se reconoce que sí existió nerviosismo, por lo que pudo haber existido estrés psicológico.

3. Igualmente, se afirma que *“no se observa en ningún momento que los jinetes hagan un uso excesivo de las espuelas o bocados con los que dirigen al animal”*. Al igual que en el caso anterior, tal y como se puede observar en el video, los jinetes tuvieron que utilizar las espuelas para hacer pasar los caballos por el fuego. O lo que es lo mismo, los jinetes, de una manera excesiva o no (cuestión difícil de interpretar), obligaron a los equinos a atravesar unas imponentes hogueras de fuego.

4. El veterinario afirma que *“sería muy raro que las ascuas, al no permanecer quieto el animal, le ocasionasen quemaduras”*. En este caso, debe advertirse que la infracción legal no solamente contempla daños reales o efectivos sino también daños posibles o potenciales. Dado que el veterinario no descarta que las ascuas puedan ocasionar quemaduras a las patas de los animales es evidente que esta conducta podría ser constitutiva de una infracción.

El cuarto y último elemento de obligada referencia es el video remitido por la Consejería de Agricultura y Ganadería relativo a la celebración de 2004. En este aspecto, una vez examinado el video citado, esta Procuraduría realizó las siguientes apreciaciones:

- Las hogueras por las que atraviesan los caballos tienen unas grandes dimensiones, no disponiéndose de elementos probatorios que demuestren si eran más grandes o pequeñas que las existentes en celebraciones anteriores.

- Algunos jinetes, atendiendo el bando municipal, atraviesan las hogueras bordeándolas, de manera que sus caballos no cruzan a través del fuego.

- Al contrario de lo expuesto en el Antecedente de Hecho Octavo de la Resolución de 20 de julio de 2004 del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, por la que se sobresee el expediente sancionador objeto de la queja, la impresión de esta Procuraduría es que varios caballos rehúsan atravesar las hogueras, existiendo incluso uno de ellos que se echa violentamente para atrás.

- Da la sensación de que varios jinetes fuerzan a sus caballos para que crucen las hogueras, si bien se carece de elementos de juicio para determinar si el uso de las espuelas ha sido excesivo o no.

- En algunos casos, los caballos no atraviesan inmediatamente las hogueras, sino que, por algunos breves instantes, se detienen en las ascuas.

Una vez comprobado que el espectáculo de “Las Luminarias” en su versión del año 2004 puede dar lugar a la producción de daños para los equinos, resultaba necesario para finalizar esta Resolución hacer una breve reseña a la tradición de la fiesta y al contraste existente con su desarrollo en la actualidad.

Según informe emitido por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, la tradición de la celebración de “Las Luminarias” está basada en la fuerza purificadora del humo, realizándose el desarrollo de la misma de la siguiente manera:

*“Discurre la procesión en honor al Santo, San Antón, por las calles del Municipio. En cabeza, se sitúa el Mayordomo a caballo y posteriormente los jinetes que le acompañan, las hogueras se sitúan en un lateral de dicha comitiva. Los participantes han de resultar ahumados por el humo proveniente de las hogueras que previamente se han encendido.*

*Que, según manda la tradición, las hogueras no han de servir para que los jinetes traspasen las mismas cuando se hallen con llamas como se indica en la prueba fotográfica adjunta ..., sino para originar el humo purificante.*

*Que, por parte de este Ayuntamiento, se intentan evitar aquellas actuaciones de los jinetes participantes que supongan sufrimiento a los caballos, introduciéndolos en las llamas de las hogueras citadas, apartándose de la tradición ancestral anteriormente citada de purificación a través del humo”.*

A la vista del informe del Ayuntamiento que se acaba de transcribir, parece fuera de toda duda que el desarrollo de la fiesta de 2004 no se corresponde con la tradición declarada por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, de manera que la conducta de los jinetes no podría ser justificada bajo el paraguas de una tradición que no guarda relación con lo que el propio Ayuntamiento implicado afirma.

Teniendo en cuenta la argumentación realizada a lo largo de esta resolución, no se propuso que la Administración autonómica hiciera uso de su potestad sancionadora de manera general e indiscriminada, sino que, siendo claro que el desarrollo del festejo de “Las Luminarias” en el año 2004 no ha guardado relación con la tradición histórica informada por el propio Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, esta Procuraduría entendía que se debían realizar cuantas actuaciones de carácter preventivo fueran necesarias para impedir que

los caballos pudieran sufrir daños físicos o psíquicos de cualquier naturaleza.

Ahora bien, loables actuaciones como el bando del Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares respecto a la última celebración (por cierto, apoyado explícitamente por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila), de poco valdrán si tal bando es incumplido de modo flagrante por varios de los participantes en el festejo y no son objeto de sanción alguna.

En definitiva, es necesario conjugar la tradición popular con el deber de evitar los tratos degradantes, crueles o abusivos a los animales por parte del hombre, ejerciendo la potestad sancionadora, única y exclusivamente, en los casos que resulte necesario y enfatizando cuantas actuaciones preventivas sean necesarias para instruir a los participantes sobre las conductas que son susceptibles de infracción administrativa.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución formal, dirigida a la Consejería de Agricultura y Ganadería:

*«1. Que, caso de no haberse dictado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila la resolución del recurso de alzada interpuesto por la Asociación en cuestión contra la resolución del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila de sobreseimiento del expediente sancionador objeto de la queja, se requiere que se inste tal resolución, en cumplimiento del mandato preceptuado en el art. 115.2 LRJPAC, el cual establece un plazo máximo para dictar y notificar la resolución de los recursos de alzada de tres meses.*

*Que se reconozca a la Asociación en cuestión, en su calidad de entidad denunciante de naturaleza cualificada, la legitimación para interponer recursos y reclamaciones en los expedientes sancionadores que se correspondan con su objeto establecido estatutariamente.*

*Que con el fin de obtener un informe emitido por una autoridad veterinaria oficial en la próxima celebración de “Las Luminarias” y para garantizar la inmediatez en el examen del estado de los caballos, se requiere que designe a un veterinario que realice in situ un seguimiento del festejo.*

*Que, en colaboración con el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, se realicen cuantas actuaciones preventivas sean necesarias, en especial, la instrucción a los jinetes de las conductas que son constitutivas de infracción administrativa según la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía.*

*Que, a la vista de la tradición histórica informada por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, se adopten las medidas que sean pertinentes para evitar las actuaciones de los jinetes que puedan suponer sufrimiento a los caballos y, singularmente, la introducción*

*de los caballos en las hogueras, apartándose de la tradición ancestral de la purificación a través del humo.*

*Que caso de reincidencia en las conductas expuestas a lo largo de esta Resolución en la próxima celebración de “Las Luminarias”, se proceda a la incoación de los expedientes sancionadores oportunos a los jinetes que atraviesen las hogueras de fuego con sus monturas y a la imposición de las correspondientes sanciones».*

Hasta la fecha no se ha recibido la respuesta de la Administración comunicando la aceptación o rechazo de dicha resolución.

## ÁREA I

### FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD

<b>Expedientes Área</b>	<b>219</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos</b>	<b>18</b>
<b>Expedientes admitidos</b>	<b>116</b>
<b>Expedientes rechazados</b>	<b>32</b>

#### 1. FAMILIA

##### 1.1. Personas mayores

El grado de dependencia física o psíquica que presentan las personas mayores y las difíciles circunstancias por las que atraviesan algunas de ellas derivadas de su situación económica, social o familiar, son determinantes, en buena medida, de las necesidades padecidas por este colectivo.

Sus demandas, demostrativas de la constante necesidad de atención social que precisan, se dirigen, de forma especial, a tratar de obtener una respuesta eficaz del modelo de atención residencial, de forma que proporcione la cobertura necesaria cuando no puedan seguir en sus hogares. Además, es preciso prestar una especial atención al posible riesgo de vulneración de sus derechos, en su condición de usuarios de residencias, al incumplimiento de las obligaciones exigibles hacia los mismos o a las deficiencias asistenciales existentes en los centros residenciales, ya sean de titularidad pública, privada o concertados, arbitrando para ello los mecanismos oportunos para asegurar la adecuada calidad del servicio.

Por ello, a través de las reclamaciones recibidas, se ha examinado la eficacia de la intervención pública en el ámbito de los problemas que plantea la asistencia residencial, tratando de comprobar si se ofrecen unos recursos adaptados a las necesidades de los mayores, se permite una atención integral que se adecue a las exigencias de funcionamiento establecidas en la normativa vigente, se respeta el ejercicio de sus derechos como usuarios y, en definitiva, si actúa como auténtico

garante de la calidad de vida de los mayores durante su estancia en dispositivos residenciales.

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

En principio, hay situaciones por las que atraviesan nuestros mayores que son susceptibles de ser atendidas permaneciendo éstos en su propio domicilio.

Ello no obstante, la atención residencial es fundamental para muchos mayores que, especialmente en situaciones de dependencia, no pueden seguir en sus hogares con el apoyo de sus familias o de la red de servicios comunitarios.

A pesar de lo anterior, la asistencia pública residencial no siempre responde, o lo hace con lentitud, a las demandas formuladas para el acceso a este tipo de atención.

Así ocurre con algunas reclamaciones presentadas ante esta Institución, cuyo examen ha permitido constatar 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 ingreso.

En relación con este extremo cabe citar, a título de ejemplo, el expediente **Q/873/04**. Las gestiones de información llevadas a cabo por esta Procuraduría con la Gerencia de Servicios Sociales respecto al expediente de ingreso en residencia para personas mayores de la persona referida en la queja, llevaron a conocer finalmente su estimación, tras efectuarse una nueva valoración, al procederse a la inclusión del interesado en el listado de reserva de plaza para el centro solicitado.

Teniendo en cuenta que tal inclusión determinaba la adjudicación de la plaza como beneficiario, suponiendo el próximo ingreso o incorporación en el centro correspondiente, se dio por concluida la intervención de esta Institución.

Esta necesidad de internamiento en centro residencial para personas mayores, era, asimismo, el problema planteado en la queja **Q/2051/03**, respecto de una persona que vivía en una localidad de la provincia de León.

En el curso de la investigación desarrollada por esta Institución, se solicitó información al Ayuntamiento correspondiente con el fin de conocer si la situación de dicha persona hacía precisa su atención integral mediante el ingreso en una residencia para personas mayores.

Tras la información recibida se constató que el ingreso de la persona afectada en una residencia era preciso dada su delicada salud, además vivía en una vivienda cuyo estado de conservación era lamentable, y no disponía de las más elementales condiciones de habi-

tabilidad. Por otro lado, el ingreso en un centro residencial parecía coincidir con la voluntad del afectado.

Sin embargo, pese a haberse confirmado dicha necesidad, la Gerencia de Servicios Sociales, atendiendo a la solicitud de informe planteada por esta Institución, comunicó que no se había presentado petición alguna de ingreso en residencia de personas mayores para la citada persona.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Procuraduría estimó preciso dictar una resolución en el presente supuesto.

Para ello se partió de la finalidad del Sistema de Acción Social de esta Comunidad Autónoma orientado a procurar un mayor bienestar y calidad de vida a los ciudadanos, a través de los servicios sociales básicos y específicos.

En concreto, parecía preciso detenerse, en especial, en la importancia que para dar respuesta a este caso ostenta la primera tipología de servicios sociales señalada (prestados a través de los Centros de Acción Social), cuyo objetivo fundamental se centra en garantizar las prestaciones que este sistema público de servicios sociales establece como básicas, coordinando las distintas acciones que surjan desde otros servicios específicos y desde la iniciativa social.

Es decir, tales servicios ofrecen de forma gratuita una respuesta acorde con las distintas situaciones que las personas presentan, prestando ayuda para acceder a los recursos sociales a los que pueden tener derecho.

En este sentido, con carácter general, debe tenerse en cuenta que según establece la Ley 18/1988, de 22 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León y el Decreto 13/1990, de 25 de enero, por el que se regula el Sistema de Acción Social, los CEAS realizan diferentes funciones, como la dirigida a orientar las problemáticas hacia los servicios o recursos especializados. Y a su vez, de forma específica, en el área de las personas mayores, destaca entre sus actuaciones la de plantear la urgencia de internamientos en centros residenciales del citado sistema para aquellos que lo necesiten.

En definitiva, partiendo precisamente de estas actuaciones propias de los servicios sociales básicos dirigidas a ayudar a las personas y colectivos sociales a resolver sus problemas y necesidades más urgentes, consiguiendo recursos adecuados para mejorar su calidad de vida, se dictó la siguiente resolución dirigida a la Diputación Provincial de León:

*“Que con la finalidad de ofrecer una respuesta acorde para resolver la relatada situación de necesidad de la persona en cuestión, prestando ayuda para el acceso al recurso social que su problemática precisa, se proceda por el Centro de Acción Social de Mansilla de las Mulas (...) a llevar a cabo las actuaciones oportunas*

*para plantear su internamiento en un centro residencial para personas mayores del Sistema de acción social (público, concertado o privado), contando, en todo caso, con el consentimiento o voluntad libremente manifestada por la citada persona o, en caso contrario, con la necesaria autorización judicial”.*

Con fecha 15 de diciembre de 2004 tuvo entrada en esta Institución la respuesta remitida por la Diputación Provincial de León de la que resulta que el trabajador social del CEAS correspondiente había presentado, el 29 de noviembre de 2004, en el Registro General de la Gerencia de Servicios Sociales, la correspondiente solicitud de ingreso en residencia para mayores a nombre de la persona a la que se refería este expediente, una vez recabado el consentimiento y voluntad libremente manifestado por el interesado.

### **1.1.2. Calidad de la atención prestada en centros residenciales para mayores**

Una atención y una asistencia de calidad a los usuarios de los establecimientos geriátricos, resultan fundamentales para garantizar el bienestar de los mayores durante su estancia en los mismos.

No obstante, las posibilidades de mejora de las políticas asistenciales, con independencia de que resulte adecuada la calidad de la atención prestada y el centro se ajuste a las normas de autorización y funcionamiento, pueden mostrarse acertadas para incrementar el grado de satisfacción de los usuarios y, en definitiva, su nivel o calidad de vida residencial.

Éste era el caso del centro residencial objeto del expediente **Q/1890/03**, ubicado en una localidad de la provincia de Palencia, al que se le imputaba una deficiente atención, motivada por la falta de diligencia de la empresa gestora.

La explotación del servicio público a prestar en el citado recurso, se llevaba a cabo mediante su gestión indirecta, adjudicada a una entidad privada a través del correspondiente contrato, en régimen de concesión. Dicha entidad venía gestionando desde entonces, de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas, el citado servicio público (cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento).

Esta Procuraduría realizó las oportunas investigaciones, para lo que solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales (a tenor de la función inspectora en materia de acción social que corresponde a dicho organismo, conforme al Decreto 97/1991, de 25 de abril), constatando que durante el desarrollo de las comprobaciones realizadas en el citado centro por personal inspector, se había verificado un adecuado nivel de calidad en la atención. Al mismo tiempo, se confirmaba por dicha Gerencia el cumplimiento de la normativa vigente tanto en el ámbito de los requisitos y condiciones para la autorización y funcionamiento de los

centros para personas mayores, como en el de la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en centros de servicios sociales para mayores.

Además, el adecuado estado general de las instalaciones de dicho centro para una buena práctica asistencial fue comprobado por personal de esta Institución en la visita que realizó al mismo.

Sin embargo, el Ayuntamiento, consideraba que la asistencia prestada en dicho recurso era mejorable.

Parecía, por tanto, que en este caso la mejora de la calidad asistencial podía resultar beneficiosa para perfeccionar el bienestar de los mayores institucionalizados. Y su determinación podía ofrecerse desde el ámbito de la fiscalización que, por su parte, corresponde al Ayuntamiento como titular del servicio público.

Teniendo en cuenta que la administración puede gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, una de las modalidades previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, para tal gestión indirecta, es la concesión administrativa. Modalidad también contemplada en la legislación local; concretamente en los arts. 85.4 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 113 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

A través de esta forma indirecta de prestación de servicios públicos por particulares -como en el caso examinado-, la administración retiene la titularidad del servicio, adjudicando su gestión a un tercero, el concesionario, que ejercerá una actividad dirigida a la satisfacción del interés público.

Ahora bien, este modo de prestación del servicio, en virtud de la autorización administrativa representada por la concesión, no supone una merma de las potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a la administración (STS de 23 de mayo de 1994). De ahí que ésta no pueda desentenderse de la ejecución del contrato, conservando, así, los denominados poderes de policía.

Por ello, el contratista, como gestor y como consecuencia de la vinculación al servicio, aparece inmerso en una situación de especial sujeción respecto a la Administración local concedente en su tarea de satisfacer las necesidades colectivas, ostentando ésta, pues, una serie de prerrogativas relacionadas en el art. 127 del antes citado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, entre las que destaca la de fiscalizar la gestión del concesionario (a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto de la concesión e imponer las correcciones pertinentes).

La permanencia de estas potestades públicas en manos de la Administración local -con independencia del

apoyo que como contrapartida debe otorgarse al gestor-contribuyente a la buena prestación del servicio.

Todo ello permitió al Procurador del Común formular la siguiente resolución al Ayuntamiento en cuestión:

*“Que sin perjuicio de la acreditada adecuación del nivel de calidad de la atención prestada en el centro residencial en cuestión, se proceda por ese Ayuntamiento, en ejercicio de la función que ostenta en la materia, a fiscalizar la actual gestión del servicio público prestado en ese recurso, para determinar, de este modo, aquellos posibles aspectos que pudieran mejorar en la práctica asistencial. Dictando, de constatarse la evidencia de posibles mejoras a realizar y ser ello procedente, las órdenes oportunas para perfeccionar la asistencia y, así, acrecentar el nivel de satisfacción y la calidad de vida de los mayores residenciados”.*

En respuesta a dicha resolución, el Ayuntamiento comunicó que en cuanto a la mejora de la calidad del servicio, se estaba intentando, entre otros, que se subsanara uno de los factores de calidad más demandado como era la financiación pública del coste de la plaza residencial, ocupando éste extremo un lugar preferente en cuanto a las mejoras posibles. También el citado Ayuntamiento había acordado que se dotara al centro de una piscina terapéutica.

### **1.1.3. Requisitos sobre autorización administrativa de los centros de carácter social para personas mayores**

La autorización administrativa (en el ámbito de los servicios sociales) se concibe como una formalidad para poder llevar a cabo la apertura, modificación y cierre de cualquier centro de carácter social dirigido al colectivo de personas mayores. De ahí que su inobservancia pueda determinar la imposición de las sanciones administrativas correspondientes.

Claro ejemplo de ello fue constatado en el expediente **Q/1650/03**, en el que se denunciaba el supuesto cierre irregular de una residencia para la tercera edad ubicada en una localidad de la provincia de Palencia.

El Pleno de la Corporación afectada, en sesión celebrada el 25 de enero de 1999, tras la convocatoria del concurso para la adjudicación del contrato de gestión, en régimen de concesión, del servicio público del citado centro residencial, había acordado su adjudicación definitiva a una empresa privada.

La suscripción del citado contrato entre el Ayuntamiento y la citada entidad había tenido lugar en fecha 8 de agosto de 2000.

Posteriormente, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el 12 de agosto de 2003, había acordado resolver, por mutuo acuerdo de las partes, el mencionado

contrato de gestión, recibiendo la citada Corporación el uso y posesión del edificio para su cesión a la Junta de Castilla y León.

Ello obedecía, al parecer, a la necesidad de construir un nuevo Centro de Salud y Especialidades Médicas, así como a la necesidad de mejorar de forma sustancial el Servicio de Atención Continuada (Urgencias), con el fin de desarrollar un plan funcional sanitario, moderno, completo y cohesionado con el resto del territorio. Al parecer, el Ayuntamiento carecía de un solar céntrico de disponibilidad inmediata, capaz de mantener la calidad y proximidad del servicio, en cuanto a la accesibilidad.

De ahí que, considerado el edificio del citado centro residencial en condiciones óptimas para el cumplimiento del plan funcional previsto por la Gerencia Regional de Salud, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 12 de agosto de 2003, acordase ceder el uso del citado edificio de propiedad municipal a la Junta de Castilla y León (Consejería de Sanidad y Bienestar Social), con el fin exclusivo de destinarle a Centro de Salud y Especialidades del Área de la Zona de Salud afectada.

En fecha 22 de agosto de 2003, el Ayuntamiento, como entidad titular del citado centro residencial, solicitaba ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia el cierre del mismo por cese de actividad. Ello había determinado que el Gerente Territorial de Servicios Sociales de Palencia emitiera el correspondiente informe, en el que se indicaba que el centro ya no estaba funcionando y que se había realojado debidamente a los usuarios del mismo, proponiendo, así, la resolución de cese de actividad y cierre del centro.

En esa misma fecha (22 de agosto de 2003) se giraba visita de inspección por personal inspector de la Gerencia de Servicios Sociales sobre las circunstancias en las que se había producido el traslado de usuarios de un centro a otro, comprobándose lo siguiente:

- Que las instalaciones del centro hacia las que se había producido dicho traslado, reunían los requisitos adecuados.

- Que las personas mayores trasladadas habían manifestado documentalmente su aceptación y voluntariedad respecto del traslado.

- Que dichas personas contaban con una ubicación propia y específica dentro del Centro al que habían sido trasladadas. Se habían habilitado, así, dependencias específicas en cuanto a servicios de comedor, salones, ascensor, acceso desde el exterior, recepción, habitaciones en la planta tercera y un ala de la planta segunda, baños geriátricos, etc.

- Que en el nuevo destino se mantenían condiciones, tanto económicas como de atención y prestación del servicio, idénticas a las anteriores. Siendo, además, el mismo personal técnico y de atención directa que las personas mayores tenían con anterioridad.

- Que se había comprobado que el centro al que se había realizado el traslado reunía las condiciones necesarias para prestar una buena atención residencial.

Finalmente, mediante resolución de fecha 3 de septiembre de 2003 de la Gerencia de Servicios Sociales, se autorizaba el cierre por cese de actividad del Centro residencial citado, cancelando su inscripción en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social.

Estos antecedentes, conocidos a través de las gestiones de información realizadas con la Gerencia de Servicios Sociales y el Ayuntamiento afectado, permitieron a esta Procuraduría analizar la posible existencia o no de irregularidad en las actuaciones desarrolladas para la clausura de dicho centro.

Partiendo de que la decisión de proceder al cierre de la residencia en cuestión, de titularidad municipal, forma parte del ámbito de las competencias de gestión atribuidas a las corporaciones locales (en virtud de la legislación de régimen local y en materia de servicios sociales), y de que el art. 111 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, establece como causa de resolución de los contratos administrativos el mutuo acuerdo entre la administración y el contratista, no podía deducirse por esta Institución, en este aspecto, una posible arbitrariedad o ilegalidad en el ejercicio de la función municipal.

Esta circunstancia tampoco se deducía del traslado de los mayores realizado a otro centro residencial, dado que:

a) El cierre o cese de un centro, tanto definitivo como temporal, impone la responsabilidad del realojo de las personas mayores (art. 13 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).

b) Y que el centro hacia el que se produjo el traslado, reunía las condiciones y requisitos necesarios para prestar una adecuada atención residencial, habiéndose habilitado, además, una ubicación propia y específica a los mayores trasladados y manteniéndose las condiciones tanto económicas como de atención y prestación del servicio idénticas a las existentes en el centro residencial clausurado.

Se había acreditado, además, que la situación generada con el cese del funcionamiento de la residencia en cuestión y el traslado de los residentes a otro centro se mostraba más ventajosa en el ámbito social y sanitario:

a) En el ámbito social, la existencia de dos centros residenciales venía marcada por un grado de utilización muy por debajo de su capacidad real (el 60% en el caso de la residencia objeto de cierre y el 47% en el del otro centro en cuestión).

A partir del traslado, este último centro presentaba unas ratios de utilización más razonables que las existentes con anterioridad, pasando de un 47% a un 70% de ocupación.

Ello no sólo dejaba margen para la cobertura de necesidades futuras, sino que otorgaba a la zona una ratio de 6,62 plazas residenciales por cada 100 personas mayores (casi el doble de la media nacional y superándose ampliamente el 5% recomendado por la Organización Mundial de la Salud).

b) En el ámbito sanitario, la cesión de la residencia al Sistema de Salud de Castilla y León suponía una situación de dotación asistencial en la zona más beneficiosa para la población que la ofrecida con anterioridad.

Sin embargo, todo ello no resultaba suficiente para poder afirmar la inexistencia de irregularidad en la actuación examinada. La resolución, por mutuo acuerdo de las partes, del contrato suscrito entre el Ayuntamiento y la entidad gestora para la gestión de la residencia, no habilitaba, sin más, a dicha Corporación para proceder al cierre del referido centro.

Y es que, como se apuntaba con anterioridad, la normativa autonómica vigente exige, con carácter previo, la obtención de autorización administrativa. Concretamente, el art. 5.2 c) 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, establece la necesidad de autorización administrativa en el caso del cierre o cese, tanto definitivo como temporal, de sus actividades.

De ahí que la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, establezca como infracción administrativa en materia de acción social el incumplimiento de las normas de autorización administrativa.

Además, el Decreto 97/1991, de 25 de abril, por el que se desarrolló el régimen sancionador en esta materia, estableció como infracción (art. 11.1) proceder al cierre de un centro sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa, calificándose dicha infracción como grave (art. 12 B).

Esta Procuraduría había constatado, en la tramitación del presente expediente, que el cese de la actividad de la residencia en cuestión se había producido sin haberse obtenido previamente la preceptiva autorización administrativa de cierre. La resolución de la Gerencia de Servicios Sociales por la que se autorizaba el cese de la actividad se había dictado en fecha 3 de septiembre de 2003, habiéndose emitido previamente informe en el que se indicaba que el centro ya no estaba funcionando y que se había trasladado a sus usuarios a otro centro. Es más, incluso dicho traslado ya se había producido con anterioridad a la presentación de la solicitud de autori-

zación de cierre (22 de agosto de 2003), dado que en esa misma fecha se produjo la visita de inspección por parte de personal inspector de la Gerencia de Servicios Sociales sobre las circunstancias en las que se había producido el mismo.

Por lo tanto, parecía evidente la posible comisión de una infracción administrativa, ante la que, sin embargo, no se había llevado a cabo actividad sancionadora alguna por parte de la Administración autonómica.

La normativa vigente ha investido a dicha administración de una potestad sancionadora en materia de acción social, que ésta, no obstante, no había procedido a emplear en este caso, olvidando que la concesión de ese poder punitivo tiene una finalidad esencial, como es la protección de aquellos colectivos especialmente vulnerables, que son los destinatarios de los servicios sociales. Así, cuando se castiga una infracción, no sólo se desarrolla una actividad represiva, sino que, a la vez, se tutelan otros intereses dignos de protección.

En concreto, en el caso examinado en este expediente los intereses tutelados eran los de las personas mayores usuarias de la residencia objeto de cierre, que de haberse respetado la fecha de la autorización administrativa para proceder al cese de la actividad, se hubieran podido enfrentar al traslado de forma menos precipitada, traumática e inesperada.

Precisamente por esta circunstancia, la administración debía asumir su protección como un objetivo prioritario, utilizando todos los medios que la ley pone a su alcance, incluido su poder sancionador.

Todas estas razones llevaron al Procurador del Común a formular la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“Que se proceda, previos los trámites oportunos y de no haberse efectuado hasta el momento, a depurar las responsabilidades a que hubiere lugar por una supuesta infracción en materia de acción social (cierre por cese de actividad de la residencia en cuestión sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa), incoando, si procediese, expediente sancionador a los presuntos responsables”.*

La irregularidad detectada, asimismo, determinó la necesidad de que el Procurador del Común efectuara también resolución formal al Ayuntamiento en cuestión, en los siguientes términos:

*“Que de plantearse en un futuro algún supuesto como el que ha sido objeto de la presente reclamación, se proceda por ese Ayuntamiento al estricto cumplimiento de los requisitos sobre autorización administrativa de los centros de carácter social para personas mayores establecidos en la normativa vigente.*

*Ello sin perjuicio de la responsabilidad que en el caso examinado procediese depurar por parte del*

*órgano autonómico competente en materia de acción social”.*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento; sin embargo la Consejería de Familia remitió un escrito del que se desprendía que no se aceptaba la resolución formulada, pues entendía, sorprendentemente, que no se habían apreciado infracciones a la normativa en vigor.

#### **1.1.4. Efectos económicos derivados de la estancia en residencias para personas mayores**

En el año 2001, en atención a un elevado número de quejas, se analizaron los efectos que para los usuarios de residencias de la tercera edad derivaron de la entrada en vigor del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en los centros residenciales para personas mayores, dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas con otros establecimientos.

Una de las cuestiones de mayor relevancia era la relativa a la retroactividad de la norma, la cual, desde un punto de vista objetivo, suponía un régimen económico mucho más estricto que el vigente con anterioridad. Esta retroactividad operaba, sobre todo, desde dos puntos de vista: la firma de un documento de reconocimiento de deuda por parte de los usuarios a favor de la Administración y la modificación del sistema de cómputo de los ingresos de los ancianos, en lo que afectaba a las pagas extraordinarias.

Desde el primer punto de vista, la Administración autonómica modificó su criterio inicial y, después de ciertos malentendidos y con algunas deficiencias de información, únicamente obligó a suscribir el documento de reconocimiento de deuda a quienes adquirieron la condición de residentes tras la entrada en vigor de la nueva normativa.

Sin embargo, tal criterio no se ha revisado respecto al cómputo de las pagas extraordinarias como concepto que integra las cantidades a liquidar por la Gerencia de Servicios Sociales. El problema se suscita cuando los usuarios de las residencias antes de la entrada en vigor del Decreto veían respetadas en su totalidad las pagas extraordinarias y de repente se encuentran con una modificación de sus condiciones de ingreso, en cuanto que la retención del 75% de sus pagas incluye también las pagas extraordinarias.

Así, nos encontramos con una actuación administrativa reprochable desde dos perspectivas. La primera, se refiere a la aplicación para los ancianos de un régimen económico distinto al que se tuvo en cuenta cuando ingresaron en las respectivas Residencias de Mayores, el cual constituye un perjuicio económico indudable, en tanto en cuanto van a perder el 75% de las dos únicas pagas que percibían íntegramente al año. Y, por otro lado, dicha medida que atenta directamente contra el

derecho de los ancianos al ocio y a la calidad de vida, tiene un alcance que podría ser calificado de confiscatorio.

Quizás una medida como la expuesta podría tener cabida en el ámbito de los residentes asistidos, los cuales apenas van a tener gastos personales. Pero lo cierto es que transcurridos aproximadamente cuatro años desde la aprobación de la nueva normativa, muchos usuarios de las Residencias de Mayores tienen la condición de válidos, y la retención del 75% de sus pagas extraordinarias ha supuesto, como se pudo comprobar personalmente, que los ancianos carecen de la cantidad mínima de dinero deseable para acometer gastos esenciales de la vida, como pudieran ser los de aseo, higiene, ropa, traslados a hospitales y centros de salud, o un mínimo ocio.

Por lo tanto, se consideró que esta modificación por parte de la Gerencia de Servicios Sociales de las condiciones económicas de los residentes con carácter retroactivo, no es ajustada a la legalidad y que no podía exigirse el nuevo régimen de liquidación de estancias a los mayores que hubieran ingresado en los centros residenciales antes de la entrada en vigor de la nueva normativa.

Pero además, y por lo que hace a las pagas extras, esta Procuraduría, ya en aquella ocasión consideró oportuno, no aplicar retención alguna sobre las percibidas por los usuarios de residencias de la tercera edad con independencia de la fecha en que hubieran ingresado en el correspondiente centro residencial y, por lo tanto, independientemente de la fecha de entrada en vigor del Decreto 56/2001. Para ello se tuvo en cuenta la obligación de los poderes públicos de fomentar el ocio de la tercera edad y de garantizar a los ciudadanos una digna calidad de vida en su ancianidad y proteger su bienestar, objetivo que debe guiar todas las actuaciones públicas en relación con todos los ciudadanos en general, y, en particular, con los integrantes del colectivo de la tercera edad.

Las propuestas contenidas en esta Resolución nunca fueron objeto de respuesta.

Pues bien, esta cuestión ha sido abordada de nuevo por esta Institución con ocasión de la tramitación de la queja registrada con el número de referencia **Q/1162/03**. En dicho expediente el reclamante mostraba su disconformidad con la retención, realizada por la Administración, del 75% del importe de las pagas extraordinarias percibidas por un usuario de una Residencia de la Tercera Edad desde el 25 de noviembre de 1997.

Esta Institución solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales en relación con el sistema de financiación de la estancia residencial del referido usuario.

La Gerencia comunicó a esta Procuraduría que el régimen económico de la citada persona era el resultante de aplicar los criterios contenidos en el Capítulo V del

mencionado Decreto 56/2001; de forma que participaba en la financiación del coste de la estancia residencial aportando mensualmente el 75% de la base de cálculo, integrada por los ingresos netos del solicitante y prorrateando el importe por catorce mensualidades.

Es decir, en definitiva tales efectos derivaban de la aplicación, entre otros, del apartado 1.a.2) del art. 33 del citado Decreto, cuya modificación se había sugerido por esta Institución, como se ha indicado en el año 2001, a fin de que el importe de la base de cálculo se prorrateara por doce mensualidades, aplicando a su resultado el 75%, todo ello con la finalidad de garantizar el ocio de la tercera edad reconocido en el citado art. 50 de la Constitución y el bienestar y la calidad de vida de los ancianos, garantía esta última reconocida en el art. 3 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León.

Por todo ello, en el expediente arriba mencionado, nuevamente esta Procuraduría ha analizado el acierto o no del criterio adoptado por la Administración autonómica en relación con la aportación económica de los usuarios a la financiación del coste por estancia en centros residenciales para personas mayores, aplicado con carácter general a todos los que a la entrada en vigor del citado Decreto 56/2001, de 8 de marzo, tengan la condición de usuarios.

En concreto, nuevamente dicha cuestión se ha analizado desde dos ámbitos diferenciados:

a) La aplicación de la retención del 75% de las pagas extraordinarias a los residentes anteriores a la entrada en vigor de la citada norma.

La Disposición Final Primera del señalado Decreto 56/2001 determinó que la aplicación del régimen económico establecido en el mismo vinculaba, a partir del 1 de abril de 2001 (fecha de su entrada en vigor), a todas las personas que tuvieran la condición de residentes, con independencia de la fecha de ingreso en el correspondiente centro residencial.

Sin embargo, las dudas interpretativas surgidas a raíz de su aprobación, llevaron a la Gerencia de Servicios Sociales (con ocasión de diversos expedientes de queja tramitados en su día por esta Institución) a señalar que lo dispuesto en tal Disposición Final no podía entenderse, en ningún caso, como un supuesto de aplicación retroactiva a las personas mayores que ya se encontraban ingresadas en centros residenciales a la entrada en vigor del citado Decreto.

Por este motivo, dicha Administración, consciente de la inquietud que tales dudas habían generado entre los residentes ya ingresados en centros propios o concertados, afirmó que aclararía la citada Disposición Final Primera en el Decreto por el que se procediera a la aprobación del Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León.

El Decreto 24/2002, de 14 de febrero, por el que finalmente se aprobó el citado Estatuto, no contempla, sin embargo, aclaración alguna en el sentido apuntado en su momento por la Administración autonómica.

La modificación realizada de la Disposición Final Primera del Decreto 56/2001 (en la Disposición Final Tercera del Estatuto) tan sólo exime de la obligación de suscribir el documento de reconocimiento de deuda y, lejos de aclarar la irretroactividad de la norma, impone la participación en la financiación del coste de las plazas conforme a lo preceptuado en el Capítulo V del Decreto 56/2001 a todas las personas con la condición de usuarios a la entrada en vigor del mismo. En concreto se establece que “las personas mayores que, a la entrada en vigor del presente Decreto, tengan la condición de usuarios de plazas en centro residencial propio o concertado, participarán en la financiación del coste de las plazas y en consecuencia abonarán las estancias conforme a lo dispuesto en el Capítulo V del Reglamento, desde la fecha de su vigencia, si bien no estarán obligados a suscribir el documento de asunción de obligación de pago de la cantidad resultante de la liquidación definitiva a que se refiere el art. 34.2 del mismo...”.

De hecho, como se comprobó en el supuesto concreto del expediente examinado, los efectos económicos del Decreto citado (incluida la retención del 75% del importe de las pagas extras, frente al anterior sistema que respetaba tales ingresos en su totalidad) se aplicaban al residente en cuestión, con independencia de la fecha de su ingreso.

Tal discrepancia en el desarrollo de la actuación administrativa, fue considerada desafortunada por esta Procuraduría en el ámbito de la protección de las personas mayores y del respeto a sus derechos adquiridos.

Por ello, parecía inevitable instar el cumplimiento del compromiso transmitido en su momento por la Gerencia de Servicios Sociales a esta Institución, considerando la conveniencia de proceder a la modificación del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, con el fin de que el régimen económico derivado del mismo fuese de aplicación exclusiva a aquellos residentes que hubieran ingresado en los correspondientes centros residenciales tras la entrada en vigor de aquél, esto es, a partir del 1 de abril de 2001. De forma que, satisfaciendo las expectativas creadas por la administración, fuese finalmente posible que todas aquellas personas que con anterioridad a esa fecha tuviesen la condición de residentes, continuaran en el disfrute de sus derechos adquiridos, no siéndoles de aplicación los efectos económicos (incluida la retención del 75% de las pagas extras) contenidos en el señalado Decreto.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el respeto a los derechos adquiridos es un principio de nuestro ordenamiento jurídico, amparado en principios y normas

de superior rango, como son la irretroactividad de las leyes, declarada en el art. 2.3 del Código Civil y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 de la Constitución.

Producida la consolidación de una situación jurídica bajo el imperio del ordenamiento anterior, cuya ultraactividad en el tiempo tiene como fundamento los principios convergentes de la justicia y de la seguridad jurídica, ambos inherentes a un auténtico Estado de Derecho, la retroactividad se enfrenta al límite de su respeto, de forma que, como señala el Tribunal Supremo, viene a consagrarse el principio de irretroactividad con la finalidad de proteger a los administrados de posibles intromisiones de la administración en sus esferas o situaciones privativas y por eso sólo se admite la retroactividad cuando se produzcan resultados favorables para los interesados. Se sostiene, además, el rechazo de la irretroactividad *in peius* de los reglamentos por quedar fuera de su ámbito normativo, los cuales sólo pueden lograr eficacia *ex nunc*, al quedar, como materia reservada a la Ley, la retroactividad normativa.

Era evidente, por tanto, la necesidad o exigencia de que los residentes anteriores al día 1 de abril de 2001 vieran respetadas todas las condiciones económicas que tenían al ingresar, lo que exigía que si tales usuarios no tenían incluidas en el cómputo de la liquidación de las estancias las correspondientes pagas extraordinarias, tal situación debía mantenerse y respetarse. Lo contrario supondría una improcedente retroactividad del Reglamento examinado.

b) La aplicación de la retención del 75% de las pagas extraordinarias a los residentes posteriores a la entrada en vigor del Decreto 56/2001.

De conformidad con el apartado anterior, los antiguos residentes debían ver respetadas, de acuerdo con el régimen económico aplicado en su ingreso, las pagas extraordinarias en su integridad, practicando las liquidaciones, en defensa de los derechos adquiridos, sobre las doce pagas y no sobre las catorce establecidas en la nueva regulación.

Pero además, como ha quedado dicho, el Procurador del Común consideró conveniente que el respeto a la integridad de las pagas extraordinarias se extendiera, asimismo, a los nuevos usuarios ingresados a partir del día 1 de abril de 2001.

De nuevo debe insistirse en el hecho de que, tal y como queja reflejado en nuestra Constitución, entre los principios rectores de la política social y económica, se encomienda a los poderes públicos la misión de promover el bienestar social de ese colectivo.

El alcance normativo del mandato de asistencia y protección social para nuestros mayores, se ha definido por una importante legislación autonómica de desarrollo. Esta Comunidad Autónoma, concretamente, parte de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y

Servicios Sociales de Castilla y León, configurando un Sistema de Acción Social con objetivos dirigidos a promover el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y a facilitar los medios para el bienestar de los ciudadanos y grupos sociales.

Esta política social, en el ámbito de la protección que requieren los mayores en la sociedad actual, ha sido articulada a través de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores en Castilla y León, que configurando la acción protectora en este campo, dirige la actuación de los poderes públicos hacia la atención y promoción del bienestar de la vejez.

El eje de esta norma, fundamentado en el objetivo de impulsar el bienestar de las personas mayores, gira en torno a una atención integral a través de medidas que garanticen la calidad de vida de los mayores.

El logro de un envejecimiento de calidad aparece asociado, entre otros aspectos, a la necesidad de velar por una suficiencia económica, que permita afrontar la cobertura de los gastos personales y la práctica de actividades de ocio, relacionadas directamente con el bienestar, con la satisfacción personal, la autoestima y la calidad de vida de los mayores.

De hecho, la escasez de recursos económicos de los que dispone una parte importante de la población mayor, es el principal motivo de las necesidades y problemas que surgen en la vejez (pérdida de motivaciones vitales, marginación, aislamiento, autoexclusión, etc.). La precariedad de las pensiones públicas conlleva que, en no pocos casos, el envejecimiento represente, desde el punto de vista económico, un motivo de empobrecimiento de las personas que superan los sesenta y cinco años de edad.

Las personas mayores, en general, disponen de los menores niveles de renta. Una mayoría muy elevada se desenvuelve económicamente con las cuantías de las pensiones mínimas e, incluso, un amplio colectivo subsiste con las exiguas rentas de las pensiones no contributivas.

Ello deriva en la mayor parte de las necesidades y carencias que repercuten sobre los ancianos. De ahí que la restricción de ingresos que implica la retención de las pagas extras derivada de la liquidación practicada conforme al Decreto 56/2001, representa una importante pérdida del bienestar y la calidad de vida de muchos mayores.

Por lo tanto, no parece correcto que sea la propia administración encargada de promover la calidad de vida y protección de los mayores, quien perjudique su bienestar y autonomía personal, reduciendo el único medio del que pueden disponer para afrontar determinados gastos personales.

Así, en otras Comunidades Autónomas, a diferencia del caso de Castilla y León, se ha entendido que para garantizar un envejecimiento de calidad es preciso el establecimiento de sistemas de aportación económica de los usuarios a la financiación de las estancias en centros residenciales para personas mayores, en los que no se computen las pagas extraordinarias correspondientes a las pensiones que los residentes pudieran percibir.

Este es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, según la Orden 12/2001, de 4 de septiembre, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, por la que se determina el precio público de los centros residenciales de personas mayores propios y concertados con dicha Comunidad; o del Principado de Asturias, de acuerdo con el Decreto 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos.

De ahí que esta Procuraduría consideraba preciso eliminar las pagas extraordinarias de las liquidaciones que se practiquen para la financiación del coste de las estancias en plazas residenciales dependientes de la Administración autonómica o concertadas, en relación con todos los residentes y con independencia de la fecha de ingreso. Así se garantiza la observancia del mandato impuesto a los poderes públicos para la protección de la calidad de vida de las personas mayores, especialmente de las que disponen de menores recursos económicos.

Por todo ello, se formuló una resolución dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en la que se insistió de nuevo en alguno de los extremos que constituyeron el objeto de la dictada en el año 2001:

*“1.- Que, en cumplimiento del compromiso manifestado en su momento por la Gerencia de Servicios Sociales, se proceda a la modificación de la Disposición Final Primera del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, de forma que, aclarando el carácter no retroactivo de la norma, los efectos económicos establecidos en el Capítulo V (entre ellos, la retención del 75% de las pagas extraordinarias) no sean de aplicación a aquellas personas que a su entrada en vigor tuvieran ya la condición de residente, en respeto de sus derechos adquiridos.*

*2.- Que mediante la modificación del art. 33.1.a.2) del señalado Decreto, se elimine del régimen económico establecido en el mismo el cómputo de las pagas extraordinarias correspondientes a las pensiones que los residentes pudieran percibir, velando, de este modo, por la suficiencia económica de las personas mayores, en especial de las que cuentan con menores recursos, para garantizar su bienestar, satisfacción personal y calidad de vida, en respeto al mandato impuesto por la normativa aplicable sobre la protección de este colectivo.*

3.- *Que de conformidad con lo anterior, se proceda a practicar al usuario objeto del expediente en cuestión (así como al resto de los usuarios de plazas residenciales propias o concertadas anteriores a la entrada en vigor de la norma examinada, que se encuentren en la misma situación) aquella liquidación que respete las condiciones económicas que tenía al ingresar en el centro residencial”.*

Esta resolución, lamentablemente, no ha sido aceptada por la Administración.

En concreto, entre otros extremos, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades indica que de realizarse la modificación en la liquidación de estancias propuesta por esta Procuraduría en el sentido de no aplicar los efectos económicos del nuevo Reglamento a los antiguos residentes, nos encontraríamos con la existencia de un doble régimen de liquidación de estancias y se daría la situación de que en los centros residenciales, usuarios con idénticos niveles de renta y recibiendo los mismos servicios, abonarían tarifas diferentes, produciéndose así una gravísima discriminación y agravio comparativo entre los nuevos usuarios y aquellos que adquirieron la condición de residentes con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto.

Esta Procuraduría considera que esta respuesta no es aceptable teniendo en cuenta que lo que se propone por el Procurador del Común es que no se practique retención alguna, por lo que hace a las pagas extras, con independencia de la fecha en que el residente haya ingresado en la residencia en cuestión.

#### **1.1.5. Dispositivos destinados a la atención no residencial**

La atención no residencial de la tercera edad se configura, asimismo, como una fórmula de asistencia fundamental del Sistema de Acción Social de Castilla y León. Los dispositivos que configuran esta forma de atención de las personas mayores, manteniendo a los usuarios en su domicilio habitual, se dirigen a fomentar la convivencia, la participación en la vida social, y a organizar actividades para la ocupación de su tiempo libre.

Dichos mecanismos de atención no residencial han sido objeto de algunas de las reclamaciones presentadas ante esta Institución.

En relación con esta cuestión, cabe citar el expediente **Q/733/03**. La persona reclamante denunciaba la supuesta opacidad existente respecto a las cuentas de los viajes y excursiones efectuados en un Hogar de la Tercera Edad de Burgos, dependiente de la Administración autonómica.

Solicitada información a la Gerencia de Servicios Sociales para comprobar la existencia o no de control en la ejecución del presupuesto de tales actividades, ese

organismo declinó función alguna al respecto, al resultar los viajes y excursiones una actividad ajena al presupuesto de la Administración de la que depende el referido centro, no estando, pues, financiados por la misma los gastos generados por el desarrollo de este tipo de servicios.

Bien es cierto que partiendo de la normativa reguladora de la organización y funcionamiento de los centros de personas mayores dependientes de la Administración de esta Comunidad Autónoma, y de sus órganos de participación y representación, aprobada mediante Decreto 24/2002, de 14 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León, la Dirección de tales recursos (bajo la dependencia orgánica y funcional de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de cada provincia) se encarga, entre otras funciones, de controlar y supervisar la ejecución del presupuesto de actividades.

Según la Gerencia de Servicios Sociales, ello abarca desde la fase de propuesta del gasto, aprobación del gasto, desarrollo de la actividad, para, finalmente, dar la conformidad de nuevo de dicha actividad por el responsable del centro, previo informe favorable de la actividad que ha generado el gasto.

Ahora bien, este procedimiento tan sólo opera en la ejecución presupuestaria de las partidas de gastos contempladas en el presupuesto asignado a ese centro por la citada Administración. Por lo tanto, quedan excluidos los gastos generados por los viajes y excursiones, al no estar comprendidos entre las actividades financiadas por la Administración autonómica y ser, por ello, ajenas a su presupuesto.

Esta circunstancia, sin embargo, no podía anular la posibilidad de algún tipo de control -aunque independiente de la labor directa del citado organismo autónomo- hacia la organización y gestión presupuestaria de esta clase de actividades desarrolladas en los centros destinados a las personas mayores.

Dicha consideración debía fundamentarse en el propio criterio manifestado a esta Procuraduría por la Gerencia de Servicios Sociales, al estimar que los viajes y excursiones en cuestión son gestionados extrapresupuestariamente por el Consejo de Centro.

Efectivamente, este órgano de participación y representación de los centros de personas mayores dependientes de la Administración autonómica (del que forma parte la propia Dirección), regulado en el antes citado Decreto 24/2002, de 14 de febrero, y encargado de participar y contribuir al buen funcionamiento del centro, se sirve de la constitución de comisiones de trabajo para favorecer el desarrollo de sus funciones.

Entre las comisiones de trabajo, que resultan ser el apoyo para el efectivo despliegue de la actividad del Consejo de Centro, éste puede constituir, dentro del carácter específico y fines propuestos por el centro, la

comisión de viajes y excursiones, encargada de la organización de todo tipo de viajes que se realicen por los usuarios.

De la eficacia de su funcionamiento dependerá el resultado del desarrollo de la función de este tipo de órgano de representación.

Era razonable, por ello, considerar que la verificación de la actividad desarrollada por las comisiones de trabajo, permitía al Consejo de Centro del que dependen exigir a las mismas el cumplimiento de sus fines y dar cuenta de la gestión encomendada. Ello, además, como presupuesto indispensable para garantizar la transparencia en el desempeño de la labor correspondiente al propio Consejo.

Por ello, esta Procuraduría formuló la siguiente resolución a la Gerencia de Servicios Sociales:

*“Que por la Dirección del Hogar de la tercera edad en cuestión -bajo la dependencia de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos y como miembro integrante del Consejo de Centro-, y junto con el Presidente del mismo órgano, se proceda a fijar en el orden del día de la próxima sesión ordinaria que se celebre (o, de ser preciso, extraordinaria), la rendición de las cuentas (ingresos y gastos) originadas por los viajes y excursiones organizados por la comisión de trabajo correspondiente desde el ejercicio 1999, de forma que los representantes de los usuarios puedan comprobar el resultado de la actividad llevada a cabo en este ámbito y quede garantizado el efectivo desarrollo de las funciones del citado órgano de representación y la transparencia (cuestionada en la presente reclamación) de la gestión presupuestaria de este tipo de actividades”.*

La Gerencia de Servicios Sociales aceptó dicha resolución, y comunicó a esta Procuraduría que se daba traslado de la misma a la Gerencia Territorial de Burgos para que la llevara a cabo.

Por último, en relación con las especiales necesidades de vivienda de las personas mayores, esta Procuraduría llevó a cabo en el año 2004 una actuación de oficio (OF/123/03) como resultado de la cual se instó a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y a los principales Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma la adopción de medidas dirigidas a promover viviendas de protección pública específicamente dirigidas a personas mayores.

Una referencia más amplia a la investigación de oficio citada podrá encontrarse en la parte de este informe dedicada a las intervenciones de oficio de esta institución.

## 1.2. Menores

Aunque en los últimos años ha mejorado de forma notable la atención que las administraciones prestan a los menores, existen todavía importantes ámbitos en los que

los derechos de la infancia pueden verse afectados o vulnerados (derivados de los procesos de separación o divorcio de sus progenitores o de la tramitación de procedimientos de acogimiento o adopción, entre otros).

Pese a ello, el número de reclamaciones formuladas ante el Procurador del Común instando la defensa de los menores y adolescentes de esta Comunidad Autónoma, sigue siendo reducido.

Ahora bien, esta Institución ha desarrollado una actuación de oficio sobre la situación de los menores desprotegidos e infractores en Castilla y León, que culminó con la presentación este año del correspondiente informe especial en las Cortes de Castilla y León. La exposición detallada del resultado de dicha actuación puede consultarse en el apartado de este informe relativo a las actuaciones de oficio.

En cuanto a las cuestiones suscitadas de forma más reiterada ante esta Procuraduría, suelen ser, con frecuencia, objeto de importantes discrepancias las medidas concernientes a los menores en situación de desamparo adoptadas por la entidad pública de protección a la infancia (aunque resulten plenamente justificadas), especialmente, si implican una separación familiar determinante de una imposible futura reunificación del menor con la familia de origen.

Precisamente es el acogimiento familiar la medida de protección que suscita mayores críticas, aunque dichas críticas no provienen sólo de los padres biológicos privados de sus hijos tras la tramitación de un procedimiento de desamparo, sino también de las propias familias acogedoras ante supuestas carencias de los programas desarrollados por la Administración autonómica para la ejecución de este tipo de medida.

### 1.2.1. Intervención administrativa en situaciones de desprotección

La protección que deben dar a los menores las entidades públicas, persigue su tutela en los supuestos de desamparo a causa del incumplimiento o del imposible e inadecuado ejercicio de los deberes protectores que corresponde a los padres biológicos.

Esta intervención administrativa reparadora de las situaciones de desprotección se encuentra condicionada por diversas circunstancias (gravedad del caso, grado de colaboración de los padres y posibilidad de cambio de la realidad familiar), determinantes de la decisión correspondiente sobre las medidas de protección aplicables, dirigiéndose, por orden de prioridad, desde la preservación en el 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.

Precisamente, esta acción de protección a la infancia en desprotección es la causa de buena parte de las reclamaciones presentadas, cuando de la misma derivan rupturas familiares causadas por la separación del menor de su hogar familiar tras la correspondiente declaración de desamparo y asunción de la tutela por la entidad pública.

Así, en el expediente registrado con el número de referencia **Q/833/03**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la acción protectora ejercida sobre dos menores por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, al haberse procedido a asumir su tutela y adoptar, de forma provisional, la medida de acogimiento residencial.

Esta Institución constató que la Administración autonómica había ejercido sus facultades y deberes respecto de los dos menores conforme a las previsiones legales, a la situación existente y en beneficio de los mismos, si bien, tras las circunstancias acontecidas con posterioridad, se decidió finalmente por dicho organismo el cese de la tutela y la reunificación familiar con su madre.

Ahora bien, esa reunificación no siempre es posible, de forma que en ocasiones las medidas adoptadas conducen a la separación definitiva de los menores de sus familias biológicas. En estos supuestos, esta Institución recibe, con cierta frecuencia reclamaciones de los afectados.

A título de ejemplo, cabe citar el expediente **Q/659/04**. En dicho expediente, el reclamante mostraba su disconformidad con la declaración de un menor en situación de desamparo, la asunción de su tutela legal por parte de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales y el ejercicio de su guarda mediante el acogimiento residencial.

En estos casos, en principio se pretende la reunificación con la familia de origen. Sin embargo, frecuentemente se observa que la necesidad de proporcionar una alternativa familiar definitiva y estable al menor, estableciendo un programa de separación definitiva, viene 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. Estas actuaciones realizadas por expertos en la materia, no son susceptibles, en principio, de una valoración crítica por parte de esta Procuraduría.

### **1.2.2. Medidas de protección a la infancia**

En la búsqueda de alternativas para dar la necesaria respuesta protectora ante conflictos familiares, han ido surgiendo nuevas figuras de atención a la infancia que han ido relegando a la medida de ingreso del menor en

grandes macrocentros o instituciones como única solución a adoptar ante este tipo de problemas.

De ahí que el acogimiento familiar se presente como una de las figuras o instrumentos fundamentales para el desarrollo de la función de protección de los menores en situación de desprotección y, en definitiva, como alternativa a la institucionalización o, cuando menos, como fórmula para reducirla de manera considerable, ofreciendo un entorno normalizado y adecuado al desarrollo del menor.

Mediante este tipo de medida de protección se otorga la custodia y atención de un menor a una persona o familia que asume las obligaciones señaladas en el art. 173 del Código Civil. De este modo la familia acogedora se convierte en el principal elemento de la existencia de la figura del acogimiento familiar.

En general se trata de familias que, con una gran conciencia social, brindan su ayuda a aquellos menores que precisan una alternativa a la convivencia con sus padres biológicos. Su colaboración hace posible que menores en situación de riesgo o desamparo se desarrollen en un entorno familiar adecuado, sin necesidad de proceder a su internamiento en un centro de protección. De ahí que la Gerencia de Servicios Sociales haya puesto en marcha un programa de acogimiento familiar.

Su desarrollo, sin embargo, ha sido objeto de diversas críticas ante esta Procuraduría por parte de las propias familias acogedoras.

A este respecto, cabe citar el expediente **Q/1488/03**. En dicho expediente se aludía a determinadas carencias del Programa de Acogimiento Familiar de Menores, concretamente en relación con los siguientes extremos:

a) Necesidad de modificar el término “remunerado” de los documentos de formalización del acogimiento, teniendo en cuenta que las cantidades aportadas son únicamente una pequeña asignación para la manutención del menor.

b) Necesidad de que dichas cantidades fuesen revisadas anualmente.

c) Y falta de rigurosidad en el ingreso de tales cantidades.

Las gestiones de información realizadas al respecto por esta Procuraduría con la Gerencia de Servicios Sociales, confirmaron finalmente la resolución de las anomalías detectadas. Dado que:

1) El término “remunerado” había sido expresamente eliminado. Así, en la Orden de 28 de febrero de 2002 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se actualizaron las prestaciones económicas a familias, ya se decía textualmente “compensaciones económicas a familias acogedoras”, al igual que en los modelos utilizados para la formalización de los acogimientos familiares.

2) Las cuantías de las mencionadas prestaciones económicas resultaban, en relación con las existentes en otras Comunidades Autónomas, de las más altas, contando, además, con ayudas para gastos extraordinarios y ampliaciones por especial atención del menor, que se añadían a la ayuda por manutención y gastos corrientes.

3) Y teniendo en cuenta que la medida de acogimiento familiar es de aplicación preferente para los menores separados de su familia, esa misma preferencia se estaba dando al pago de tales acogimientos, considerándose prioritarios dichos abonos por encima de otros gastos en todas las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, y haciéndose uso del sistema de pago más ágil.

No obstante, los retrasos que en algunas provincias se habían producido derivados del propio procedimiento de pago, demorado en algunas fases más de lo habitual, estaba siendo mejorando y seguía siendo objeto de subsanación a fin de evitar su reiteración en un futuro.

Otra de las carencias denunciadas ante esta Institución fue el objeto de la reclamación formulada en el expediente **Q/1489/03**, en el que el reclamante aludía a la escasez de acogimientos familiares de menores formalizados para los fines de semana y periodos vacacionales.

No obstante, tras las gestiones realizadas con la Gerencia de Servicios Sociales, se constató que la mayor demanda de familias acogedoras se dirige a la atención de menores de forma continua, motivo por el que los acogimientos de fines de semana o en vacaciones se orientan únicamente para aquellos casos en los que, por las características propias de los niños (discapacidad, adolescencia, problemas emocionales o de conducta, etc.) no ha sido posible encontrar familias con carácter más estable para acogerles.

A lo anterior se añade el hecho de que no todas las familias muestran predisposición para acoger a los menores que están disponibles durante tales periodos vacacionales o en fines de semana, por lo que la Administración autonómica viene realizando campañas de captación de familias acogedoras, con la finalidad, sobre todo, de obtener familias dispuestas a acoger a niños con características y necesidades especiales.

También fue objeto de reclamación (**Q/1490/03**) la larga espera padecida por las familias acogedoras para la formalización de los acogimientos familiares de menores.

Tampoco en este caso se detectó irregularidad alguna en la actuación administrativa, teniendo en cuenta que, según la información facilitada por la Gerencia de Servicios Sociales, la formalización del acogimiento familiar está condicionada a que las familias que voluntariamente deseen participar en el programa, se adecuen a las características y necesidades de los niños.

De hecho, al parecer existen grandes dificultades para llevar a cabo un acogimiento, dado que las propias demandas de las familias no se ajustan a las características de un alto porcentaje de los niños de protección, condicionando en exceso su ofrecimiento de acogimiento familiar en relación con el tiempo de acogida, a las características de los niños (pequeños y sin ningún tipo de problema) o al número de niños a acoger (un solo niño).

Por el contrario, sí se confirmó la carencia alegada por el reclamante en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1491/03**. En dicho expediente se aludía a la necesidad de implantar un servicio de respiro para los acogimientos familiares de menores con especiales dificultades.

La Gerencia de Servicios Sociales, en el curso de las gestiones de información desarrolladas al respecto por esta Institución, consideró su creación interesante y útil en algunos casos. Sin embargo, como explicación a su falta de implantación, adujo la necesidad de contar con un mayor número de familias, especialmente preparadas, que estuvieran dispuestas a asumir los casos con características especiales, y de las que no se disponía pese a trabajar constantemente en la captación de este tipo de familias de acogida.

Pese a ello, esta Procuraduría no podía dejar de pensar en la necesidad de crear un sistema de servicios diseñado para dar cobertura a las distintas demandas de ayuda y asistencia de las familias acogedoras.

Ello partiendo de que la preocupación social por el bienestar familiar ocupa un lugar importante en el ámbito de los servicios sociales. De ahí que la prestación de ayuda a las familias se haya convertido en un objetivo destacado en la labor de los responsables de la política social.

Se tiende, pues, al desarrollo de servicios de apoyo que puedan contribuir a cubrir las carencias de los servicios propios (alimentación, educación...) que generan las familias con miembros que presentan características especiales.

La realidad demuestra que el reconocimiento de la importancia y el valor social del papel de la familia, como indispensable en el sistema de cuidados, provoca la necesidad de articular medidas de apoyo, tales como programas de respiro, que permitan el descanso y la ayuda necesaria para mantener el bienestar psíquico, físico y emocional del cuidador.

Esta consideración prioritaria del apoyo a la familia, permanece presente, entre los distintos ámbitos de la acción social, en el de la infancia en desprotección, como es en el caso de los menores que conviven en un contexto familiar a través del acogimiento.

Así lo demuestra, en desarrollo del Título III de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y

protección a la infancia en Castilla y León, el Decreto 131/2003, de 13 de noviembre, por el que se regula la acción de protección de los menores de edad en situación de riesgo o de desamparo y los procedimientos para la adopción y ejecución de las medidas y actuaciones para llevarla a cabo.

En la Sección 5ª del Capítulo IV de Dicho Decreto, relativa al acogimiento familiar, entendido como forma de ejercer la guarda como medida de protección, se establece (art. 55) la prestación de diferentes apoyos para procurar su mayor eficacia y facilitar la consecución de sus objetivos. Así, junto a los de carácter técnico, jurídico o económico, destacan los apoyos de carácter social, como los servicios de respiro.

El establecimiento de este tipo de apoyos en el acogimiento familiar ya se recogía, incluso, en el Plan Regional Sectorial de Protección y Atención a la Infancia, aprobado por Decreto 276/2000, de 21 de diciembre. En este sentido, se fijaba como actuación en el campo de los acogimientos familiares, la implantación de un servicio de respiro para los acogimientos de especial dificultad y/o dedicación. Y ello con el objetivo específico de ampliar la captación y apoyo a todas las familias acogedoras, ya sean extensas o ajenas, proporcionándoles recursos para hacer frente a las necesidades específicas de los niños de protección, y así reducir el número de acogimientos interrumpidos y aumentar el número de familias acogedoras.

Su ejecución práctica, sin embargo, cayó en el olvido durante la vigencia de la citada planificación (2000-2003).

Esta situación no podía seguir prologándose indefinidamente, ni justificarse en la necesidad de contar con un mayor número de familias para acoger a este tipo de menores con especial dificultad, pues precisamente la creación de un servicio de respiro (como se preveía en el citado Plan Regional) puede servir de ayuda o impulso para la captación de familias acogedoras.

La conclusión de esta Procuraduría no podía, por tanto, ser otra que la necesidad de crear este tipo de apoyos para los acogimientos familiares, de forma que, cumpliendo con lo establecido en el señalado Decreto 131/2003, fuese posible que las familias acogedoras dispusieran del descanso y ayuda que precisaran mediante los recursos de respiro necesarios.

Lo anterior determinó a esta Institución a formular una resolución dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en los siguientes términos:

*“Que se proceda a la implantación de un servicio de respiro dirigido a los acogimientos familiares, fundamentalmente de especial dificultad, que permita reducir los niveles de sobrecarga, tanto física como emocional, de las familias acogedoras, facilitar momentos de descanso y dar respuestas a las necesidades específicas que surjan, manteniendo, así, su bienestar psíquico, físico y emocional.*

*Ello, además, como medio para procurar una mayor eficacia del acogimiento familiar, facilitar la consecución de sus objetivos e impulsar y ampliar la captación de familias acogedoras para este tipo de acogimientos con características o dificultades especiales”.*

Dicha Consejería aceptó la resolución en lo que se refiere a proporcionar cada vez más y mejores apoyos de respiro a las familias acogedoras.

### 1.2.3. Ejecución de medidas de reforma

Junto al régimen de protección a la infancia, destaca, asimismo, el sistema de intervención administrativa con menores infractores.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, como determina la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal del menor, es la entidad competente para la ejecución de las medidas que pueden imponer los Jueces de menores en sus sentencias firmes.

Desde la entrada en vigor de dicha norma, se han ido poniendo en marcha en Castilla y León diferentes dispositivos o centros para la ejecución de las medidas impuestas a los menores infractores por los órganos judiciales.

Para ello, la Administración de Castilla y León, además de contar con un centro propio, de ámbito regional, ha suscrito distintos convenios de colaboración con entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro.

En el expediente **Q/1127/03**, se aludía al funcionamiento y situación irregular de un centro destinado a la ejecución de medidas de internamiento en régimen abierto, permanencia de fin de semana y convivencia en grupo educativo, gestionado por una Asociación en virtud del convenio suscrito con la Gerencia de Servicios Sociales.

Sin embargo, tras las actuaciones realizadas, esta Institución comprobó la adecuación de dicho recurso de reforma al régimen jurídico aplicable actualmente:

a) Dicho centro colaborador (como el resto de su tipología), estaba regulado en el Capítulo III del Título I del Decreto 272/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de centros y servicios propios y colaboradores de protección, atención y tratamiento de menores en Castilla y León. Dicho Capítulo fue derogado, quedando sin contenido, por el Decreto 283/1996, de 19 de diciembre.

Tras dicha reforma, los centros y servicios colaboradores quedaron regulados, hasta la aprobación de una normativa específica, por el Decreto 109/1993, de mayo, de autorización, acreditación y registro de entidades, servicios y centros de carácter social en Castilla y León.

En consecuencia, les era de aplicación la Orden de 9 de agosto de 1993, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros y establecimientos de menores de protección o en riesgo de marginación.

A su tenor, según pudo comprobar esta Procuraduría como resultado de las gestiones desarrolladas con la Gerencia de Servicios Sociales, el Centro cumplía tanto las condiciones generales como los requisitos específicos establecidos en la señalada Orden y, en consecuencia, se encontraba autorizado e inscrito en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social.

La citada Orden, no obstante, fue derogada por el Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección. A dicha norma deben adecuarse los centros destinados a la ejecución de las medidas de internamiento en régimen abierto, permanencia de fin de semana y convivencia con grupo educativo, para lo que disponen de tres años a partir de su entrada en vigor.

No obstante lo anterior, esta Institución, con ocasión de la actuación de oficio desarrollada sobre la situación de los menores desprotegidos e infractores en esta Comunidad Autónoma, consideró necesaria la elaboración y aprobación de una normativa de carácter específico que regulase los requisitos de todos los recursos destinados a la ejecución de las medidas impuestas a los menores infractores por las autoridades judiciales competentes. Además, se consideró procedente que en dicha normativa se establecieran los mecanismos adecuados para la inspección y control del funcionamiento de todos los centros, propios y colaboradores, dedicados a la ejecución de esta clase de medidas.

Por ello, se formuló una resolución dirigida a la Gerencia de Servicios Sociales, que fue aceptada por dicho organismo, habiendo informado a esta Institución de la existencia de un borrador de Decreto en el que se abordan estas materias.

b) Además, el Centro en cuestión debía sujetarse a los Criterios de Organización y Funcionamiento establecidos por la Gerencia de Servicios Sociales. Entre ellos, destacan las reglas especiales a las que se somete a los menores para la ejecución de medidas de internamiento en régimen abierto (apartado 14: comunicaciones y visitas, permisos y salidas del centro...), para la ejecución de medidas de permanencia de fin de semana (apartado 15: prestaciones personales obligatorias, prohibición de visitas y comunicaciones, tiempo libre, imposibilidad de salir del centro salvo para la realización de actividades socioeducativas asignadas judicialmente...) y para la ejecución de medidas de convivencia en grupo educativo (comunicaciones, permisos y salidas...).

Estas reglas, según la Gerencia de Servicios Sociales, eran cumplidas en el citado centro educativo, y su incumplimiento daría lugar a la correspondiente corrección educativa.

Además, el centro contaba con el personal exigido en el Convenio de colaboración antes mencionado.

c) Y junto al cumplimiento de la normativa autonómica relativa al funcionamiento de este tipo de dispositivos y del contenido obligacional impuesto por la Gerencia de Servicios Sociales, el centro contaba con la preceptiva licencia de apertura.

Todo ello sin perjuicio de que, además, era visitado de forma periódica por miembros de la Fiscalía y por el Juez de Menores (sin que se hubiesen formulado por los mismos sugerencias o quejas sobre su funcionamiento), así como por los técnicos de las Unidades de Intervención Educativa de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, sin que se hubiese detectado hasta ese momento anomalía alguna en su funcionamiento.

#### **1.2.4. Protección de la integridad física de los menores**

La protección a la infancia comprende, asimismo, otras acciones de carácter general orientadas a evitar los efectos perjudiciales que para el desarrollo integral del menor pueden suponer algunas actividades. Existen, así, determinadas prohibiciones, cuyo cumplimiento debe ser estrictamente vigilado por la administración.

Es el caso, por ejemplo, de la participación activa de menores en espectáculos y festejos públicos que conlleven situaciones de peligro.

En dicho ámbito han sido diversas las reclamaciones formuladas ante esta Procuraduría, denunciando la participación de menores en determinados espectáculos taurinos celebrados en algunas localidades de esta Comunidad Autónoma.

Así ocurría en el expediente **Q/2283/03**, en relación con la celebración de espectáculos de vaquillas en la localidad de Roa (Burgos), el día 18 de agosto de 2003.

Las circunstancias acaecidas en la fecha señalada, según información facilitada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, fueron las siguientes:

El día 18 de agosto de 2003 se celebraron en la localidad de Roa tres festejos taurinos populares: un encierro a las 9:00 horas, a continuación una suelta de vaquillas y otra suelta por la tarde, después de finalizar una becerrada.

En la citada becerrada participaron menores de edad (uno de 16 años y otro de 17).

Ese mismo día, se celebró la suelta de una vaquilla menor de un año destinada a los menores de edad y cuya finalidad era potenciar la afición taurina desde la infancia. Al parecer, se denomina “vaquilla de los niños”, y es tradicional desde hacía años en la Plaza de Toros de Roa.

Tales hechos permitieron llegar a esta Procuraduría a las siguientes conclusiones sobre la legalidad o no de la celebración de los festejos taurinos señalados y de la participación en los mismos de personas menores de edad:

a) En cuanto a la autorización de los festejos taurinos celebrados.

Los espectáculos taurinos populares están previstos en la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril, así como en el art. 91 del Reglamento de Espectáculos Taurinos, aprobado mediante RD 145/1996, de 2 de febrero.

Una vez producida la transferencia de competencias en la materia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se llevó a cabo un desarrollo de la regulación de los espectáculos taurinos populares en el ámbito autonómico, con una larga e importante tradición en muchos pueblos de esta Comunidad.

Para ello se dictó el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de Castilla y León, modificado posteriormente por Decreto 234/1999, de 26 de agosto.

Entre las condiciones requeridas para la celebración de este tipo de espectáculos (Capítulo I), el art. 24 de dicho Reglamento recoge la necesidad de previa autorización del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León de la provincia a la que pertenezca la localidad en la que se va a producir la celebración.

La ausencia de tal autorización administrativa constituye una infracción grave tipificada en el art. 38. 2 b) del citado Reglamento.

En concreto, en el caso examinado en el expediente arriba mencionado, los festejos taurinos populares celebrados en Roa el 18 de agosto de 2003, habían sido autorizados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos:

- Encierro a las 9:00 horas: Resolución de 12 de agosto de 2003.

- Suelta de vaquillas a las 9:30 horas: Resolución de 14 de agosto de 2003.

- Suelta de vaquillas a las 20:30 horas: Resolución de 14 de agosto de 2003.

- Becerrada a las 18:30 horas: Resolución de 14 de agosto de 2003.

No ocurrió lo mismo, sin embargo, en el caso de la suelta denominada “vaquilla de los niños”, dado que,

según informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, no constaba que se hubiera autorizado este tipo de festejo. Tampoco ningún espectáculo con esa denominación había sido declarado espectáculo taurino tradicional, conforme a lo dispuesto en el Capítulo II del señalado Decreto 14/1999.

Pese a ello, la suelta de la “vaquilla de los niños” se había celebrado el día 18 de agosto de 2003 y se venía celebrando de forma tradicional desde hacía años en la Plaza de Toros de Roa (Informe de la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos de 17 de febrero de 2004 e informe de 14 de abril de 2004 de la Sección de Interior de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos).

b) Respecto a la participación de personas menores de edad en los espectáculos taurinos celebrados.

Uno de los ámbitos de especial importancia vinculados a la celebración de fiestas taurinas populares y tradicionales, es la protección de los participantes, estando presente en la regulación examinada toda una serie de medidas dirigidas a garantizar la integridad física de los mismos.

En concreto, se prohíbe la participación activa en estos festejos a los menores de edad (art. 10.1 e) del Decreto 14/1999) y, además, a aquellas personas que muestren síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas, enajenación mental, y a aquellas otras que por su condición física o psíquica puedan correr un excesivo peligro o que con su comportamiento puedan provocar situaciones de riesgo.

El incumplimiento de tal prohibición aparece tipificado como infracción grave -de acuerdo con la ya citada Ley 10/1991-, en el art. 38.2 del mencionado Decreto autonómico.

En la becerrada celebrada en Roa el 18 de agosto de 2003, se había producido dicho incumplimiento, lo que también había ocurrido en la suelta de la “vaquilla de los niños” realizada ese mismo día. Así había quedado acreditado mediante el informe elaborado por la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos de 17 de febrero de 2004, durante el trámite de información previa llevado a cabo por la Administración autonómica, a raíz de la denuncia presentada por una asociación, para conocer las circunstancias del caso y decidir sobre la procedencia o no de incoar expediente sancionador.

Una vez comprobada la participación activa de menores en los festejos señalados, no podía compartirse el criterio administrativo adoptado al respecto, dado que la normativa no permite participar a los menores en función del peligro o riesgo para su integridad, sino que, sin condición alguna, prohíbe tajantemente su participación.

En definitiva, en la localidad de Roa (Burgos) el día 18 de agosto de 2003, se había celebrado una suelta de vaquillas, denominada “vaquilla de los niños” sin autorización del órgano administrativo competente.

Además, se había producido la participación de menores de edad en la becerrada celebrada a las 18:30 horas y, evidentemente, en la citada suelta por estar dirigida al público menor de edad.

Tales hechos mostraban, a juicio de esta Institución, la existencia de pruebas suficientes para haber procedido a la incoación de expediente sancionador para la determinación de la posible existencia de alguna infracción administrativa en la materia. Y sorprendía que la Administración autonómica, por el contrario, negara su existencia y procediera al archivo de una denuncia presentada al respecto.

Todas las infracciones citadas estaban tipificadas como graves en el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, y su plazo de prescripción es de un año (art. 13.4 de la Ley 10/1991, de 4 de abril).

En el presente caso, el citado plazo de prescripción debía entenderse interrumpido, teniendo en cuenta la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo, por entender que no podían ser marginadas actuaciones que preceden al que se considera propiamente expediente sancionador, puesto que no son otra cosa que una fase preliminar del mismo; de forma que la prescripción se interrumpirá desde que el procedimiento se dirija contra el culpable, pero empleando deliberadamente un término vago y genérico como es el de procedimiento con el fin de comprender dentro del mismo cualquier tipo de actuación oficial encaminada al descubrimiento de la infracción o a la identificación de su autor.

Todo ello llevó a esta Procuraduría a formular la siguiente resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial:

*“Que de conformidad con las pruebas reveladas sobre las circunstancias concretas del caso examinado, se proceda por el órgano competente a decidir sobre la necesidad de iniciar procedimiento sancionador, acordando su apertura contra el supuesto responsable, por la presunta comisión de infracciones tipificadas en el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de Castilla y León (falta de autorización administrativa para la celebración de un festejo celebrado en Roa el 18 de agosto de 2003 y participación de menores de edad en dos de los espectáculos organizados en la misma localidad y fecha)”.*

En respuesta a dicha resolución, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial comunicó a esta Institución su aceptación por la Agencia de Protección Civil e Interior.

## 2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

### 2.1. Minusvalías

#### 2.1.1. Valoración de la discapacidad

Al igual que en años anteriores, a lo largo del presente se han formulado varias quejas en las que se refleja el desacuerdo de ciudadanos afectados de minusvalía con los criterios aplicados por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León al calificar su grado de minusvalía, bien al ser valorados por primera vez, bien en las sucesivas revisiones llevadas a cabo.

En concreto, los reclamantes consideran que con la calificación efectuada no es posible acceder a determinadas prestaciones sociales, al no haber alcanzado el porcentaje exigido, del 33% en general y del 65% en su caso, para recibir determinadas ayudas.

Teniendo en cuenta que la calificación de la minusvalía está regulada por el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, en este informe solo se recoge una breve referencia a este tipo de reclamaciones, dado que el ámbito o materia de las mismas excede de las competencias de esta Institución. De ahí que, en su mayor parte, las quejas recibidas hayan sido remitidas al Defensor del Pueblo.

En el expediente **Q/1651/03** ya mencionado en el informe del año 2003, el reclamante aludía a la incongruencia de que el certificado de minusvalía especificara el grado del 15%, es decir, sin llegar al límite del 33% que determina el límite entre válido y minusválido.

La persona a la que se refería ese expediente (un menor) tenía que ser tratada, en el ámbito escolar como a.c.n.e.e. y en su vida diaria necesitaba de varias ayudas. Sin embargo, al no haber alcanzado el mínimo del 33%, las instituciones públicas no tenían obligación de prestarle ningún tipo de ayuda por razón de su minusvalía. Con lo que nos hallamos ante el supuesto de que por estar menos afectado o necesitar menos ayudas que otros, tampoco los poderes públicos le garantizan esos menores apoyos o asistencia.

El autor de la queja consideraba que era preciso adoptar medidas para integrar en la sociedad a los discapacitados, pero dichas medidas deben servir 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 medidas no llegan a tiempo, la experiencia demuestra que se llegan a alcanzar los niveles de incapacidad exigidos por los baremos.

La queja fue analizada en esta Institución y finalmente se remitió al Defensor del Pueblo, quien indicó al reclamante lo siguiente:

*“El Defensor del Pueblo comparte la preocupación que nos expone en torno a la necesidad de mejorar el conocimiento sobre las enfermedades poco frecuentes, a*

*través de la investigación básica y clínica, y de promover una política adecuada tendente a la obtención de fármacos eficaces para estas enfermedades, así como del reconocimiento de las prestaciones sociales que puedan ayudar a las personas afectadas.*

*Esta preocupación ha quedado reflejada en nuestro último informe anual a las Cortes Generales, resaltando el denominador común de las quejas recibidas de personas afectadas por enfermedades poco frecuentes, en las que se destacan las acusadas dificultades en su diagnóstico y tratamiento, en gran medida por la inexistencia de centros específicos de referencia.*

*En relación con la propuesta concreta de asignar determinada puntuación en el baremo de minusvalía a ciertas enfermedades, queremos indicarle que, en su día, con ocasión de la aprobación de la nueva regulación del reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, mediante el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, se solicitó información sobre otras situaciones afectadas por los nuevos criterios de valoración.*

*En la información facilitada al respecto por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, se señalaba como criterio fundamental que rige la aplicación del baremo la mayor o menor limitación para las actividades de la vida diaria y, en su caso, la actividad laboral, independientemente de la patología causante. Esto ha supuesto, de acuerdo con dicha información, un aumento del grado en algunos casos, y una disminución en otros, respecto al anterior sistema de evaluación. Por ello, el citado organismo hace hincapié en que no se deben establecer correspondencias fijas entre el diagnóstico y el grado de discapacidad.*

*Cuando las cuestiones planteadas afectan, como ocurre en el presente caso, a las potestades de organización interna de la Administración, nuestra intervención sólo resulta procedente si se aprecia de un modo directo una vulneración de los derechos constitucionales cuya defensa tenemos encomendada. La mera disconformidad o desacuerdo con los criterios de organización y funcionamiento de los servicios públicos no puede, por sí sola, motivar nuestra intervención...”.*

En el expediente **Q/505/04** el reclamante mostraba su desacuerdo con los criterios aplicados por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia en su resolución de 23 de mayo de 2003, al calificar el grado de minusvalía en la última revisión llevada a cabo.

En este caso, la queja fue rechazada, aclarando al interesado que, una vez examinado el procedimiento seguido, se había llegado a la conclusión de que se habían seguido las normas del RD 1971/1999 de 23 de diciembre.

Concretamente, se indicó al reclamante que tanto el cometido como el número y cualificación de los miembros de los equipos de valoración y los baremos aplicables, están minuciosamente especificados en la

norma según conceptos técnicos susceptibles de ser manejados solamente por el personal cualificado para ello.

Además, se le informó de la falta de competencias del Procurador del Común para revisar la actuación de los órganos facultativos.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/1043/04** el reclamante llamaba la atención sobre el contenido de los certificados de reconocimiento y declaración de la minusvalía expedidos por la Gerencia de Servicios Sociales, en los que se especifica con todo detalle no solamente el grado de discapacidad sino también las dolencias concretas que la originan. El autor de la queja consideraba que ello suponía una cierta vulneración del derecho a la intimidad provocando fácilmente actos de discriminación, como cuando se trata de enfermedades con un cierto estigma social, como las mentales o de transmisión sexual.

Esta situación, según el escrito recibido en la Institución, provoca que en muchos casos los minusválidos afectados no utilicen sus certificados a la hora de acceder a un empleo, renunciando a los posibles beneficios compensatorios con los que podrían contar por razón de su minusvalía, ante el temor de suscitar rechazo por parte de las empresas. Por ello, se reclamaba que se aplicaran medidas para corregir esta situación.

El expediente se remitió al Defensor del Pueblo, quien indicó al reclamante lo siguiente:

*“En su escrito hace referencia a los problemas que pudieran causarse a los interesados por el detalle de las dolencias que padecen, que se hacen constar en el impreso de certificado de minusvalía. En relación con ello queremos indicarle que la mayor parte de las Comunidades Autónomas, al notificar al interesado el grado de minusvalía reconocido, le remite dos escritos: uno de ellos, en el que únicamente se indica el grado de minusvalía y los factores sociales, y otro, en el que se detallan las posibles dolencias objeto de valoración.*

*Con esta forma de actuar se garantiza el derecho del interesado a conocer los factores valorados en su discapacidad, al tiempo que se le dota de un documento que acredita su discapacidad sin detallar dichas dolencias.*

*En el supuesto de que tenga usted conocimiento de que en alguna Comunidad Autónoma no se está actuando de esta forma, puede dirigirse de nuevo a esta Institución aportando cuantos datos obren en su poder para corroborar su pretensión”.*

Con relación a este extremo, parece conveniente hacer una breve referencia a la Jornada sobre “protección de datos de carácter personal y discapacidad” celebrada por la Agencia Española de Protección de Datos, el Cermi y Fundación Once el 23 de noviembre de 2004 en Madrid. En dicha jornada las personas con discapacidad

han solicitado una mayor protección de sus datos personales.

La jornada tuvo como objetivo difundir el conocimiento del derecho fundamental a la protección de datos y facilitar el cumplimiento de la normativa al sector social de las personas discapacitadas.

### 2.1.2. Ayudas públicas

#### 2.1.2.1. Económicas

En este apartado, en la mayor parte de las reclamaciones recibidas, esta Procuraduría ha tenido que limitarse a informar a los interesados sobre los distintos tipos de ayudas y sus requisitos ya que no se han apreciado irregularidades que determinaran la necesidad de dirigir resoluciones o recomendaciones a la Administración.

El autor de la queja registrada con el número de referencia **Q/531/03**, se refería a la situación en que había quedado una persona, tras el accidente sufrido con ocasión de la instalación de juegos y atracciones infantiles en un Polideportivo Municipal. Como consecuencia de dicho accidente, la persona indicada había sufrido lesiones que dieron lugar a una minusvalía física permanente del 86%, sin que dicho grado se haya modificado al parecer desde el año 1996.

El asunto, llevado a los tribunales, había concluido con sentencia de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, contraria a las pretensiones del reclamante.

En la queja se pretendía lograr la mediación del Procurador del Común para hacer valer la posible responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, responsabilidad no estimada o apreciada por el Tribunal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hizo saber al interesado que, ante la existencia de dicha resolución judicial, esta Institución no podía intervenir, ni revisar la sentencia dictada. Por ello, esta Procuraduría únicamente se limitó a facilitar al interesado información sobre algunas de las prestaciones sociales previstas por la Junta de Castilla y León para personas discapacitadas, a las que podría acceder en caso de cumplir los requisitos establecidos al respecto.

Así, se le facilitó información sobre las siguientes prestaciones y ayudas:

1.- Pensión de invalidez no contributiva, regulada en la Ley General de la Seguridad Social, RDLeg 1/1994 de 20 de junio en su art. 144. Se trata de una prestación periódica que se reconoce por padecer un determinado grado de minusvalía, que ha de ser igual o superior al 65%, siempre que el beneficiario no haya cumplido 65 años y carezca de rentas o ingresos suficientes, en los términos determinados en la normativa de aplicación.

2.- Ayudas individuales destinadas a personas con discapacidad, convocadas anualmente por resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, y que se supeditan a las necesidades puntuales de las personas reconocidas como minusválidas (necesidades que son evaluadas por el equipo de valoración y evaluación del centro base) y a la disponibilidad presupuestaria.

3.- Ayuda a domicilio, regulada por el Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, modificado por Resolución de 19 de diciembre de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueba el baremo para la valoración de las solicitudes.

Además, se indicó al interesado que para solicitar cualquiera de dichas prestaciones es necesario dirigirse a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales o al CEAS de su respectivo ayuntamiento.

#### 2.1.2.2. Técnicas

En el expediente al que se hace referencia a continuación, más que formularse una queja propiamente dicha, el interesado aludía a la necesidad en que se encontraba una persona con discapacidad visual de contar con determinadas ayudas técnicas destinadas a facilitar su desenvolvimiento en su vida diaria y en sus estudios.

Así, en el expediente registrado con el número de referencia **Q/658/03**, se hacía referencia a la necesidad de contar con ayuda para la adquisición y adaptación de un equipo informático, lo que facilitaría los estudios de la persona a la que se aludía en la queja y podría favorecer o facilitar su inserción laboral.

El interés del Procurador del Común por todo lo que de alguna manera condiciona la integración social y laboral de las personas discapacitadas, así como la buena acogida que los requerimientos o solicitudes de esta Institución suelen tener por parte de la Once, hace que en esta ocasión se solicitaran al centro de investigación, desarrollo y aplicación tiflotécnica (CIDAT) los datos precisos para informar al interesado de los medios de ayuda que podía obtener, así como estudiar la posibilidad de proponer en su caso a la administración competente, la aplicación de medidas que permitan a todas las personas invidentes acceder a las ayudas necesarias.

La Once remitió un informe del que se dio traslado al reclamante. En concreto en dicho informe se recogía lo siguiente:

*“Once facilita a sus afiliados una amplia gama de ayudas y prestaciones para apoyar los procesos de formación y el desarrollo de actividades profesionales o culturales. Destacan 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.*

*Las circulares n.º 6/96, n.º 6/98 y oficio-circular n.º 25/2002, regulan los sistemas de prestaciones y ayudas para la adaptación de puestos de trabajo y de estudio para afiliados.*

*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 facilitan 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. Así las Circulares n.º 10/95, n.º 5/96 y n.º 19/2001.*

*Por último, cabe destacar el constante esfuerzo que la ONCE realiza para 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 Comarcas distribuidos por todo el territorio nacional”.*

#### **2.1.2.3. Exención de impuestos: IVTM**

Entre las quejas que tuvieron por objeto las ayudas públicas a favor de los discapacitados, ocuparon uno de los primeros lugares las referidas a la exención de la cuota en el IVTM.

Así, en el expediente **Q/884/04** una persona con deficiencia visual había solicitado de su ayuntamiento la exención en la cuota de dicho impuesto, dicha exención le fue concedida. Sin embargo, un mes después, dicha cuota le fue requerida por la Diputación Provincial.

Ante lo que parecía más bien un error de la administración se decidió, antes de tramitar el expediente formalmente como una queja, indicar al interesado alguna medida a tomar en el sentido de que pudiera hacer efectivo el derecho que le reconoció en su día la Ley 51/2002 de 23 de diciembre de 2002.

Dicha ley que entró en vigor el 1 de enero de 2003 (derogada por el RDLeg 2/2004 de 5 de marzo) declaró la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, ente otros “a los vehículos para personas de movilidad reducida a que se refiere el reglamento general de vehículos, aprobado por RD 2822/1998, de 23 de diciembre. Así mismo estarán 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.”

Añadiendo dicha norma que “para poder aplicar dichas exenciones, 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 su concesión”.

No obstante, como quiera pues que el derecho a la exención le correspondía al interesado desde 1 de enero de 2003, se le sugirió presentar ante la Diputación Provincial, como Administración recaudadora, y ante el propio ayuntamiento, como órgano gestor del mismo, una solicitud de devolución de la cuota satisfecha.

#### **2.1.2.4. Tarjeta de estacionamiento**

La utilización del coche constituye un factor muy importante en el desarrollo de la vida diaria de las personas que padecen una discapacidad física, posibilidad que se incrementa si se acompaña de medidas que facilitan su aparcamiento.

En el expediente **Q/2231/03** el reclamante acudió a esta Institución indicando que el Ayuntamiento de Ávila le había denegado la tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad por no cumplir con el requisito de encontrarse empadronado en dicho municipio.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Institución indicó al interesado que dicha tarjeta representa una autorización especial de aparcamiento, para cuya expedición son competentes las Corporaciones Locales en su respectivo ámbito territorial. Cada ayuntamiento cuenta con su propia normativa, en la que se establecen los presupuestos, condiciones y requisitos exigibles, entre los que se encuentra el de formar parte al menos de la población de derecho del municipio.

No obstante, otorgada válidamente dicha autorización, ésta surte efectos en todo el territorio de la Unión Europea sin necesidad de ningún otro requisito.

Por ello, esta Institución aclaró al interesado que es ante el ayuntamiento en cuyo padrón municipal se encuentra inscrito el solicitante, ante el que debe formularse la solicitud correspondiente, lo cual, sin embargo, no limita geográficamente la validez de la tarjeta.

Además, se aclaró que la autorización especial para estacionar en las zonas reservadas a los vehículos utilizados por los discapacitados requiere estar en posesión de la tarjeta de aparcamiento expedida por el ayuntamiento, lo que a su vez exige estar calificado como persona con movilidad reducida.

Tras dicha información, y no apreciándose irregularidad alguna en la actuación administrativa, se procedió al cierre del expediente.

El baremo establecido por el RD 1971/1999 de 23 de diciembre, para calificar la situación de movilidad reducida, vincula dicha situación a la imposibilidad de utilizar los transportes públicos, por lo que algunas personas con discapacidad visual han acudido a la institución considerándose perjudicados.

Así, en la reclamación formulada en el expediente **Q/1791/03**, se aludía a la disconformidad de los afectados con el certificado expedido por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León en resolución de 4 de noviembre de 2002.

En este caso se trataba de dos personas con una discapacidad visual del 87% y 87, 5% respectivamente. Aplicada la baremación aprobada por orden de 8 de marzo de 1984, obtuvieron 0 puntos en la valoración de movilidad reducida, siendo necesarios al menos 7 puntos para obtener dicha situación y consecuentemente grave dificultad para utilizar el transporte colectivo. En consecuencia, se emitieron sendas Resoluciones de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León denegando la situación de movilidad reducida a efectos de expedición de la tarjeta de estacionamiento.

Esta Institución comprobó, en la tramitación del expediente citado, que la Gerencia de Servicios Sociales había actuado correctamente. Por ello no era posible formular resolución alguna dirigida a la Administración.

Ello no obstante, se trató de facilitar al reclamante una explicación, para lo que se le informó de que el baremo para determinar la existencia de dificultades para utilizar el transporte colectivo, que es el criterio legalmente determinante para la expedición del certificado de movilidad reducida, se encuentra regulado (ya se ha dicho antes), en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, *BOE* n.º 22 de 26 de enero de 2000. Según dicha norma la apreciación de esa situación constituye una actuación reglada por lo que se refiere a los equipos competentes para llevarla a cabo y a los baremos determinantes de dicha valoración, tomando en consideración los criterios de puntuación normativamente establecidos.

En la información que se facilitó al reclamante, se transcribieron algunas de las normas que regulaban la materia en cuestión con la finalidad de facilitarle todos los datos posibles en relación con la cuestión que había planteado ante esta Institución.

Además, se aclaró al reclamante que la normativa citada impedía, hoy por hoy, ampliar el ámbito de lo que se puede considerar como reducción de la movilidad a efectos de la cuestión que nos ocupa.

No obstante, los estudios llevados a cabo por esta Procuraduría dan como resultado la conveniencia de revisar el anterior baremo, teniendo en cuenta que también la discapacidad visual afecta a la facultad de movimiento y puede ser causa de trastornos en la deambulacion.

Por ello esta cuestión es una de las que puede llegar a plantearse ante el Defensor del Pueblo en relación con la futura actualización del RD 1971/1999 de 23 de diciembre citado. Debe tenerse en cuenta que estamos en presencia de una norma estatal en relación con la cual, toda sugerencia e indicación sobre su modificación escapa de las competencias del Procurador del Común.

### **2.1.3. Prestaciones sociales**

#### **2.1.3.1. Pensiones**

La entrada en vigor de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de seguridad social, al modificar la Ley General de la Seguridad Social en determinados aspectos importantes en materia de pensiones, motivó la formulación de la queja registrada en esta Institución con el número de referencia **Q/185/04**.

En dicho expediente el reclamante afirmaba que la reciente entrada en vigor de la Ley 52/2003 ya citada, estaba generando en el colectivo de personas con discapacidad, sus familiares y el conjunto de sus entornos sociales, una gran incertidumbre, dados los criterios de incompatibilidades que se establecen en dicha ley en relación con la percepción de pensiones de orfandad y prestaciones familiares por hijo a cargo que hasta el momento se venían percibiendo.

La queja fue remitida al Defensor del Pueblo, tras aclarar al reclamante el ámbito de competencias de esta Procuraduría.

En efecto, en el supuesto planteado, la discrepancia del reclamante se refería al contenido de una norma estatal dictada en materia de Seguridad Social.

Como consecuencia de la tramitación desarrollada por el Defensor del Pueblo, se constató que dicha Institución indicó al interesado lo siguiente:

*«El Defensor del Pueblo comparte la lógica preocupación expuesta en su escrito sobre la merma económica que la aplicación de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de seguridad social, pudiera originar en el colectivo de personas discapacitadas.*

*No obstante, la aprobación del RD 364/2004, de 5 de marzo, de mejora de las pensiones de orfandad a favor de minusválidos, ha venido a dar una respuesta favorable a la preocupación manifestada por usted, dado que, a través de esta norma se pretende, tal y como señala su exposición de motivos, mantener el nivel de cobertura social de las personas discapacitadas, en especial, cuando concurre la doble circunstancia de minusvalía grave y orfandad, dentro de los objetivos establecidos en el recientemente aprobado II plan de acción para personas con discapacidad. Dentro de dichos objetivos se establece una mejora en la cuantía*

de dichas pensiones, en aquellos casos en que el huérfano tenga más de 18 años y acredite una minusvalía importante.

Así, el art. único del mencionado RD 364/2004, de 5 de marzo, dispone lo siguiente:

*“En los casos de huérfanos, mayores de 18 años e incapacitados para todo trabajo que, a su vez, acrediten los requisitos establecidos para acceder a la asignación económica por hijo minusválido a cargo mayor de 18 años, la cuantía de la pensión de orfandad que resulte de aplicar lo previsto en el párrafo anterior y una vez garantizado el complemento a mínimo que, en su caso, pudiera corresponder, se incrementará con el importe, en cómputo anual, de la asignación que, en cada ejercicio económico, esté establecida a favor del hijo a cargo mayor de 18 años, en función del grado de minusvalía acreditado. Dicho incremento no se tomará en consideración a los efectos de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 2 de este artículo”».*

### **2.1.3.2. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas**

De los distintos expedientes tramitados en esta Institución en relación con el problema indicado, derivado, normalmente, del incumplimiento por parte del beneficiario de la obligación de poner en conocimiento de la entidad pagadora la alteración producida en su situación económica - lo que provoca un incumplimiento de los requisitos necesarios para tener derecho a la prestación-, cabe destacar el registrado con el número de referencia **Q/614/03**.

En dicho expediente el reclamante aludía a la situación de una persona a la que le fue reconocido el derecho a percibir una Pensión de Invalidez no Contributiva con el complemento del 50% por necesidad de tercera persona. Dicho reconocimiento tuvo lugar por resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de fecha 30 de julio de 1996.

El autor de la queja no indicaba la razón por la que había dejado de percibir dicha prestación, ni en qué momento dejó de cumplir con los requisitos legales que habían motivado el reconocimiento de la misma.

Ahora bien, durante la tramitación de la queja, el interesado modificó el sentido de su reclamación, concretándolo en la cantidad reclamada por la Tesorería de la Seguridad Social y la resolución de la misma de fecha 2 de julio de 2003, por la que se autorizó el fraccionamiento del pago de la deuda contraída en concepto de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, por un periodo de 25 mensualidades de 335,76 € cada una. Dichos plazos, al parecer, creaban un verdadero problema de subsistencia al reclamante, por lo escaso de sus recursos.

La razón de la extinción de la pensión de invalidez no contributiva era que los recursos de la unidad económica

de convivencia habían superado el límite de acumulación previsto en el art. 144,1.d del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el RDLeg 1/1994, de 20 de junio.

Admita la queja a trámite, se solicitó información a la Tesorería de la Seguridad Social sobre las siguientes cuestiones:

- La variación experimentada en las circunstancias familiares, sociales, económicas, de salud, etc., del beneficiario.

- Si se había formulado por parte del interesado solicitud de fraccionamiento de la deuda en determinado número de plazos.

- Y sobre los recursos que, en su caso, se hubiesen interpuesto contra la resolución de dicho organismo, y su estado de tramitación o resultado.

De conformidad con la información facilitada por la Tesorería, al parecer, en su momento la Gerencia de Servicios Sociales le había remitido el expediente para que, de conformidad con la normativa aplicable (RD 148/1996 de 5 de febrero), se iniciara el trámite recaudatorio correspondiente, lo que llevó a cabo dicha Tesorería emitiendo el documento de reclamación de deuda el 31 de marzo de 2003.

El beneficiario por su parte, con fecha 2 de mayo de 2002, había solicitado un fraccionamiento del pago de la deuda en 60 mensualidades, lo que suponía un plazo de cinco años. Ello dio lugar a que el expediente hubiera de ser remitido a la Dirección General de la Tesorería ya que la Dirección Provincial únicamente tiene competencias para resolver sobre fraccionamientos inferiores a dos años. La Dirección General autorizó un fraccionamiento en 25 mensualidades por resolución de 11-6-2003, la cual le fue notificada al deudor por comunicación de la Dirección Provincial de 2-7-2003, indicándole al pie de la misma los recursos que podía interponer.

Esta Institución ignora si efectivamente llegaron a interponerse dichos recursos.

En cualquier caso, a tenor de la información recabada, no se apreció la existencia de una actuación de la Administración pública que supusiera una infracción del ordenamiento jurídico o una actuación ilegítima que hubiera impedido o menoscabado el ejercicio de un derecho del reclamante, razón por la que, tras informar de lo anterior al interesado, se procedió al archivo del expediente.

### **2.1.4. Empleo de las personas discapacitadas**

#### **2.1.4.1. Acceso a la función pública**

En la queja registrada con el número de referencia **Q/664/04** el reclamante aludía a lo que consideraba una

“falta de legalidad de la oferta de empleo Público, aprobada en Junta Local de Gobierno del Ayuntamiento de Zamora”.

En concreto, se indicaba en el escrito remitido a esta Institución, que la Junta Local de Gobierno había aprobado la Oferta de Empleo Público (OEP) correspondiente a los años 1997-2000, y en el expediente de aprobación, a juicio del reclamante, se observaban múltiples y graves irregularidades, causa de su nulidad de pleno derecho.

Dicha OEP, según el reclamante, no reservaba, tal y como exige la legislación vigente, plazas para las personas con discapacidad superior al 33%.

Se añadía en dicha reclamación que, según el informe técnico que acompaña al expediente, la OEP no dispone, como obliga la disposición adicional 19ª de la Ley 30/1984, la reserva de un cupo, como dicen los técnicos, “no inferior al 3% de las vacantes para su cobertura entre personas con discapacidad. Convocándose un total de 50 plazas y siendo el 3% de las mismas igual a 1,2 resulta obligada la reserva de dos plazas a favor de aspirantes con discapacidad igual o inferior al 33%”.

Ahora bien, en abril de 2004 el reclamante remitió a esta Procuraduría escrito de la Subdelegación del Gobierno según el cual con fecha 6 de abril dicha Subdelegación había dirigido un escrito al Alcalde de Zamora en el cual se formulaban observaciones a cada uno de los puntos cuestionados para que por parte del Ayuntamiento se procediera a sacar una OEP que se ajustara a la legalidad.

La consecuencia fue dejar sin efecto la OEP, dando lugar a la elaboración de otra en la que se aumentó el número de plazas reservadas para minusválidos hasta un 5%.

Por lo tanto, el problema indicado se había solucionado, razón por la que se procedió al archivo del expediente.

En relación con la adaptación de tiempo y medios en la práctica de pruebas selectivas cabe citar los expedientes registrados con los números de referencia **Q/1314/03** y **Q/2291/03**. En ambos expedientes se aludía a las pruebas selectivas para ingreso en el cuerpo administrativo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en las cuales participó en el turno de personas con minusvalía un opositor afectado de deficiencia visual en un 76%.

Las pruebas habían sido convocadas por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 5 de julio de 2002, (*BOCYL* de 22 de julio).

El aspirante con discapacidad visual presentó, según su información, su solicitud de participación en las pruebas por el turno de personas discapacitadas. En una hoja adjunta indicó el tipo de adaptaciones que le eran necesarias para realizar el examen (lupa, caracteres

aumentados, ampliación del tiempo, configuración de la pantalla en tonos contrastados), conforme al derecho que creía le era reconocido por el art. 40 2 del RDLeg 1/1990 de 25 de octubre por el que se aprobó la Ley de la Función Pública de Castilla y León, así como en la propia convocatoria de las pruebas.

El autor de la queja, si bien se refería al caso que queda descrito, aportó como información complementaria copia de las solicitudes de inscripción en pruebas celebradas recientemente. Entre ellas, aportó copia de las convocatorias para ingreso en el cuerpo auxiliar de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (Orden PAT/990/2004, de 22 de junio) y para el ingreso en el cuerpo administrativo (Orden PAT/991/2004, de 22 de junio) respectivamente, para la constitución de la bolsa de empleo de dichos cuerpos. Para cuya ejecución pidió las mismas adaptaciones que en la primera.

El resultado fue notablemente desigual en cada una de las ocasiones y, en ninguna de ellas contó, durante todo el proceso selectivo, con la adaptación de tiempo y medios solicitada por ser necesaria para llevar a cabo los ejercicios en igualdad de condiciones con los demás aspirantes.

Tras la admisión a trámite de las reclamaciones formuladas, se solicitó información a la Administración autonómica, partiendo, en dicha petición de información, de la posibilidad con que cuentan los tribunales de requerir asesoramiento, incluso colaboración de los técnicos especialistas de la Administración laboral, sanitaria u otros competentes en la materia. Precisamente por ello, era de interés para esta Institución conocer si en las pruebas selectivas a que se refería el autor de la queja, los órganos de calificación recabaron información adecuada acerca de los medios solicitados por el opositor discapacitado.

Del informe remitido resultó que efectivamente, con carácter previo a la celebración de las pruebas selectivas para ingreso en el cuerpo administrativo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, convocadas por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 5 de julio de 2002 (*BOCYL* del 22 de julio), se solicitó por parte del Tribunal a la Gerencia de Servicios Sociales la valoración de las adaptaciones solicitadas por los aspirantes del turno de minusvalía, y la emisión de un informe correspondiente a cada caso.

Pero no constaban, entre la documentación que archivó el Tribunal, los informes correspondientes, aunque en el acta nº 8, correspondiente a la sesión del 8 de abril de 2003, el citado tribunal hizo constar en el punto nº 2 del orden del día, que iniciaba la revisión de los informes remitidos por la Gerencia de Servicios Sociales.

Así mismo tampoco se reseñó en las actas correspondientes a la realización del examen, qué adaptaciones se

facilitaron a cada uno de los aspirantes que las solicitaron.

Precisamente por ello, esta Institución consideró preciso solicitar a la Gerencia de Servicios Sociales copia del informe que, al parecer, había elaborado.

En la fecha de cierre de este informe no se había recibido la información solicitada.

En el expediente **Q/433/04** el reclamante manifestó su desacuerdo con la decisión del tribunal calificador en unas oposiciones al no haberle concedido una ampliación del tiempo para la realización del ejercicio escrito, ampliación que al parecer necesitaba por su discapacidad visual. De hecho, el interesado indicaba que en pruebas similares a las que se presentó para la Administración central, se le había concedido dicha ventaja compensatoria.

La queja se archiva ante el informe emitido por la Gerencia de Servicios Sociales. Al parecer, según la información recibida, el Tribunal solicitó informe al equipo de valoración y orientación del centro base de atención a minusválidos, el cual tras la reunión celebrada el 22 de septiembre de 2003, acordó dictaminar que en su caso no era necesaria la adaptación de tiempo para la realización de los ejercicios escritos.

Ello no obstante, en la comunicación del archivo, se indicó al reclamante que el DLeg 1/90 de 25 de octubre por el que se aprobó la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León en su art. 40.2 establece que en las pruebas selectivas serán admitidas las personas con minusvalía en igualdad de condiciones con los demás aspirantes y que en dichas pruebas, incluyendo los cursos de formación, se establecerán para las personas con minusvalía que lo soliciten las adaptaciones posibles de tiempo y medios para su realización.

Dicha previsión coincide con lo dispuesto en el reglamento general de ingreso y provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de Castilla y León, Decreto 67/1999 de 15 de abril, que en su art. 21.1-2 dispone que se establecerán en las pruebas selectivas para las personas con minusvalía que lo soliciten, las adaptaciones posibles de tiempo y medios para su realización, etc.

Ahora bien, es evidente que la cuestión puede dar lugar a situaciones complejas que no siempre se pueden resolver según el criterio razonable del tribunal calificador o comisión de selección sin llegar a comprometer los principios de equidad y justicia, por lo que las convocatorias prevén la intervención de asesores especialistas, informes o colaboraciones que pueden procurarse los órganos de calificación cuando las circunstancias lo requieran. Tal y como prevé el Reglamento de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, RD 364/1995 de 10 de mayo en su art. 19. 1-3 y la base 5ª,3 de la Orden 470/2003 de 14 de abril por la que se convocó el concurso-oposición de que se trata.

Precisamente, fue dicho asesoramiento lo que dio lugar a que fuera desestimada la pretensión del interesado.

#### **2.1.4.2. Promoción del autoempleo**

La interrupción del proceso de formación a raíz de un accidente con resultado de discapacidad, da lugar con mucha frecuencia al recurso a esta vía laboral aprovechando las subvenciones públicas.

Concretamente, en el expediente **Q/555/04** el reclamante había solicitado la homologación de las especialidades formativas auxiliar de enfermería en geriatría, auxiliar de enfermería en hospitalización y auxiliar de enfermería en salud mental y toxicomanías para impartir cursos del plan FIP. Dicha solicitud motivó la resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de León, por la que se reconoció al interesado la homologación de la especialidad correspondiente al curso de auxiliar de enfermería en geriatría, siendo denegada la de las otras dos, referidas respectivamente a auxiliar de enfermería en hospitalización y auxiliar de enfermería en salud mental y toxicomanías.

Todo ello, con apoyo en el informe desfavorable emitido por los Servicios Técnicos tras la visita a las instalaciones de la entidad, que había de impartir dichos cursos.

Para una mayor claridad sobre el fondo del asunto, se solicitó copia de dicho informe técnico sobre el expediente de homologación.

Una vez examinada por esta Procuraduría la información recibida, se constató que la homologación solicitada fue denegada al no contar el centro con las condiciones requeridas para la realización de las prácticas complementarias de las clases lectivas y haberse concertado la prestación de dichos servicios con un hospital situado a 24 Km. de distancia del lugar donde estaba ubicado el centro que impartía la formación. Ello está en desacuerdo con el programa de los cursos, en el que se indica que en su caso será necesario concertar la prestación de servicios con centros sanitarios de la zona.

La programación de los cursos para cuya elaboración es competente la Consejería de Economía y Empleo según el RD 631/1993 de 3 de mayo (art.3), y que debe ser informada por los órganos de participación institucional de la Comunidad Autónoma, se encuentra únicamente sujeta a la ley y a los objetivos establecidos en la planificación de las acciones a desarrollar según su distribución en el ámbito estatal y de las comunidades autónomas.

Ello que quiere decir que la Administración autonómica goza de cierta flexibilidad para la elaboración de los programas, teniendo en cuenta las características estructurales y poblacionales de la zona.

Dicha información fue trasladada al interesado.

### 2.1.5. Jubilación anticipada de los trabajadores minusválidos

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/218/04** el reclamante quería conocer las posibilidades que tendría de acogerse al RD 1539/2003, aprobado el 5 de diciembre de 2003, por el que se establecieron los coeficientes reductores de la edad de jubilación a favor de los trabajadores que acreditasen un grado de minusvalía superior al 65%.

De acuerdo con lo anterior, esta Procuraduría facilitó al reclamante la siguiente información:

El citado Real Decreto modifica el art. 161.2, párrafo segundo, del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el RDLeg 1/1994, de 20 de junio, que prevé que la edad ordinaria de acceso a la pensión de jubilación, establecida en 65 años, podrá ser reducida en el caso de trabajadores minusválidos que acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento, en los términos contenidos en el correspondiente Real Decreto.

La previsión normativa anterior tiene como fundamento el mayor esfuerzo y la penosidad que ocasiona para un trabajador minusválido la realización de una actividad profesional, circunstancia ésta que puede posibilitar la reducción ordinaria de la edad de jubilación, de acuerdo con los condicionantes establecidos en el mencionado art. 161.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y en los términos contemplados en éste.

A fin de dar cumplimiento a las previsiones legales señaladas, y permitir que los trabajadores con una minusvalía grave puedan acceder anticipadamente a la jubilación, sin reducción de la cuantía de la pensión, este Real Decreto ha optado por la alternativa de fijación de coeficientes reductores al conectar la reducción de la edad de jubilación con el tiempo en el que el trabajador minusválido desarrolle una actividad, acreditando durante aquél el grado de minusvalía requerido.

Por lo demás, dada la casuística contemplada por la aludida norma, sería necesario conocer con todo detalle las circunstancias y particularidades de la vida laboral del interesado, para determinar las disposiciones que serían de aplicación a su caso concreto.

Precisamente por ello, se sugirió al reclamante la presentación de una consulta ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, a fin de que, con base en los datos que figuran en sus archivos relativos a sus circunstancias particulares, pudiera facilitársele una información más concreta.

### 2.1.6. Vivienda de las personas discapacitadas

#### 2.1.6.1. Adquisición

Las dificultades económicas que han de afrontar la generalidad de los ciudadanos a la hora de adquirir una vivienda, revisten una especial gravedad en el caso de las personas discapacitadas, cuando tratan de cambiar de vivienda.

En el expediente **Q/459/03**, el autor de la queja acudió a esta Institución como demandante de ciertas prestaciones que le habían sido denegadas, si bien, finalmente, esta Procuraduría pudo conocer el verdadero problema del interesado, directamente relacionado con la falta de vivienda.

Ante la falta de documentación que se apreciaba en dicho expediente, únicamente se pudo informar al interesado de las ayudas sociales con que podría contar, en el caso de encontrarse en alguna de las situaciones contempladas por las normas que las regulan, siempre que cumpliera, además, con los requisitos legalmente exigidos.

Además, ante la posibilidad de que hubiera recibido alguna información verbal en sentido negativo o bien no supiera con claridad cual podía ser el modo o forma de resolver su necesidad, esta Institución le facilitó información en relación con la pensión de invalidez no contributiva, la pensión asistencial por invalidez (FAS) y el subsidio de garantías de ingresos mínimos (regulado en la LISMI) y suprimidos por la Ley 26/1990, conservando el derecho a su percepción las personas que lo tuvieran reconocido con anterioridad; las ayudas individuales destinadas a personas con discapacidad, convocadas anualmente por resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León y la ayuda a domicilio regulada en el D 269/1998, de 17 de diciembre, modificado por Resolución de 19 de diciembre de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueba el baremo para la valoración de las solicitudes.

Por otra parte, la severa deficiencia visual de la persona a la que se aludía en la queja indicaba la posibilidad de que estuviera afiliada a la Once por lo que esta Institución se dirigió a dicha organización a través de la Delegación Territorial en Castilla y León, invocando el convenio suscrito entre la Once y esta Procuraduría el 20 de mayo de 2004.

El autor de la queja se refería sobre todo a la precaria situación económica de la persona a la que se aludía en el expediente, provocada por la deuda asumida para la compra de una vivienda que al parecer le resultaba imprescindible ante la falta de accesibilidad de la que antes ocupaba y que le resultaba impracticable por razón de su deficiencia física, deficiencia que en los últimos años había ido en aumento.

En la información facilitada por la Once de la que se dio traslado al reclamante, entre otros extremos, se indicaba que no existía normativa de dicha organización que regulase ayudas para la adquisición de viviendas en ese momento.

### 2.1.6.2. Accesibilidad

De entre las distintas reclamaciones recibidas en esta Procuraduría, cabe citar el expediente registrado con el número de referencia **Q/1597/03**, en el que el reclamante aludía a la reticencia manifestada por la comunidad de propietarios del inmueble en el que habitaba para acometer las reformas necesarias con la finalidad de eliminar las barreras existentes en el portal, facilitándole así la entrada y salida de su vivienda.

Teniendo en cuenta lo anterior, únicamente se pudo informar al reclamante del derecho que le asistía y de los pasos a seguir para su efectividad con arreglo a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que ha modificado la Ley 8/99, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio sobre Propiedad Horizontal.

De acuerdo con dicha norma, en principio es obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad.

Asimismo, 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.

En caso de discrepancia sobre la naturaleza de las obras a realizar resolverá lo procedente la junta de propietarios. También podrán los interesados solicitar arbitraje o dictamen técnico en los términos establecidos en la ley.

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, requerirá el voto favorable de más de la mitad de los propietarios que, a su vez, representen más de la mitad de las cuotas de participación.

Por ello, lo más adecuado es convocar una reunión de la junta de propietarios, la cual ha de tener lugar cuando

lo solicite un número de propietarios equivalente a la cuarta parte de los mismos que a su vez representen la cuarta parte de las cuotas de participación. O bien aprovechar alguna de las reuniones ordinarias de la misma solicitando que dicha junta estudie y se pronuncie sobre el asunto.

Cuando se adopten válidamente acuerdos para la realización de obras de accesibilidad (y para ello deberán concurrir los requisitos de convocatoria y votos indicados), la comunidad quedará obligada al pago de los gastos aun cuando su importe exceda de tres mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Comunicado lo anterior al reclamante se procedió al cierre del expediente.

En todo caso, conviene destacar que el interés de esta Procuraduría por todo lo que interfiere en el ejercicio de un derecho tan elemental de las personas discapacitadas como es el acceso al medio físico, ha hecho que en ocasiones se haya considerado conveniente dirigirse a entidades privadas, como puede ser una comunidad de propietarios, para transmitirles la preocupación del Procurador y hacer algunas observaciones, ante situaciones que se generalizan día a día, privando a muchos ciudadanos del normal disfrute de su vivienda.

Así ocurrió en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1168/03**, en el que esta Procuraduría consideró oportuno dirigir un escrito al Presidente de la Comunidad afectada.

En concreto, en este expediente se hacía referencia a la situación de un vecino usuario de una silla de ruedas que intentaba obtener la mediación del Procurador del Común para conseguir la eliminación de barreras en el portal y primeras escaleras del inmueble, con el fin de entrar y salir de su piso sin la ayuda de otras personas, algo a lo que, por el momento, se veía forzado.

En su escrito, el reclamante explicaba que, si bien la comunidad de propietarios ya hacia tiempo había accedido a su petición, instalando una rampa móvil, esta no cumplía con las condiciones técnicas establecidas en el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Accesibilidad de Castilla y León, ni servía para cumplir su objetivo debido a la pendiente excesiva, falta de barandillas y otros inconvenientes.

La institución del Procurador del Común carece de competencias para intervenir en los asuntos entre particulares, ello no obstante, como ya se ha indicado, se dirigió un escrito a la Comunidad de Propietarios, del siguiente tenor literal:

*“Ante el creciente número de personas mayores y discapacitadas que en los casos más graves se ven obligadas a permanecer en sus pisos, sin posibilidad alguna de salir a la calle o en los menos graves, como el que nos ocupa, con necesidad de pedir expresamente*

*ayuda para hacerlo, entendemos que es necesario poner de manifiesto el interés del Procurador del Común de Castilla y León, no solo por intervenir, como lo viene haciendo, ante los poderes públicos, proponiendo medidas que garanticen a los ciudadanos la movilidad en un espacio físico fundamental que es el de su vivienda, si no que también confiamos en que la exposición por nuestra parte de las anteriores reflexiones y circunstancias ante la comunidad que preside, hará que los miembros de la misma, ante una necesidad que se generaliza día a día, que por el momento priva a uno de sus vecinos de su derecho a salir a la calle con libertad y como consecuencia, de su derecho al ocio, a relacionarse con sus vecinos y a participar en la vida social de su ciudad y de su barrio, tomen conciencia de la urgencia con que se debe proceder a la aplicación de las medidas necesarias y que, según el autor de la queja, ya han sido formalmente aprobadas por dicha Comunidad”.*

#### **2.1.6.2.1. Negativa de comunidades de propietarios a acometer obras de accesibilidad**

En el expediente **Q/1077/04** se planteaba un problema bastante frecuente, a saber: el edificio no contaba con el espacio común imprescindible para la colocación de un ascensor, por lo que era necesario ocupar una superficie de propiedad particular, que debía ser cedida por su propietario. Por el momento, no se contempla la posibilidad legal de expropiar con carácter forzoso bienes para este fin, de forma que, ante la negativa del propietario a desprenderse del elemento o elementos privativos correspondientes, no existe una solución adecuada para el problema expuesto.

En principio, se sugirió al reclamante proponer a la comunidad de propietarios recabar informes técnicos fiables acerca de todas las soluciones posibles, ya que en estos momentos existen sistemas de instalación de ascensores y elevadores que se están aplicando con éxito y permiten obviar las dificultades descritas.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Institución no pudo prestar una ayuda directa al interesado, y en realidad lo procedente era el archivo del expediente. Ello no obstante, antes de dicho archivo, se solicitó aclaración al reclamante sobre las últimas novedades, ya que al tener conocimiento de la persistencia del problema, era de suponer que no había sido posible llegar a una solución mediante la aplicación de las normas existentes, las cuales atribuyen a la comunidad de propietarios el poder de decisión sobre la modificación de los elementos comunes, dentro de unas obligaciones mínimas en relación con la habitabilidad del inmueble.

En la junta celebrada por los propietarios se rechazó la posibilidad de instalar el citado aparato elevador, y el problema subsistía a comienzos del año 2005.

Evidentemente, la situación reflejada en este expediente representa una seria dificultad para que el interesado pueda seguir teniendo su domicilio en el mismo inmueble sin permanecer prisionero en él. Por ello, esta Procuraduría considera preciso insistir ante la Junta de Castilla y León para impulsar actuaciones encaminadas a modificar este tipo de situaciones, ya sea facilitando viviendas, creando nuevas líneas de ayuda para su adquisición o adaptación, ya sea arbitrando medidas legales capaces de armonizar el interés general con el de los particulares.

En estos momentos una de las cuestiones que es necesario abordar es la creación de ayudas suficientes dirigidas a las comunidades de propietarios para la creación y reestructuración de elementos comunes para hacerlos accesibles.

#### **2.1.6.2.2. Propiedad pública del espacio necesario para la instalación de ascensores**

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/1416/03** se planteaba la situación de una comunidad de propietarios de una localidad de esta Comunidad Autónoma, que había acordado instalar un ascensor en el edificio, ante la avanzada edad de algunos de los vecinos y la minusvalía física de otros.

Según el autor de la queja, el edificio carecía de espacio común para la ubicación del ascensor, lo que hacía imprescindible ocupar zonas de propiedad particular. Por ello, los representantes de la comunidad solicitaron formalmente a la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo la cesión de determinada superficie de un local de su propiedad utilizado por una Oficina Territorial de Trabajo. La respuesta del jefe de dicha oficina fue negativa al no poder prescindir de ningún metro de dicha dependencia.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó información a la Administración autonómica.

La información recibida en esta Institución insistía en la negativa a la cesión de un espacio para la colocación del ascensor, al no poder prescindir de ningún metro, teniendo en cuenta, además, que las dependencias estaban en fase de remodelación, con obras presupuestadas que afectaban, precisamente, a la superficie en cuestión

Además, en el lugar en que se pretendía ubicar el ascensor se iba a proceder en fecha próxima al cierre, con otros metros más, de una superficie destinada a la “sala de reuniones” ya que al necesitar mas espacio para agregar a la sección de reconocimiento de prestaciones del Inem, se convino en la cesión del espacio destinado a la mencionada sala y por consiguiente a realizar las obras ya presupuestadas para su construcción, por lo que la oficina de empleo no podía prescindir del mas mínimo espacio.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Institución formuló la siguiente resolución:

*“Que la Consejería de Economía y Empleo considere con todo rigor la verdadera realidad de la situación y la posibilidad de liberar los 7,29 m<sup>2</sup> de la Oficina de Empleo, cuya adquisición pretende la Comunidad de Propietarios en cuestión. Sin dejar de tener en cuenta que es más difícil para los vecinos, discapacitados o en riesgo de serlo, eliminar las barreras o cambiarse de casa, que para el mencionado organismo, dependiente de dicha Consejería, la reubicación de parte de sus instalaciones o servicios”.*

### 2.1.7. Acceso al medio urbano

#### 2.1.7.1. Locales Comerciales, de Hostelería, Profesionales y otros

El expediente **Q/688/03**, fue planteado por un grupo de discapacitados que solicitaban información en relación con la legislación autonómica sobre accesibilidad con la finalidad de orientar sus posibilidades de reivindicación ante su ayuntamiento, al mantener encuentros periódicos con sus representantes acerca de las actuaciones urbanísticas a desarrollar.

En atención a la petición formulada a esta Procuraduría, se trasladó a los reclamantes la siguiente información:

- Respecto de las construcciones que se realicen o proyecten después de la entrada en vigor de la Ley 3/98 de 24 de junio:

Los servicios y establecimientos de profesionales a los que se refería, en particular, el escrito de queja están sujetos a las disposiciones de dicha Ley. De hecho, cuando se trata de edificios de nueva construcción, es preceptivo acreditar el cumplimiento de las normas sobre accesibilidad para el otorgamiento de la licencia de obra correspondiente.

La anterior condición es exigible tanto si los servicios o la actividad profesional se desarrolla en un local de negocio en los bajos del edificio, como si se trata de utilizar con dicho fin un piso o dependencia privativa en un edificio constituido en régimen de Propiedad Horizontal, en el cual ha de darse dicha condición en los denominados elementos comunes, como escaleras, pasillos, ascensores, etc.

Teniendo en cuenta, no obstante, que los niveles de exigibilidad de las previsiones de la Ley en relación con los centros y establecimientos señalados, así como cualesquiera otros de naturaleza análoga, tienen su determinación en el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de la misma, así como en las Ordenanzas Municipales que deberán adecuarse al mismo. Muchas de ellas aún no lo están.

Además, se indicó que la Ley 3/98 creó una comisión asesora de accesibilidad con las funciones siguientes:

1) Informar sobre las disposiciones de desarrollo de la presente Ley.

2) Recibir información anual sobre las realizaciones y evaluar el grado de cumplimiento de las previsiones y obligaciones contenidas en la presente Ley.

3) Impulsar y fomentar el cumplimiento de la presente Ley y de las disposiciones que la desarrollen.

4) Asesorar a las entidades o personas obligadas a su cumplimiento en cuantas cuestiones relacionadas con la supresión de barreras puedan plantearse.

5) Promover estudios y elevar propuestas relativos al mantenimiento de las condiciones de accesibilidad y utilización en los edificios y locales de uso o concurrencia pública y en los medios de transporte y comunicación.

Ante dicha comisión, que depende orgánicamente de la Gerencia de Servicios Sociales, pueden plantearse dudas en relación con la interpretación y aplicación de la Ley.

#### 2.1.7.2. Viario público

En el expediente **Q/1334/03** el reclamante aludía a la falta de rebaje de los bordillos en determinadas calles de la zona norte de la localidad de Salamanca.

El reclamante indicaba que se trataba de una zona que, hacía escaso tiempo, había sido objeto de remodelaciones, razón por la que resultaba más sorprendente el hecho de que no se hubiesen observado con todo rigor las exigencias legales sobre accesibilidad urbanística.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información a la corporación local afectada, la que remitió un informe en el que se recogía lo siguiente:

*“El acta de recepción de la obra se firma en fecha 29 de junio de 2002.*

*2.- El planeamiento urbanístico vigente no contiene ninguna precisión específica en materia de accesibilidad y eliminación de barreras.*

*La normativa de aplicación en esta obra sería la ordenanza de accesibilidad integral del Ayuntamiento de Salamanca y la Ley de Accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León.*

*Con relación a la disposición final primera de esta última ley, que obliga a acomodar los contenidos de las normativas particulares a los de la misma, este técnico desconoce las iniciativas adoptadas por esta corporación.*

*3.- Realizada una visita de inspección a la obra citada, se ha comprobado que en términos generales, en los pasos de peatones se incumple la normativa vigente,*

que determina un resalto máximo de dos centímetros, siendo el resalto de 2,47 cms. Existiendo por tanto un exceso de resalto medio de 4,7 mm., motivado por la exigencia en el bordillo de un chaflán de 3 cm. de altura.

No obstante, con esta misma fecha, la empresa adjudataria se ha comprometido a la subsanación”.

Parece, por tanto, que el problema reflejado en el expediente citado se encontraba en vías de solución.

En el expediente **Q/1435/03** el reclamante aludía a las precarias condiciones en que se ven obligadas a circular las personas con dificultades de deambulación y las que se mueven en silla de ruedas, por el entorno de una glorieta de unión entre dos calles, todas ellas situadas en la ciudad de Salamanca. El reclamante indicaba que la falta de bordillos adecuadamente rebajados, obligaba a dichos viandantes a circular por la calzada, con el grave peligro que ello supone.

Tras admitir la queja a trámite, y una vez recibida la información solicitada al Ayuntamiento afectado, se constató que todos los pasos peatonales existentes en la zona indicada incumplían la normativa existente sobre accesibilidad para personas con minusvalías físicas y que las obras de ordenación y urbanización de dicha zona se habían realizado a principios de los años 90.

De acuerdo con lo anterior, era evidente que en el caso analizado se trataba de espacios urbanos configurados antes de la vigencia de la Ley 3/98, sujetos, por lo tanto, a la transitoriedad establecida en la misma.

Ciertamente, esta Procuraduría no ignora los plazos que establece dicha Ley para su exigibilidad en lo que se refiere a aquellos elementos urbanísticos ya existentes a la entrada en vigor de la misma, ya que la Disposición Transitoria establece que en el plazo no superior a 10 años, desde la entrada en vigor de esta Ley, se deberán adecuar a sus disposiciones:

- a) Calles, parques, jardines, plazas y espacios públicos.
- b) Edificios de acceso al público de titularidad pública.
- c) Edificios de acceso al público de titularidad privada.
- d) Los medios de transporte público de pasajeros.
- e) Los proyectos que se encuentren en fase de construcción o ejecución, o todos aquellos que ya hubieran obtenido la licencia o permiso necesario para su realización a la entrada en vigor de la Ley.
- f) Cualquier otro de naturaleza análoga.

Lo dilatado de dicho plazo fue considerado necesario precisamente a favor de la aplicabilidad de la norma, por lo que el deber de los poderes públicos es proceder a la adecuación de los elementos enumerados en la Disposición Transitoria antes de la extinción de dicho plazo.

Por todo ello se recomendó al Ayuntamiento en cuestión lo siguiente:

*“Que proceda a iniciar las actuaciones necesarias para que se lleve a cabo el rebaje de aceras en la Glorieta en cuestión, en aquellos puntos en que por parte de los técnicos municipales se ha comprobado que es necesario.*

*Que se realice su adecuación del modo establecido en los arts. 23 y 24 del Decreto 217 de 30 de agosto de 2001, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad de Castilla y León”.*

Por el momento no se ha recibido la respuesta del Ayuntamiento en cuestión en relación con dicha resolución.

### 2.1.7.3. Espacios

En la queja **Q/891/04**, el reclamante aludía a la situación de dos personas con minusvalía física, ambas usuarias de silla de ruedas, las cuales habían presentado escrito ante el Ayuntamiento de su domicilio situado en una localidad de la provincia de Palencia, solicitando autorización para adosar un porche a la fachada de su vivienda. Dicha solicitud se hizo con la finalidad de poder contar con un espacio en el que poder protegerse de las lluvias en tiempo de invierno mientras entraban y salían de su vehículo, dado que para embarcar y desembarcar una silla de ruedas es necesario emplear un tiempo considerablemente mayor de lo que es habitual.

La petición fue aceptada por acuerdo de la Comisión de Gobierno, atendiendo a que se trataba de un porche abierto por ambos lados y podía considerarse en líneas generales como un caso de eliminación de barreras, mejora de la accesibilidad y que había de contribuir a mejorar la calidad de vida de los solicitantes, ello pese a los informes desfavorables que fueron emitidos.

Por ello, una vez presentada la documentación requerida, la comisión de gobierno otorgó la autorización con carácter excepcional, en atención a las especiales circunstancias concurrentes y en precario, mientras la vivienda siguiera siendo propiedad de los solicitantes discapacitados.

Concluida la edificación, el Ayuntamiento, con fecha 16 de marzo de 2004, ante las protestas de los propietarios colindantes, acordó dejar sin efecto dicha autorización, con apertura de expediente de retirada de la instalación, lo que fue comunicado a los interesados.

Esta Procuraduría solicitó información a la corporación afectada en relación con los siguientes extremos:

- Trascendencia que pudiera tener para el resto de los vecinos la presencia de la edificación, indicando si representaba una verdadera incomodidad o únicamente efecto estético y en este caso qué posibilidades había de llegar a un acuerdo con los propietarios denunciados.

- Medidas alternativas que podrían aplicarse para resolver la necesidad de las dos personas discapacitadas que solicitaron construir el porche.

- Y, si la obra en cuestión resultó perfectamente ajustada al proyecto técnico presentado en su día.

En respuesta a dicha petición de información, el Ayuntamiento en cuestión remitió copia del expediente. Una vez analizado, esta Procuraduría consideró oportuno trasladar al reclamante una serie de consideraciones al no ser posible tratar de favorecer la permanencia de una situación contraria a derecho (la construcción no se ajustaba a la normativa urbanística aplicable).

La legislación especial sobre accesibilidad, Ley 3/98 de 24 de junio de las Cortes de Castilla y León, cuyo objeto es garantizar la accesibilidad y el uso de bienes y servicios de la Comunidad a todas las personas, y en particular, a las que tengan algún tipo de discapacidad, establece la obligación para los poderes públicos de proceder a aplicar determinadas medidas, pero no prevé para ello excepciones a las reglas de interés general, sino que lo que hace es introducir soluciones innovadoras claramente ventajosas para el bienestar de todos los ciudadanos. Máxime, cuando contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas no requiere forzosamente apartarse de las normas de derecho público que protegen el interés de todos. Así, en el asunto concreto planteado en el expediente citado es posible contar con soluciones materiales, prácticas y funcionales, susceptibles de satisfacer con la misma comodidad sus necesidades, pero que al no constituir edificación propiamente dicha, eluden fácilmente los inconvenientes, que si bien no han sido tenidos en cuenta en una actuación del Ayuntamiento, motivada por la generosidad, no ha sido la adecuada para salvaguardar el derecho de dos personas a contar con un elemento que dote de mayor confortabilidad a su vivienda, compensando así sus dificultades de movilidad.

No es posible por otra parte pretender amparar un derecho colocándose de espaldas a la legalidad como conjunto.

Careciendo pues, de base jurídica para apoyar una medida que por vulnerar el derecho urbanístico resultaba contraria a los intereses generales, que es el fin para el que han sido promulgadas dichas normas - incluido el interés de los perjudicados en esta ocasión concreta-, se hizo saber al reclamante el motivo legal por el cual no era posible formular una resolución acorde con sus pretensiones. Al mismo tiempo se le aconsejó tener en cuenta por su parte la anterior sugerencia de intentar sustituir la construcción realizada por alguno de los elementos que para estos usos ofrece el mercado con el servicio y funcionalidad adecuados a las circunstancias.

Por lo demás, y en relación con la cuestión planteada en este expediente, esta Procuraduría constató que el Ayuntamiento había iniciado expediente de revisión de

oficio del acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno, por el que se concedió licencia para la construcción de una marquesina y que se iba a solicitar informe favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León en cuanto a la posibilidad de dicha revisión de oficio.

#### 2.1.7.4. Elementos del mobiliario urbano

En los expedientes Q/1748/03 y Q/1749/03 se hacía referencia a los obstáculos existentes en la ciudad de León, a causa de la colocación inadecuada de muchos de los elementos del mobiliario urbano, defectuosa colocación que afectaba especialmente a las personas invidentes. En concreto, en la queja recibida en esta Procuraduría se aludía a los siguientes obstáculos:

- Altura a la que se colocan algunas señales verticales localizadas en las paradas de autobús, que no permiten el paso libre necesario a personas cuya altura puede considerarse normal.

- Banco situado en Plaza de San Marcos, frente a la iglesia (el más próximo a la fachada del edificio), que por sobresalir de la alineación seguida por los bordillos que delimitan los arriates a lo largo del mismo lateral de la plaza, constituía un elemento que distorsionaba la marcha del reclamante, por la frecuencia con que sufría golpes en las rodillas, al pasar junto a él, no siendo posible su detección con el bastón ya que la base del banco no era vertical.

Es fácil comprobar que cuestiones como éstas, que para el común de los ciudadanos no tienen mayor trascendencia, son importantes para otros.

Además, según lo establecido en el art. 44, 2 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Accesibilidad de Castilla y León, los carteles informativos, indicadores y elementos análogos estarán, con carácter general, adosados a la pared. En caso de ser de tipo colgante o banderola, su parte más baja estará a una altura no inferior a 2,20 metros. Si está apoyado en el suelo, su parte más baja no se encontrará a una altura superior a 0,3 metros.

Por otra parte, la posibilidad de que los elementos de uso necesario en la vía pública representen un riesgo que pueda llegar a concretarse en una lesión, ha sido contemplada por la referida norma al establecer distancias mínimas y otras condiciones en su instalación, como las siguientes:

“Cualquier elemento de mobiliario urbano que se instale dentro de los espacios libres de uso público, y en los itinerarios peatonales, se dispondrá de acuerdo con las condiciones de accesibilidad, respetando el espacio de paso libre mínimo, medido desde la línea de la edificación.

El mobiliario urbano se dispondrá alineado en el sentido del itinerario peatonal, y si se coloca en la acera,

deberá instalarse en el lado de la calzada, separado al menos 0,15 metros de su borde.

Bancos. En todos los espacios públicos que se instalen bancos, al menos uno, tendrá el asiento situado a una altura comprendida entre 0,40 y 0,50 metros desde la rasante y dispondrá de respaldo y reposabrazos”.

Es evidente que en apariencia no existe justificación alguna para dejar de cumplir las anteriores exigencias.

Por ello, esta Procuraduría no puede dejar de insistir en que los aludidos elementos del mobiliario urbano, si no es posible que de modo inmediato se ajusten a todas las exigencias que el Reglamento de accesibilidad establece, cumplan con ciertas condiciones mínimas para permitir que los ciudadanos que han de moverse por la vía pública con dificultades muy superiores a las que afectan al resto de la población, puedan hacerlo e incluso acudir diariamente a su trabajo sin sufrir algún quebranto en su integridad física.

Por todo ello, se recordaron al Ayuntamiento en cuestión sus propias manifestaciones en comunicaciones dirigidas a esta Institución con motivo de anteriores actuaciones, en el sentido de que es habitual contar con los técnicos de la Once para la colocación de elementos del mobiliario urbano, semáforos y otros, incluso manifestando su voluntad de intensificar dicha colaboración. Lo cual resultaría beneficioso para que los invidentes encuentren más acogedora la ciudad.

Y finalmente se dirigió al Ayuntamiento la siguiente resolución:

*“Que por los servicios municipales se revisen los postes informativos de las paradas de autobús determinando la altura de los mismos, con el fin de proceder a la corrección de los que ya se encuentran instalados, así como a la colocación adecuada de los futuros.*

*Que se revise y corrija en su caso la alineación de los bancos de la Plaza de San Marcos con el fin de facilitar el tránsito de las personas invidentes y deficientes visuales. Especialmente sería necesario proceder a desplazar unos centímetros el banco situado frente a la iglesia, de modo que la esquina sobresaliente del mismo venga a coincidir con la línea de delimitación de los arriates, evitando así el despiste del bastón detector”.*

Por parte de los servicios municipales se procedió al desplazamiento del banco unos centímetros fuera del paso, extremo que fue comprobado por personal de esta Procuraduría.

Por lo que se refiere al resto de los obstáculos mencionados en los expedientes aludidos, la respuesta del Ayuntamiento fue la siguiente:

*“La instalación de las señales del servicio de transporte urbano, se efectuó mediante concurso entre empresas señalizadoras y entre los modelos presentados se seleccionó la actualmente existente, ya que este*

*modelo tenía la posibilidad de que los paneles de las rutas de las líneas estuvieran a la altura de la vista y así eliminar en aquél entonces la queja mayoritaria de no ser visible por ciertos colectivos.*

*No obstante por esta concejalía se ha ordenado a la empresa concesionaria del transporte urbano, la elevación de dichos paneles hasta la altura indicada en el referido escrito y que a medida que estos paneles sean sustituidos por envejecimiento o cambio de las rutas de los buses, se efectuará dentro de lo posible con un tipo de letra de mayor tamaño, sin olvidar que a medio plazo y teniendo en cuenta los nuevos modelos puestos en mercado por los fabricantes de este tipo de señales, sea sustituidos por las de tipo de columna de perfil triangular o rectangular en donde se encastran paneles modulares con las diversas rutas y así dar solución definitiva a estas quejas planteadas”.*

#### **2.1.7.5. Estacionamientos indebidos**

En el informe correspondiente al año 2003 se hizo referencia al expediente **Q/657/03**. En dicho expediente se aludía a los estacionamientos de automóviles y motocicletas que frecuentemente se efectúan en los pasos de peatón. Esta circunstancia 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.

En su día, esta Procuraduría dirigió una resolución a la administración (Ayuntamiento de León) con relación a la necesaria aplicación de las medidas precisas de control de que dispone la corporación afectada, 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.

En este momento obra en los archivos de esta Procuraduría la aceptación de dicha resolución por parte del Ayuntamiento de León, indicando lo siguiente:

*“Facilitar la circulación viaria a las personas con alguna discapacidad, es un objetivo prioritario de la Policía Local de León, especialmente referida a la utilización de aquellas áreas reservadas a la circulación de peatones y por supuesto a facilitar su tránsito por los pasos de peatones habilitados.*

*Los datos de retirada de vehículos de la vía pública referidos al año 2003, es un índice que pone de manifiesto esta preocupación. En el referido año, el 22,21% de las retiradas tienen referencia con infracciones en estos espacios. Así se retiraron 1.170 vehículos estacionados sobre las aceras; 496 en pasos de peatones; 868 de reservas de minusválidos y 346 de zonas peatonales.*

*Esta actividad irá manteniéndose e incrementándose en la medida de lo posible”.*

En el expediente **Q/1013/03**, al que también se aludió en el informe correspondiente al año 2003, se denunciaba el abuso que algunos ciudadanos, que no están afectados por ninguna discapacidad, hacían de las plazas de aparcamiento destinadas a minusválidos con el consiguiente perjuicio hacia quienes verdaderamente tienen el derecho reconocido para utilizarlas. Además, en dicho expediente se aludía a la estructura de las plazas de aparcamiento reservadas a minusválidos que raramente se ajusta a las condiciones necesarias para su uso.

En este momento obra en los archivos de esta Procuraduría el informe remitido por el Ayuntamiento de Palencia, en respuesta a la petición de información que se le formuló.

Dicho informe recoge, en términos literales, lo siguiente:

*“Este Ayuntamiento es muy sensible a los problemas que afectan a las personas con algún tipo de discapacidad o de limitación intentando en todo momento mejorar su calidad de vida. La policía local tiene instrucciones precisas y concretas para que ponga especial celo en la vigilancia y denuncia de las infracciones que se cometan en relación con el estacionamiento de vehículos en zonas señalizadas para uso exclusivo de minusválidos, infracción tipificada en el art. 39 apartados 1.j) y 2.d) de la Ley de Seguridad Vial. Así, durante el año 2003 el servicio municipal de grúa ha retirado 36 vehículos que se encontraban indebidamente estacionados en aparcamiento reservados a personas con movilidad reducida.*

*No existe un registro específico para denuncias o quejas formuladas por los particulares en relación con el citado asunto. No obstante, cada denuncia o llamada de un particular es atendida inmediatamente ya que, vuelvo a reiterar, la mejora en la calidad de vida de las personas discapacitadas es un asunto prioritario para el Ayuntamiento de Palencia.*

*La señalización de estacionamientos reservados a personas con movilidad reducida va incrementándose progresivamente de forma que se facilite el acceso de estas personas a centros administrativos, comerciales, de ocio, etc., y, según me informan los servicios técnicos municipales, efectivamente existen plazas de estacionamiento que no cumplen con la totalidad de las especificaciones indicadas en el art. 5.º del Decreto 217/03, de 30 de agosto, ya que en algunos lugares deben adaptarse a la fisonomía de las calles en las que se encuentran y a pesar del esfuerzo del ayuntamiento para facilitar su accesibilidad, es difícil su cumplimiento en calles estrechas y aparcamientos en línea. Es más fácil garantizar la accesibilidad en aparcamientos públicos con amplias superficies y en aparcamientos en batería, al encontrarse, generalmente, junto a pasos de peatones*

*que ya disponen de vado que permite salvar el desnivel entre la calzada y la acera”.*

De dicho informe se dio traslado al reclamante a fin de darle a conocer los aspectos referidos a la actuación de la policía local durante el año 2003.

El problema denunciado se intensifica en las zonas de mayor concentración de tráfico, en las de mayor densidad de edificios que albergan servicios públicos, en el casco antiguo de las ciudades y en otros lugares donde el devenir de la actividad diaria crea múltiples problemas, para todos, pero supone una verdadera imposibilidad para el colectivo de personas con alguna minusvalía.

Es evidente que el uso del coche mejora las condiciones de vida de las personas con alguna discapacidad física, aunque para ello es además preciso contar con posibilidades reales de aparcamiento.

La corporación local de Palencia en sesión plenaria de 19 de junio de 2002 aprobó la actualización de la Ordenanza Reguladora de la Accesibilidad del Municipio de Palencia, cuyo art. 13 contempla la proporción de plazas de aparcamiento reservadas, dimensiones en cuanto a la disposición de las mismas, lugares de ubicación, señalización y otras circunstancias, con arreglo al Decreto 217/01 de 30 de agosto por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

De acuerdo con lo que antecede, esta Procuraduría formuló la siguiente resolución:

*“Es conocido el ánimo de colaboración existente entre el Ayuntamiento de Palencia y las asociaciones de personas minusválidas, por lo que sería muy importante en la materia que nos ocupa, recabar el criterio de los representantes de las mismas a la hora de establecer la ubicación de las plazas reservadas en los aparcamientos públicos, al existir zonas urbanas más complejas, sentido en el que resulta valiosa la información de los afectados y el seguimiento que estos hagan de las medidas aplicadas. Por ello sería deseable intensificar estos contactos.*

*Sin perjuicio de las imprescindibles medidas coercitivas, es necesario que ese ayuntamiento promueva campañas de sensibilización en colaboración con las organizaciones de afectados, así como velar por el perfecto mantenimiento de la señalización horizontal y vertical de estos aparcamientos, a fin de favorecer la atención de los demás conductores y exigir aún mayor celo a los agentes de la Policía Local en las tareas de control y vigilancia, tanto en la ocupación indebida de las plazas como en la utilización de las tarjetas de aparcamiento”.*

De igual forma, cabe aludir al expediente registrado en esta Institución con el número de referencia **Q/8304**.

En dicho expediente se aludía a la existencia de coches que sin la autorización pertinente se estacionan en plazas de aparcamiento reservadas a conductores discapacitados y de coches subidos en las aceras, de tal modo que, debido al escaso hueco que dejan, el espacio libre es insuficiente para el desplazamiento de las sillas de ruedas. Ello da lugar a que las personas que tienen que desplazarse con estas sillas de ruedas, a menudo deban circular por la calzada en medio del tráfico.

Esta queja genérica venía acompañada de una reclamación concreta. En efecto, en el escrito remitido se aludía a la situación de una persona que circulaba en silla de ruedas. Al parecer, dicha persona, mientras circulaba en su silla de ruedas por la Avda. de la Magdalena n.º 25, de León, se encontró con un coche aparcado en la acera ocupando las tres cuartas partes de la misma impidiéndole el paso. Por ello, decidió avisar al 092 con el objeto de pedir ayuda. Sin embargo, transcurridos 30 minutos desde que realizó la llamada y al no haber aparecido ningún agente de la policía local, optó por apurar el pequeño hueco que había entre el coche y la pared, rozando su silla de ruedas el vehículo incorrectamente estacionado con daño para la pintura del lateral.

En ese preciso instante, apareció un agente de la policía de barrio increpando al ciudadano, obligándole a esperar para realizar las diligencias correspondientes y dirigiéndose a éste, en tono déspota y vejatorio, para que esperase hasta la llegada del conductor del vehículo mal aparcado para que así éste pudiera formular la pertinente denuncia.

La información sobre el asunto planteado ha sido solicitada al Ayuntamiento de León desde el 6 de febrero de 2004, por tres veces, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta alguna.

#### **2.1.7.6. Lugares de concurrencia pública**

Se agrupan en este epígrafe algunos edificios destinados a prestar servicios públicos de distinta naturaleza, como son algunos polideportivos, o la Universidad de León.

En el expediente **Q/1966/03** el reclamante aludía a las difíciles y poco seguras condiciones en las que las personas con problemas de movilidad, por motivos de minusvalía, edad, accidente, enfermedad, etc., podían servirse de las instalaciones de las Piscinas Municipales de Zamora, a causa de la falta de algunas ayudas técnicas que reiteradamente venían siendo solicitadas a los responsables municipales a través de la Gerencia de la Fundación Municipal de Deportes.

En concreto, se consideraba que el pavimento hasta llegar a la piscina, liso y resbaladizo, debería sustituirse por otro antideslizante para evitar resbalones y caídas.

Además, se consideraba que la colocación de una barra de apoyo en la piscina pequeña, donde se realizan

los ejercicios de rehabilitación, facilitaría la entrada y salida de la misma, ya que los peldaños constituyen una barrera.

De igual forma, se afirmaba en la reclamación recibida por esta Procuraduría, que en la zona de las duchas también sería necesaria la colocación de barras de apoyo para facilitar la labor de quitarse el bañador sin tener que apoyarse en la pared o sentarse en el suelo, ya que los taburetes que hay carecen de estabilidad.

Por último, se indicaba que el Ayuntamiento, de forma verbal, había contraído el compromiso de proceder a la colocación de los elementos aludidos durante el anterior periodo de no utilización de las piscinas, compromiso que no se había cumplido.

Tras la información remitida por el Ayuntamiento, en respuesta a la petición formulada por esta Procuraduría, se constató que se habían mejorado las condiciones de seguridad en las piscinas municipales mediante la colocación de una barra de apoyo en la piscina pequeña.

Por lo que se refiere a las otras cuestiones planteadas en este expediente, el informe remitido por la empresa adjudicataria de las obras no aclaraba si éstas eran de nueva construcción, remodelación o reforma, y, por lo tanto sujetas de modo inmediato a la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y normas complementarias.

Además, a juicio de esta Procuraduría, el hecho de que la construcción, incluido el tipo de materiales incorporados, hubiera obtenido en su momento el visto bueno de la Junta de Castilla y León, lógicamente no garantizaba al cien por cien que las medidas extensas y detalladas que establece el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de dicha Ley hayan sido aplicadas con todo rigor.

El Ayuntamiento partía de la consideración de las piscinas municipales y todas sus instalaciones como accesibles.

Ahora bien, el Procurador del Común consideró oportuno hacer hincapié en el contenido del art. 9 del Reglamento citado, sobre todo en lo que se refiere a los baños, aseos, duchas y vestuarios, contemplando las exigencias mínimas en lo que se refiere a este tipo de espacios y que son las que se contemplan en el anexo II del mismo.

Concretamente, por lo que hace a los vestuarios, según la normativa citada, la zona de vestir debe permitir inscribir en ella un círculo de 1,50 metros libre de obstáculos, que podrá ser reducida hasta 1,20 metros en vestuarios practicables.

En el caso de contar con taquilla y/o percha, según esa misma normativa, éstas se situarán a una altura inferior a 1,40 metros.

Además, deben contar con un asiento situado a una altura de 0,45 metros, con un margen de tolerancia de 0,02 metros, con dimensiones mínimas de 0,45 metros de ancho por 0,45 metros de fondo y el área libre de obstáculos para permitir la aproximación y transferencia desde una silla de ruedas a este asiento será como mínimo de 0,75 metros de ancho por 1,20 metros de fondo.

Por otra parte, según el art. 10 de dicha norma, en las piscinas existirán ayudas técnicas que garantizarán la entrada y salida al vaso de la piscina a personas con movilidad reducida.

La razón de ser de lo indicado está sin duda en la necesidad, sentida por la sociedad actual, de asumir las necesidades de todas las personas de forma igualitaria, diseñando en función de su diversidad y no de una normalidad establecida por la persona media, como vía adecuada para garantizar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos y su participación activa en la sociedad.

Los conceptos “igualdad de oportunidades” y su corolario “diseño para todos” son las dos ideas que, constituidas en las últimas décadas en motor de la lucha por la accesibilidad, aparecen recogidas por el legislador en la regulación de esta materia.

Cabe la posibilidad de que aún sin seguir exactamente las anteriores reglas, las condiciones sean en general aceptables y no discriminatorias. Pero desde el momento en que un ciudadano, vecino del municipio, a pesar de las condiciones ambientales razonablemente aceptables, no encuentra la facilidad necesaria para usar de las instalaciones públicas aludidas, es necesario que se revise la accesibilidad de las mismas e inmediatamente se proceda a adecuarlas a lo establecido en el Decreto 217/2001 ya citado.

Esta Procuraduría no pudo constatar, a través del informe remitido por el Ayuntamiento, si efectivamente las piscinas y sus instalaciones anejas respetan las condiciones arquitectónicas mínimas aludidas y si ello no basta para permitir su utilización a las personas con discapacidad física con la misma comodidad y seguridad que a todos los usuarios.

En cualquier caso procedía recordar al Ayuntamiento la necesidad de adoptar medidas para adecuar el uso de las piscinas municipales a los ciudadanos con discapacidad física, sobre todo si se trata de personas que concurren habitualmente a las mismas por necesidades de ocio, salud, etc.

Por ello, el Procurador del Común dirigió a la corporación citada la siguiente resolución:

*“Que cuando se realice una reforma total o parcial de ampliación o adaptación que suponga la creación de nuevos espacios, redistribución de los mismos o cambio de uso, con ocasión de las mismas se incorporen a las*

*Piscinas Municipales todos los elementos necesarios para adecuarse a las exigencias de las normas antes transcritas.*

*Que, de modo inmediato, se instale sobre el pavimento actual, en las zonas de tránsito que rodean las piscinas, planchas del material adecuado que refuercen la adherencia del piso y aseguren plenamente el antideslizamiento.*

*Que los vestuarios sean equipados con suficientes accesorios fijos apropiados, como barras, perchas, asideros, soportes, etc. reclamados por el autor de la queja, así como sustituidos los taburetes por asientos fijos con dimensiones, puntos de apoyo y condiciones de solidez adecuadas”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, el Ayuntamiento de Zamora, entre otros extremos, ha comunicado a esta Institución lo siguiente:

- Que la empresa adjudicataria del mantenimiento integral de las piscinas indica que las instalaciones son arquitectónicamente accesibles dada la existencia de rampas.

- Los aseos se hallan adaptados a la legislación, existiendo uno para mujeres y otro para caballeros, equipados con camilla.

- En la zona de baño se cuenta con una silla motorizada que facilita la entrada y salida de las personas con dificultades de movilidad, además de la barra de apoyo de la piscina pequeña.

- Actualmente está en proyecto proceder junto con la Concejalía de Servicios Sociales a eliminar todas las deficiencias que se observen en las mencionadas instalaciones, ya que dicha Concejalía cuenta con un Convenio con la Once para estos fines y se muestra favorable a financiar dicha iniciativa.

- Por todo lo anterior, se ha informado de la existencia de la legislación vigente (incluida la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y el Decreto 217/01 por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley), a los servicios técnicos del Departamento de Obras a efecto de que emitan el consiguiente informe sobre las deficiencias observadas en la materia y obras a realizar antes del próximo 15 de marzo.

Dicha repuesta concluye indicando que es intención del Servicio de Deportes tomar buena nota de la recomendación efectuada por esta Procuraduría y materializarla de modo inmediato en la medida de lo posible.

Además, de la queja antes expuesta se han recibido otras relativas a las instalaciones con que cuentan otros polideportivos como el de Ávila, (expediente **Q/1480/03**) que en este momento continúa en tramitación.

En relación con la Universidad de León esta Procuraduría ha tramitado varios expedientes, a los que ya se

hizo referencia en el informe correspondiente al año 2003, y que permanecen abiertos ante la petición expresa formulada por el reclamante, tras facilitarle la información recabada por esta Institución. El interesado consideraba oportuno que el Procurador del Común continuase con su labor de seguimiento respecto de las mejoras que se fuesen introduciendo en la Universidad para facilitar la vida a los alumnos invidentes.

En concreto, se trata de los siguientes expedientes registrados con los números de referencia **Q/659/03** (biblioteca), **Q/661/03** (ascensores) y **Q/664/03** (cafetería).

De ahí que esta Institución se haya dirigido nuevamente a la Universidad para conocer los avances que se hayan podido producir.

### 2.1.8. Edificios Públicos. Barreras

En el presente epígrafe se incluyen los problemas de accesibilidad que afectan a edificios que albergan servicios públicos.

#### 1.- Edificio de Correos de Salamanca:

En el expediente **Q/197/03** el reclamante aludía a la falta de accesibilidad de una de las oficinas que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos tiene en Salamanca.

La queja fue admitida a trámite con la finalidad de recabar la información precisa para determinar la fundamentación o no de la queja y su remisión, en caso positivo, al Defensor del Pueblo.

El amplio informe recibido permitió conocer las condiciones arquitectónicas de todas y cada una de las oficinas existentes en la provincia de Salamanca. Del contenido de dicho informe se dio traslado al reclamante, por considerar que la situación detectada a través del mismo podía ser calificada de satisfactoria, teniendo en cuenta que ya existían proyectos de eliminación de barreras con relación a muchos de los locales.

Los datos recabados por esta Procuraduría y facilitados por la Jefatura Provincial, permitieron elaborar el siguiente resumen informativo:

Hay 16 oficinas de Correos en la provincia de Salamanca.

Son accesibles: Sucursal 1.ª Avda. de París, Sucursal 2.ª Avda. de Portugal, Alba de Tormes, Guijuelo, Lumbrales y Santa Marta de Tormes.

Tienen barreras: Oficina principal de Salamanca y Ciudad Rodrigo.

Se encuentran en obras o en estudio para su adaptación: Sucursal 3.ª C/ Maestro Soler, Béjar, La Fuente de San Esteban, Fuentes de Oñoro, Ledesma, Peñaranda de Bracamonte, Tamames y Vitigudino.

#### 2.- Correos Valladolid:

En el expediente **Q/986/03**, el reclamante aludía a la situación de una oficina de correos de la ciudad de Valladolid. Al parecer, la persona que formuló la queja acudió a dicha oficina con un carrito de niño por lo que utilizó para acceder a dicha oficina una entrada secundaria con rampa, a cuya puerta cerrada hubo de llamar.

Sin embargo se le negó el paso ya que la atención por dicha entrada solamente se prestaba a personas discapacitadas.

El reclamante afirmaba que no se trataba de una persona minusválida, pero sí de un ciudadano con algún problema para acceder a esa Oficina de Correos, dado que al verse privado también del acceso alternativo, tenía que renunciar al servicio público requerido.

Solicitada la correspondiente información por el Procurador del Común, la Jefatura de Correos remitió el siguiente informe:

*“Con referencia a su escrito en el que nos manifiesta la queja de una persona, por la dificultad que encuentra para poder acceder a nuestra Oficina..., al llevar consigo un niño en un carrito; tuvo que utilizar una rampa situada en una entrada secundaria, teniendo que llamar en la misma debido a que dicha puerta se encontraba cerrada. Esta puerta se encuentra cerrada solamente por las tardes, ya que está ubicada en el espacio destinado a entrega de apartados particulares y se realiza solamente esta función por las mañanas, motivo por el que está señalado que los discapacitados o cualquier otra persona con dificultades temporales llame a dicho timbre para ser atendida por el personal de admisión o entrega de la Oficina, cuando se personan por las tardes.*

*Tanto los responsables de la Oficina como todos los trabajadores tienen impartida orden de que cuando algún usuario tenga necesidad de acceder a nuestros servicios salgan para poder facilitarle dicho acceso para entrar o salir del edificio.*

*En estos momentos se contempla la posibilidad de trasladarnos a otro espacio o bien realizar obras que permitan conciliar el acceso a todos los usuarios por una misma puerta ya que no podemos variar la arquitectura del edificio al estar ubicado en el casco histórico”.*

Por lo tanto, el contenido del informe remitido no contradice sino que confirma las dificultades denunciadas por un ciudadano para utilizar el servicio de Correos.

No obstante, ante una situación que para algunos ciudadanos que acceden a dicha oficina solamente puede ser corregida de momento por medio de soluciones alternativas, debe valorarse sobre todo el último párrafo del escrito:

*“En estos momentos se contempla la posibilidad de trasladarnos a otro espacio o bien realizar obras que permitan conciliar el acceso a todos los usuarios por una misma puerta ya que no podemos variar la arquitectura del edificio al estar ubicado en el casco histórico”.*

Evidentemente, el problema planteado en la queja se extiende más allá del caso concreto planteado. Por ello, ante la perspectiva de un cambio de dirección de dicha oficina, se estimó urgente trasladar a la Jefatura Provincial algunas observaciones en torno al hecho de que las políticas de promoción de la accesibilidad tienen como fin la superación progresiva de los obstáculos que impiden conseguir la igualdad de oportunidades y una mayor calidad de vida para todos.

En este sentido no cabe la menor duda de que se aspira a poner fin a una tradicional relegación de las políticas de accesibilidad como políticas de “segunda clase”, como aspectos de detalle o complementarios, dirigidos a una minoría de población que se beneficiaría de ella a costa de las incomodidades o falta de funcionalidad para el resto. Esta relegación está también vinculada con la tradicional consideración del problema como una responsabilidad exclusiva de las áreas de servicios sociales, y con la poca consideración que los temas de accesibilidad merecen a los responsables de distintas administraciones, a los técnicos y profesionales o incluso a la propia ciudadanía.

Más bien el “diseño para todos” no solo significa superar el estigma de la diferencia con que tradicionalmente se ha tratado a las personas con discapacidad, sino que se trata de asumir el hecho de que diversidad es la norma y no la excepción. Por ello, los valores de este nuevo paradigma fundamentan los objetivos de la actual regulación y conducen la accesibilidad hacia una nueva cultura en la que las necesidades vinculadas con la discapacidad -aún siendo la guía y la principal motivación- dejan de ser el centro y razón absoluta de la acción.

Por todo ello y ante la perspectiva de cambio de sede anunciado o reforma de la actual, se solicitó al Director Territorial de Zona que hiciera llegar la preocupación de esta Procuraduría, al órgano competente para abordar el desarrollo de las actuaciones encaminadas a la reubicación de la oficina o la realización de las obras de acondicionamiento.

Todo ello con la finalidad de que se tuvieran en cuenta las circunstancias indicadas, impulsando en primer lugar el interés de los profesionales directamente implicados en el proceso constructivo, que por estar presentes en el diseño, formalización, ejecución del proyecto y dirección de la obra, asumen un papel protagonista en la consecución del espacio accesible.

Además, no es posible desconocer, por otra parte, la obligación establecida en la Ley 13/82 de 7 de abril de Integración Social de Minusválidos (LISMI), arts. 54 ss.

que ante todo se dirige a las Administraciones públicas y establece que:

“La construcción, ampliación y reforma de los edificios de propiedad pública o privada, destinados a un uso que implique la concurrencia de público, así como la planificación y urbanización de las vías públicas, parques y jardines de iguales características, se efectuará de forma tal que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. anteriores, las normas técnicas básicas sobre edificación incluirán previsiones relativas a las condiciones mínimas que deberán reunir los edificios de cualquier tipo para permitir la accesibilidad de los minusválidos.

Todas estas normas deberán ser recogidas en la fase de redacción de los proyectos básicos...”.

Por su parte, el Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de julio de 2003 constituye el marco estratégico para conseguir que los entornos, productos y servicios nuevos se realicen de forma accesible al máximo número de personas y que aquellos ya existentes se vayan adaptando poco a poco.

Sus objetivos son:

- a) Introducir la accesibilidad como criterio básico de calidad de la gestión pública.
- b) Conseguir un sistema normativo para la promoción de la accesibilidad, completo, eficiente y de elevada aplicación en el territorio.
- c) Adaptar progresivamente y de forma equilibrada los entornos, productos y servicios a los criterios del “diseño para todos”.

Con apoyo en dichos razonamientos, esta Procuraduría formuló la siguiente resolución:

*“Como defensor de los derechos que a todos los ciudadanos de Castilla y León otorgan la Constitución y el Estatuto de Autonomía, en especial el derecho de aquellos colectivos, que gozan de una especial protección constitucional, a usar del espacio público en igualdad de condiciones que sus semejantes, sugiero a esa Dirección Territorial se tengan en cuenta las anteriores observaciones ante el cambio de sede o adaptación de las instalaciones actuales. De modo que se facilite la entrada de todos los usuarios por unas mismas puertas sin barreras. Y se habiliten los servicios, como ascensores, ventanillas, mostradores, señales de aviso y otros utilizados por el público en condiciones que permitan el acceso normal para todos los ciudadanos”.*

En la fecha de cierre de este informe no se había recibido la oportuna respuesta a esa recomendación.

### **2.1.9. Teléfono móvil adaptado**

En el expediente **Q/668/03**, el reclamante aludía a la circunstancia de que los teléfonos móviles ordinarios

disponibles en el mercado resultan excesivamente pequeños para su manejo táctil.

En atención a la cuestión planteada en dicha queja, esta Procuraduría solicitó información a la Once sobre la forma de acceder a un teléfono móvil adaptado.

La respuesta facilitada por la Once y que se trasladó al reclamante fue la siguiente:

*“Según la respuesta facilitada, a través de las Notas Circulares n.º 54/2003 y n.º 92/2003 se informó a los interesados 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. Incorpora un potente sintetizador de voz desarrollado por la empresa suiza Svox que hace posible el acceso de una manera sencilla a un amplio abanico de funciones propias de un teléfono móvil.*

*En este sentido puede obtener una información más detallada así como consultar su pedido en la Agencia Provincial de la Once en León, C/ Luis Carmona n.º 7 bajo, 24002-León. Tfn.º 987 875390. fax 875391”.*

#### **2.1.10. Cajeros automáticos**

En el expediente **Q/667/03** (al que también se hacía referencia en el informe correspondiente al año 2003), el reclamante aludía a la imposibilidad de controlar el acceso a los puntos de atención al público en las oficinas bancarias, y también se refería a la dificultad para obtener dinero en los cajeros automáticos por la carencia de medios tales como pantallas adecuadas, pulsadores con indicación táctil u otros previstos para quienes padecen deficiencias visuales.

En este aspecto procede hacer notar que el todavía escaso desarrollo de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, hace que por parte de la Administración autonómica no puedan adoptarse medidas contundentes en torno a la aplicación de muchos de los capítulos de la misma, entre ellos el referido a las barreras en la comunicación sensorial, aplicado al aspecto que nos ocupa de los cajeros automáticos.

No obstante y de momento, la solución podría venir a través de la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras creada por la Ley 3/98, una de cuyas funciones consiste en el impulso y fomento del cumplimiento de la referida Ley, así como la promoción de estudios y elevación de propuestas en la materia.

En cualquier caso, esta Procuraduría consideró oportuno formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que en la función que compete a dicha Comisión, en la evaluación del grado de cumplimiento de la Ley 3/98, así como en la de promover estudios y elevar*

*propuestas en relación con la misma, se ponga especial interés en fomentar la instalación de cajeros automáticos que resulten accesibles a los discapacitados sensoriales y ajustados a las normas establecidas en la Ley. Incidiendo en ello particularmente con ocasión de los asesoramientos prestados en obras nuevas o modificaciones que se realicen en las oficinas bancarias.*

*Igualmente en los contactos que con el mismo fin se mantengan con los responsables municipales, en cuanto afecte a sus competencias cuando se trate de cajeros en la vía pública”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe la citada Consejería ha comunicado a esta Procuraduría la aceptación de esta resolución, indicando, entre otros extremos, que, con el fin de impulsar y fomentar la accesibilidad a los cajeros automáticos para personas con discapacidad visual, la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras en Castilla y León iniciará actuaciones en una doble dirección, de una parte dirigidas a las entidades bancarias y Cajas de Ahorro, y de otra, a la Administración local, a través de la Federación Regional de Municipios y Provincias; instando sobre todo la conveniencia de agilizar la adaptación de los cajeros automáticos existentes, por cuanto que los que se instalen en el futuro están obligados por Ley a ser accesibles.

#### **2.2. Salud Mental**

En relación con esta materia, debe destacarse la existencia de insuficiencias asistenciales y lagunas de atención en la organización de la asistencia psiquiátrica en Castilla y León, lo que afecta especialmente a un sector de población en la que el carácter crónico de su enfermedad mental provoca un grave deterioro de sus capacidades y serias dificultades para su desenvolvimiento fuera de un medio protegido.

La carencia de infraestructuras adecuadas para atender la creciente demanda de atención sociosanitaria, ha permitido comprobar que todavía no se han resuelto de forma satisfactoria las demandas que desbordan el ámbito sanitario y abarcan, asimismo, una perspectiva claramente social de los pacientes crónicos.

En respuesta a estas necesidades, se ha constatado en muchas de las reclamaciones formuladas la conveniencia de una mayor implicación y colaboración de los sistemas de salud mental y servicios sociales, y la necesaria articulación de una adecuada red de atención comunitaria, imprescindible para impedir una ruptura en la cadena de atención del paciente.

##### **2.2.1. Abandono asistencial de pacientes psiquiátricos con patologías crónicas**

Los problemas y consecuentes necesidades de los enfermos mentales crónicos exceden, en muchos de los

casos, el ámbito sanitario y abarcan dimensiones de tipo social. Dichos pacientes, con frecuencia, presentan algún déficit en su autonomía, sufren aislamiento, pobreza, marginación, tensión y se produce una sobrecarga en sus familias.

Estas circunstancias convierten en inevitable la organización de una atención comunitaria, que evitando situaciones de deterioro e indefensión y procurando la integración en la comunidad, preste asistencia a las diferentes dificultades y necesidades sanitarias y sociales de este colectivo.

Lejos de ello, tanto la asistencia social como la sanitaria muestran, con frecuencia, un importante alejamiento que dificulta la atención integral de no pocos pacientes psiquiátricos con patologías crónicas y que lejos de obedecer a criterios técnico-asistenciales, responden a intereses económicos o a la falta de intervención de los organismos de coordinación.

Por lo tanto, la realidad sigue superando el ofrecimiento de las necesarias soluciones asistenciales para evitar el desamparo de personas con enfermedad mental crónica o prolongada, cuya situación es aún más grave cuando no cuentan con familias que les atiendan, o no están capacitadas para afrontar la responsabilidad de sus cuidados, de forma que dichos enfermos acaban en serias condiciones de abandono y con un constante empeoramiento y cronicidad de la enfermedad.

En concreto, se trata, sobre todo, de enfermos alejados de todo circuito terapéutico, con un curso y pronóstico de deterioro importante, dada su falta de conciencia de enfermedad y su ausencia de tratamiento.

En general este tipo de personas forma parte de un grupo de enfermos que viven solos, tienen poco arraigo en su propia familia (en caso de tenerla) o 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.

En otros casos, el enfermo, atendido desde el ámbito ambulatorio, se encuentra con serias dificultades o impedimentos para acceder a dispositivos de media-larga estancia, pese a los criterios médicos favorables al internamiento, derivando a estados de gran emergencia social o de total abandono sociosanitario.

A todo ello responden los supuestos planteados en diversas quejas formuladas ante el Procurador del Común, presentando como denominador común la situación de un enfermo mental que, teniendo diagnóstico previo o no, no recibe la atención suficiente

desde el sistema público para paliar sus necesidades asistenciales sociales y sanitarias, generando situaciones de marginación e indefensión.

Así ocurría en el expediente **Q/161/03**, en el que se denunciaban las condiciones sociosanitarias deplorables, falta de higiene y desnutrición de un enfermo de 52 años de edad, en el que la presencia de un delirio paranoide sistematizado y la ausencia de síntomas psicóticos positivos o agudos, habían motivado un diagnóstico de trastorno delirante de tipo persecutorio y rasgos esquizoides de la personalidad.

Desde la Unidad de agudos del Hospital correspondiente se había declarado la necesidad de un recurso apropiado al carácter crónico de la enfermedad del citado paciente, solicitando, así, su ingreso en la Unidad de rehabilitación. Ante la carencia de plazas en este recurso, no se habían ofrecido, sin embargo, otras alternativas de internamiento por parte del sistema público.

El enfermo había abandonado todo tratamiento y vivía en albergues, produciéndose una situación potencial de deterioro personal y social, con riesgo de marginación e indigencia, ante la falta de atención desde los dispositivos públicos.

También en la queja **Q/163/04** se hacía referencia a la situación de abandono padecida por un enfermo diagnosticado de esquizofrenia paranoide de curso crónico de más de treinta años de evolución, con deterioro cognitivo progresivo.

El enfermo convivía, en condiciones infrahumanas, con un familiar que también padecía un trastorno psicótico. Además, su nula conciencia de enfermedad y, con ello, la ausencia de tratamiento alguno y de atenciones sociosanitarias adecuadas, provocaba una conducta determinante de conflictos vecinales y relaciones sociales inexistentes o beligerantes, generando, incluso, una importante alarma social.

Destaca, asimismo, el expediente **Q/164/03**, en el que se aludía al estado de una persona de 32 años de edad que padecía una enfermedad mental. Dicha persona no tenía una referencia familiar directa y estaba diagnosticada de trastorno antisocial de la personalidad y retraso mental leve.

El enfermo, desde junio de 1998, se encontraba ingresado en un centro por decisión judicial, al presentar conductas patológicas de inicio infantil y graves trastornos disociales y delictivos.

Desde su ingreso, según se indicaba en el informe emitido por el citado centro, presentaba resistencias evidentes de colaboración que viciaban la relación terapéutica, apuntando síntomas paranoides que indicaban la necesidad de tratamiento psicofarmacológico y la prolongación de su internamiento, que, sin embargo, no se había proporcionado desde el propio sistema público.

En los dos primeros casos, junto a la relatada situación sanitaria y social de los enfermos, se encontraba, además, perjudicada su propia situación jurídica, dado que la imposibilidad de acceso a los recursos o dispositivos públicos precisos para su adecuada asistencia, impedía a la Fundación Tutelar de enfermos mentales asumir su tutela, encontrándose, pese a su situación de incapacidad judicial, sin nombramiento de tutor.

En el último supuesto, la tutela era ejercida por dicha Fundación, precisándose una respuesta administrativa que ofreciera al paciente el acceso a un recurso de la red pública, ante una necesidad de internamiento que había tenido que ser solventada desde hacía años en un dispositivo de carácter privado, y que había supuesto que el patrimonio del enfermo resultara gravemente afectado.

Esta marginación a la que se ven sometidos algunos enfermos mentales en el entorno social en el que se desenvuelven (y que en supuestos concretos llega hasta el abandono total) es fruto, entre otros motivos, de la ausencia de alternativas residenciales comunitarias que completen la organización asistencial existente.

Ahora bien, mientras la infraestructura psiquiátrica existente no baste, han de buscarse fórmulas que permitan prestar la adecuada asistencia que necesitan aquellas personas con enfermedad mental que por la falta de respuesta del sistema público, se encuentran en una verdadera situación de indefensión.

Por ello, es fundamental la actuación coordinada de los ámbitos administrativos implicados (social y sanitario) para dar una respuesta decidida que atienda las necesidades individuales, asegurando la continuidad de los cuidados, personalizando o individualizando la asistencia y ofreciendo el recurso adecuado a las circunstancias de cada caso.

Esta necesidad de coordinación del sistema de salud con los servicios sociales -exigida en la Ley General de Sanidad-, se encuentra, sin embargo, lejos de la realidad de los supuestos antes examinados, caracterizados por un claro desamparo sociosanitario.

La resolución de los supuestos examinados no podía reducirse, por tanto, al aspecto sanitario, sino que dados los perfiles sociosanitarios de esta materia, la administración con responsabilidad en el ámbito de los servicios sociales debía cooperar articulando los mecanismos indispensables para alcanzar mejores resultados en la cobertura de las necesidades individuales, especialmente de atención residencial y comunitaria, generadoras de exclusión social.

La gravedad de estos casos exigía la búsqueda de soluciones coordinadas para prestar a estas personas una atención personalizada y específica de acuerdo con sus especiales características. Para ello resultaría necesario, previsiblemente, el concierto de plazas con centros privados para ofrecer al enfermo el recurso requerido por

su situación y que no podía ser proporcionado desde el sistema público por la carencia de dispositivos suficientes.

Esta Procuraduría, por otro lado, estimó que tampoco podía descartarse, en determinados supuestos, el abono por parte de la administración de los gastos ocasionados por el internamiento en centros privados, cuando no se llevara a cabo en ningún recurso del sistema público y fuese prescrito por especialistas del mismo.

Este factor económico es decisivo cuando el enfermo debe ser ingresado en un centro residencial que el sistema público no le proporciona debido, por ejemplo, a la falta de dispositivos suficientes.

Así, cuando el internamiento de carácter privado aparece como la única solución, no parece razonable que el coste que deriva de dicho ingreso deba ser asumido por el enfermo, al que, en definitiva, se le niega o no se le proporciona el tratamiento que su estado aconseja.

Evidentemente, si desde el sistema público se dispusiera de centros asistenciales propios o concertados para ofrecer al paciente la atención adecuada a sus características, la necesidad de tratamiento mediante el ingreso en residencias privadas dejaría de ser considerada como medida urgente y necesaria.

La conveniencia del abono de tales gastos, en consecuencia, cuando esté plenamente justificada la causa que determinó el ingreso privado, debe ser considerada sin restricciones por la administración.

El Procurador del Común, por todo ello, estimó necesario formular la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad y a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“Que arbitrando las fórmulas oportunas para evitar las situaciones de marginación o indefensión en que se encuentran las personas referidas en los expedientes examinados, se ofrezcan a las mismas soluciones coordinadas por parte de los servicios sanitarios y sociales que permitan dar una respuesta eficaz que atienda sus necesidades asistenciales individuales, asegurando la continuidad de los cuidados y proporcionando, de ser necesario, el recurso adecuado a las circunstancias de cada caso. Para lo que podrá resultar preciso el concierto de plazas con centros privados, debido a la carencia de dispositivos suficientes del sistema público.*

*Ello sin perjuicio de que se estudie la conveniencia del abono por parte de la administración de los gastos ocasionados por el internamiento en un centro privado de uno de los enfermos en cuestión, de estar justificada la causa que determinó ese ingreso privado y no haber sido proporcionado un centro del sistema público para prestar la asistencia adecuada a las características del paciente”.*

La respuesta a esta resolución está pendiente de conocerse al cierre de este informe.

Por el contrario, en otros casos, finalmente se produjo la intervención de los órganos de coordinación en el análisis, valoración y adopción de soluciones coordinadas por parte de los servicios sanitarios y sociales, consiguiendo, así, superar el histórico funcionamiento en paralelo de los sistemas sanitario y de acción social.

Así ocurrió en el caso planteado en el expediente **Q/877/03**, relativo a la deficiente situación de un enfermo diagnosticado de esquizofrenia paranoide. Dicha enfermedad había motivado múltiples ingresos en una Unidad de hospitalización psiquiátrica, por intentos de suicidio, intoxicación medicamentosa y alteraciones de comportamiento derivadas de la negativa del enfermo a recibir tratamiento alguno. Además, había permanecido ingresado en la Unidad de rehabilitación psiquiátrica del mismo centro hospitalario, negándose, no obstante, a completar el proceso rehabilitador.

Los problemas de conducta del citado enfermo, según informe social del CEAS correspondiente, habían generado una dinámica familiar tan deteriorada, que su entorno no podía controlar la situación, siendo insuficientes los apoyos con los que contaba su familia, al no ser capaces de contener las agresiones, tanto físicas como verbales.

Realizadas por esta Procuraduría las oportunas gestiones con la Consejería de Sanidad para solucionar tal problemática, se constató que tras la correspondiente valoración de la situación del enfermo por la Comisión de Coordinación Sociosanitaria, se estableció un plan intervención que fijó como objetivo conseguir su estabilización clínica y la mejora de la situación familiar.

Para ello, se efectuaron y coordinaron diferentes procesos de atención a la unidad familiar, tanto en los dispositivos del sistema sanitario y de acción social como en el propio domicilio.

Finalmente, en virtud de las actuaciones desarrolladas, el paciente pasó a estar clínicamente estable, cumpliendo su tratamiento farmacológico y recibiendo los servicios del Equipo de Salud Mental.

Además, al haberse constituido el Equipo de Coordinación de Base de la zona del domicilio familiar del paciente, su caso sería trasladado al mismo para el seguimiento de la adecuada evolución del paciente.

En el expediente **Q/1221/03**, el reclamante aludía a la situación de abandono de un paciente diagnosticado de trastorno de la personalidad, por el que tenía reconocido un grado de minusvalía del 66%.

Los graves trastornos de comportamiento del enfermo hacían imposible su convivencia en el entorno familiar, razón por la que vivía sólo en el domicilio propiedad de su madre, que tuvo que ser abandonado por la misma ante las continuas amenazas a las que se vio sometida durante años.

Por ello, el paciente se encontraba fuera de todo circuito terapéutico, dada su falta de conciencia de

enfermedad y su negativa al sometimiento a tratamiento alguno, provocando dicho estado de abandono un curso y pronóstico de deterioro importante sobre el mismo.

Dicho estado determinó el desarrollo de diversas gestiones con la Consejería de Sanidad para la necesaria incorporación del enfermo a la red de atención sociosanitaria, en cuya virtud esta Procuraduría comprobó que la Comisión de Coordinación Sociosanitaria había estudiado la problemática del citado paciente, constatando que se encontraba sin asistencia terapéutica, y resultando desconocida, por tanto, su situación tanto para el Equipo de Atención Primaria como para el Centro de Acción Social.

Para evitar dicha situación de abandono, el Equipo de Coordinación de Base correspondiente intentaría establecer contacto con el enfermo para su adecuado tratamiento.

Asimismo se considera oportuno hacer referencia al problema planteado en el expediente **Q/369/04**, en el que se aludía a la situación de una persona diagnosticada de trastorno esquizo-afectivo y con un grado de minusvalía del 68%.

Dicho enfermo permanecía en un estado imposible de controlar por su madre, con la que convivía, manifestando comportamientos agresivos y sin ninguna voluntad para aceptar el tratamiento ambulatorio por su nula conciencia de enfermedad.

También en este supuesto, tras las gestiones realizadas por esta Procuraduría con la Consejería de Sanidad para determinar la solución que fuera a proporcionarse a la citada situación, se pudo conocer finalmente que realizada la correspondiente valoración por parte del Equipo de Coordinación Básica correspondiente y la Comisión de Coordinación Sociosanitaria, se había establecido un plan de cuidados consensuado entre las citadas estructuras de coordinación, llegándose al acuerdo de determinar como recurso idóneo para el citado enfermo el hogar protegido, tras su preparación en una unidad de rehabilitación psiquiátrica.

Ahora bien, dado que el paciente no aceptaba su ingreso en la unidad que se le proponía, se había decidido finalmente un Plan de intervención, consistente en trabajar la motivación de la familia para la aceptación del recurso y valorándose por el Coordinador Sociosanitario del Área la posibilidad de realizar las gestiones oportunas para que el enfermo pudiera ser derivado a una unidad de rehabilitación psiquiátrica de otra Área de salud, ante su negativa a acudir a la que le correspondía.

### **2.2.2. Atención residencial de las personas con enfermedad mental grave o crónica**

La intervención sanitaria en relación con los enfermos mentales ha pasado de su internamiento al favorecimiento de su inserción en el núcleo familiar.

Desde entonces, es en dicho ámbito familiar en el que las actuaciones administrativas han ido encaminadas a acomodar la realidad de la salud mental al modelo teórico impuesto. Ahora bien, la implantación del nuevo sistema ha provocado importantes disfunciones por la falta de disponibilidad de recursos suficientes para su efectiva puesta en práctica.

Precisamente por ello, el enfermo mental no siempre obtiene una respuesta ágil y eficaz por parte de la administración, especialmente cuando el recurso asistencial demandado es de carácter residencial.

De ahí que sea preciso el desarrollo de un modelo comunitario de asistencia a la salud mental, en el que la atención residencial se muestra imprescindible para la cobertura de algunas necesidades todavía presentes en el cuidado de este colectivo.

Sin embargo, la realidad sigue demostrando, a través de las reclamaciones formuladas por familiares, allegados o personas interesadas en la materia, que la ausencia de disponibilidad de este tipo de recursos provoca todavía importantes problemas, especialmente respecto a los enfermos crónicos que carecen de apoyo familiar o éste se revela como incapacitado para asumir su atención. Destacan a este respecto expedientes como los registrados con los números **Q/1456/03** o **Q/899/04**.

También, año tras año, las Asociaciones de familiares y amigos de enfermos mentales aprovechan (como el pasado 8 de octubre de 2004, Día de la Salud Mental) para recordar la necesidad de normalización de esta población a través de dispositivos como los centros de rehabilitación psicosocial y las minirresidencias, que sirven, además, para reducir las cargas que suponen para las familias los continuos cuidados de estos enfermos.

Pues bien, esta importancia de los recursos comunitarios de convivencia y vivienda ya ha sido destacada por el Inmerso en el Documento de Consenso de 10 de septiembre de 2003 sobre "Rehabilitación e Integración de las Personas con Trastorno Mental Grave", entendidos como alternativas residenciales que tienen como objetivo minimizar la carga familiar y favorecer la autonomía de las personas con trastorno mental grave.

Entre estas alternativas residenciales comunitarias -sin las que muchos de los esfuerzos de rehabilitación e integración pueden verse seriamente limitados-, el citado organismo menciona (además de los pisos tutelados o supervisados) las residencias para usuarios de evolución crónica.

Este tipo de recursos existe en distintas Comunidades Autónomas, con diferentes denominaciones: Minirresidencias (CA de Madrid), Centros específicos de enfermos mentales (CA de Valencia), Unidades residenciales (CA de Galicia), etc.

Entre ellas, a título de ejemplo, la Comunidad Autónoma de Madrid ha puesto en marcha, a través del

Programa de atención social a personas con enfermedad mental crónica, una red de centros especializados de rehabilitación psicosocial, laboral, atención residencial y soporte comunitario, orientados a favorecer y apoyar la integración social de este colectivo.

Las minirresidencias, entre los centros o recursos residenciales (alternativas residenciales comunitarias) integrados en la citada red, han sido diseñadas y creadas, junto a los pisos supervisados, para las personas afectadas de enfermedades mentales graves o crónicas y con deterioro de su autonomía personal y social. Dichos recursos proporcionan, con carácter temporal o indefinido, alojamiento, manutención, cuidado, apoyo personal y social, rehabilitación y ayuda a la integración comunitaria, a las personas que no cuenten con apoyo familiar y social y/o que debido a su grado de deterioro psicosocial requieren los servicios de este tipo de centro residencial.

También en el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, entre las fórmulas de alojamiento previstas como recursos de apoyo comunitario, se han constituido (junto a pisos protegidos y viviendas de transición) las denominadas unidades residenciales, destinadas a alojar a pacientes que no precisen cuidados sanitarios específicos, pero que presenten carencias de autonomía que requieran de una atención sociosanitaria continuada de carácter tutelar.

Sin dudar, pues, de la necesidad de este tipo de recurso residencial comunitario destinado a las personas con trastornos mentales crónicos, su implantación exige la participación e implicación del sistema de servicios sociales, colaborando y complementado al sistema sanitario de salud mental, como indica la propia Ley General de Sanidad en su art. 20.

De hecho, la propia Comunidad Autónoma de Madrid, considerando la imprescindible implicación y colaboración del sistema de servicios sociales, ha asumido la necesidad de desarrollar como un nuevo servicio social especializado la atención social, rehabilitación y apoyo a la integración del colectivo de personas con enfermedades mentales graves y crónicas.

Para ello, ha aprobado una regulación específica que recoge las características y funcionamiento de estos servicios: Decreto 122/1997, de 2 de octubre, por el que se establece el régimen jurídico básico del servicio público de atención social, rehabilitación psicosocial y soporte comunitario de personas afectadas de enfermedades mentales graves y crónicas, en diferentes centros de servicios sociales especializados.

Dicha regulación incluye las antes citadas minirresidencias como centros o recursos integrados en la red pública del citado servicio social.

La Comunidad Autónoma de Galicia, por su parte, también ha regulado, mediante Decreto 347/2002, de 5 de diciembre, los pisos protegidos, viviendas de tran-

sición y unidades residenciales para personas con trastornos mentales persistentes. En dicha regulación se descarta su carácter sanitario, con independencia de su gestión.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin embargo, no ha procedido hasta el momento a la creación y puesta en marcha de una red pública formada por este tipo de dispositivos para pacientes con patología psiquiátrica grave o prolongada, que pese a su menor número en el conjunto de la población, concentran los problemas más graves tanto de carácter sanitario como social y familiar.

Esta necesidad de disponer de una adecuada dotación de este tipo de alternativas residenciales comunitarias no se ve satisfecha, en su totalidad, con el objetivo fijado en la Estrategia Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica (“impulso de los dispositivos de alojamiento supervisado o tutelado -pisos, minirresidencias, áreas residenciales-, favoreciendo la colaboración de las entidades sin ánimo de lucro”), dado que la financiación o ayuda a entidades privadas para el desarrollo de estos recursos debe ir acompañada, asimismo, de la creación por parte de la propia Administración autonómica de estos recursos residenciales, completando con el ámbito privado una adecuada red de servicios de alojamiento comunitario en todas las provincias de la Comunidad.

Ello sin perjuicio de que, al mismo tiempo, pueda resultar preciso el establecimiento de conciertos con las entidades privadas que en la actualidad prestan estos servicios en esta Comunidad Autónoma, para disponer de las suficientes plazas localizadas lo más cerca posible al entorno del paciente mediante una adecuada distribución geográfica.

Así ha ocurrido en el caso de Cantabria, mediante el Decreto 88/1998, de 9 de noviembre, por el que se regula la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en estructuras asistenciales de tipo hospitalario e intermedio para personas con enfermedad mental. En dicho Decreto se recoge la modalidad de estancias en minirresidencias psiquiátricas.

Junto a estas carencias, esta Procuraduría ha constatado, asimismo, la inexistencia de una regulación específica de autorización y funcionamiento para este tipo de centros residenciales destinados a personas con enfermedad mental, sometiendo, por ello, a los actualmente existentes al régimen de autorización del Decreto 93/1999, de 29 de abril (centros, servicios y establecimientos sanitarios y sociosanitarios) o al régimen del Decreto 109/1993, de 20 de mayo (entidades, servicios y centros de carácter social).

Con independencia de tal sometimiento, esta Procuraduría ha considerado conveniente el desarrollo de una normativa específica para este tipo de recursos, como centros de atención social, sin perjuicio de garantizar, en

virtud de la necesaria coordinación sociosanitaria, la pertinente intervención del sistema de salud.

De ello no deriva, necesariamente, que todas las iniciativas públicas relativas a la creación de estos centros deban partir del ámbito de los servicios sociales, siendo posible y necesario, por las propias características de este colectivo, la participación y coordinación con el sistema sanitario para su creación y puesta en funcionamiento.

Por ello, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Sanidad:

*“1.- Que se proceda, previos los trámites pertinentes, a la elaboración y aprobación de una normativa específica para los centros residenciales destinados a personas con enfermedad mental, como recursos especializados del sistema de acción social.*

*2.- Que se pongan en marcha los mecanismos oportunos para la creación y puesta en marcha de este tipo de recursos residenciales para personas con patología psiquiátrica grave o prolongada (minirresidencias), completando, de este modo, con la iniciativa privada existente y futura una adecuada red de alojamientos o alternativas residenciales comunitarias en las distintas provincias de esta Comunidad Autónoma, siendo necesario, para ello, la participación y coordinación del sistema de servicios sociales con el sistema sanitario de salud mental.*

*Iniciativa pública que, en caso preciso, deberá perfeccionarse con la acción concertada de plazas de la tipología señalada en las estructuras residenciales de la citada iniciativa privada ya existentes o de próxima constitución”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, se ha comunicado la aceptación de esta resolución, indicando, entre otros extremos, lo siguiente:

- A lo largo de la presente legislatura se desarrollará una nueva normativa reguladora de los requisitos de autorización y funcionamiento de los recursos para la atención a las personas con discapacidad que sustituya a la actualmente vigente. Esta normativa, adaptada a las actuales exigencias, incluirá las especificidades de los dispositivos de atención a las personas con discapacidad.

- Desde la Gerencia de Servicios Sociales se están poniendo en marcha los mecanismos necesarios para la construcción de cuatro mini-residencias, dirigidas a atender a las personas con enfermedad mental, siempre que tengan reconocida alguna minusvalía y no requieran cuidados sanitarios específicos.

- Por su parte, la Consejería de Sanidad informa que, teniendo en cuenta que los aspectos relacionados con la patología psiquiátrica son esenciales a la hora de acceder a dichos recursos, va a plantear formalmente a la Gerencia de Servicios Sociales, a través del Servicio de

Coordinación Sociosanitaria, la creación de un grupo de trabajo para afrontar la elaboración de la normativa de forma conjunta para los centros residenciales destinados a las personas con enfermedad mental.

### 2.2.3. Funcionamiento de los dispositivos de carácter hospitalario

El adecuado funcionamiento de los recursos hospitalarios de salud mental depende, en buena medida, de determinados factores que favorecen el bienestar de los internos y la efectividad de los tratamientos o métodos asistenciales desarrollados según el perfil del usuario. Estos factores, dirigidos a responder a las necesidades de los residentes, engloban desde aspectos como la buena calidad asistencial a los puramente estructurales u organizativos.

La calidad de la asistencia de este tipo de dispositivos es puesta en duda, en ocasiones, por sus propios usuarios o sus familias. Así sucedía en la queja **Q/73/04**, en la que se denunciaba el deterioro físico sufrido por un enfermo durante su estancia en un Hospital de la Comunidad (Unidad de agudos y Unidad de rehabilitación psiquiátrica), como consecuencia de una pérdida drástica de peso. También se aludía, en dicho expediente, al deterioro psíquico padecido durante dicho ingreso, por tener que enfrentarse a situaciones graves provocadas por otros pacientes con una patología más severa.

La necesidad de constatar la existencia o no de una adecuada calidad en la atención prestada al citado paciente durante su internamiento en el mencionado recurso hospitalario, determinó el desarrollo de las oportunas gestiones de investigación con la Consejería de Sanidad.

Como resultado de ellas se comprobó que en atención a la obesidad que presentaba el enfermo, durante el internamiento en la unidad de rehabilitación psiquiátrica fue tratado con una dieta hipocalórica (de ahí su pérdida de peso). Además, según la información recibida en esta Procuraduría, el paciente, durante el ingreso en la Unidad de agudos del mismo Hospital (por una reagudización de su cuadro psicótico), no había tenido que presenciar situaciones graves en ningún momento.

También el bienestar de los enfermos, como se señalaba, depende en buena medida de factores estructurales. La modificación de modelos organizativos o estructurales, ha venido dada, entre otros, con el progresivo proceso de adaptación de la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social y de la Gerencia Regional de Salud al consecuente traspaso de las funciones y servicios del Instituto Nacional de Salud, inspirado en los principios rectores y de organización evolutiva previstos en la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León.

La necesidad de culminar la reorganización de dicha Gerencia fue completada mediante Decreto 24/2003, de

6 de marzo, por el que fue desarrollada la estructura orgánica de los servicios periféricos de ese organismo, adecuando las atribuciones de las anteriores Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Salud a los principios y configuración estructural derivados de la señalada Ley de Ordenación del Sistema Sanitario y del Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud, después del traspaso de las funciones y servicios del antiguo Insalud.

Además de la propia estructura administrativa de las Gerencias de Atención Primaria y de Atención Especializada, el citado Decreto contempla la constitución de complejos asistenciales hospitalarios.

Entre ellos, la Disposición Adicional Tercera (apartado primero) establece la integración del Hospital Nuestra Señora de Sonsoles y del Hospital Provincial en la Gerencia de Atención Especializada del Área de Salud de Ávila, constituyéndose en Complejo Asistencial. En el apartado segundo de dicha Disposición, asimismo, se establecía la integración de los recursos de salud mental extrahospitalarios en la misma Gerencia de Atención Especializada.

Dicha integración, que supone la unificación jerárquica de todas las estructuras existentes en salud mental, hospitalarias y extrahospitalarias, no ha estado, sin embargo, exenta de críticas. Éste fue el caso del expediente **Q/860/03**, en el que la persona reclamante aludía a los perjuicios y marginación que para los pacientes psiquiátricos supondría el proceso de integración del Servicio Mixto de Psiquiatría del Hospital “Nuestra Señora de Sonsoles” de Ávila en el antiguo Hospital Provincial, después de más de doce años en aquél.

Efectivamente, estaba prevista la realización de una gran obra de remodelación en el antiguo Hospital Provincial, que al menos tardaría cuatro años en concluir, y tras la cual se había propuesto por parte de la Dirección de Atención Especializada, la unificación de todas las estructuras de hospitalización en el mismo edificio del complejo, siempre separando las distintas Unidades y eliminando la reproducción de estructuras obsoletas de tipo manicomial.

Esta propuesta, según pudo conocer esta Institución conforme a las gestiones desarrolladas con la Gerencia Regional de Salud, no producía perjuicio alguno, sino que permitía las siguientes mejoras:

- a) Mantener el principio de integrar una Unidad de agudos en un Hospital General, con las ventajas que ello conlleva tanto para los pacientes como para el servicio.
- b) Evitar la unión de pacientes agudos y crónicos, al quedar separadas las estructuras funcional y arquitectónicamente.
- c) Permitir una apertura de espacios, actualmente imposible por la ubicación de la Unidad de agudos en la

cuarta planta del Hospital Nuestra Señora de Sonsoles, ofreciendo la posibilidad de establecer un modelo arquitectónico más terapéutico.

d) Permitir a los profesionales una mayor comunicación entre las distintas estructuras del Servicio, al ubicarles en vecindad arquitectónica.

e) Hacer más polivalente la actividad de los distintos profesionales.

f) Permitir traducir en eficiencia la indudable eficacia actual de la prestación sanitaria a los pacientes psiquiátricos.

Considerando, además, que todas estas actuaciones favorecerían el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Sanidad, se dio por concluida la intervención del Procurador del Común.

#### **2.2.4. Atención residencial de las personas con discapacidad psíquica, tipo retraso mental**

Las personas con minusvalía constituyen un sector de la población asistencial que ha sido objeto de un progresivo reconocimiento. Es preciso destacar su importancia en orden a la protección social que precisan, tanto por su número como por las peculiaridades de la atención especializada que requieren.

Entre las formas de asistencia especializada dirigidas a este colectivo, destaca la atención residencial mediante centros destinados a proporcionar un cuidado integral y a servir de vivienda permanente, cuando fuera necesario, a personas con minusvalía psíquica que, por la gravedad de su discapacidad y por su problemática socio familiar o económica, encuentran graves dificultades para conseguir una integración laboral o social.

Los ingresos en este tipo de centros se llevan a cabo por orden de puntuación, atendiendo al baremo que se encuentre en vigor.

Por ello, son muchos los casos en los que la insuficiencia de la puntuación alcanzada después de la aplicación del correspondiente baremo, pese a reunirse los requisitos previstos para el disfrute del derecho a una plaza de las señaladas, impide obtener la condición de residente. Esta circunstancia permite atribuir a la falta de plazas suficientes el motivo que se alza como obstáculo para la efectividad del ingreso.

Destaca, en este sentido, el supuesto planteado en el expediente **Q/1848/03**, centrado en la situación de una persona con antecedentes de encefalopatía hipóxica neonatal, con retraso mental leve secundario.

El Centro de Salud Mental correspondiente había recomendado la necesidad de que el paciente se pudiera beneficiar del ingreso en un centro residencial apropiado a sus necesidades psicoeducativas, rehabilitadoras y socializadoras. Es más, la Consejería de Sanidad confirmó a esta Procuraduría que los profesionales

responsables de la atención del enfermo, tanto en el ámbito ambulatorio como en el hospitalario, coincidían en que éste se beneficiara del ingreso en un centro residencial de carácter social. Para ello se presentó la correspondiente solicitud de ingreso en centro de discapacitados de esta Comunidad Autónoma.

En el expediente **Q/2184/03** se denunciaba la situación de un joven de 22 años de edad (incapacitado judicialmente y con un grado de minusvalía del 70%), que estaba diagnosticado de retraso mental moderado.

El paciente había sido controlado en un principio por el correspondiente Servicio de Psiquiatría Infantil y, posteriormente, por su Equipo de Salud Mental, estando integrado en su vida familiar e incorporado a programas psicoeducativos.

Dicho paciente había sido hospitalizado en diversas ocasiones en la Unidad de Psiquiatría de un Hospital Universitario de la Comunidad, y se había aconsejado su incorporación a un centro específico donde pudiera ser tratado convenientemente, teniendo en cuenta tanto la incapacidad de los padres para su contención, como sus propias necesidades (programas psicoeducativos que le permitieran paulatinamente ir adquiriendo pautas de comportamiento más adaptativas). Por ello, también en este caso, se presentó la correspondiente solicitud de plaza en centro de discapacitados psíquicos.

De forma semejante, en la queja **Q/2336/03** se aludía a la problemática padecida por una persona diagnosticada de retraso mental sin especificación, con un grado de minusvalía del 84% con necesidad de concurso de tercera persona e incapacitada judicialmente.

Dicho paciente había sido tratado ambulatoriamente en la Unidad de Salud Mental de un Hospital de la Comunidad, y se había emitido informe recomendando su internamiento en centro de discapacitados. Dicha circunstancia también motivó la presentación de la correspondiente solicitud de ingreso en centro de discapacitados de la Gerencia de Servicios Sociales.

De igual forma en el expediente **Q/192/03** el reclamante relataba la situación de un joven de 28 años de edad, con una encefalopatía connatal con secuelas a nivel CI (retraso mental moderado) y un trastorno adaptativo con alteración mixta de las emociones y de la conducta.

La convivencia con sus padres, dado su trastorno, se hacía cada vez más insostenible ante las alteraciones o crisis sufridas por el mismo. En ocasiones, incluso, había llegado a agredir a alguno de sus familiares y a romper mobiliario de la vivienda familiar. Tras uno de dichos incidentes, el enfermo fue trasladado al hospital, donde se recomendó su ingreso en un centro apropiado a sus características. Sin embargo, dicha recomendación no llegó a llevarse a efecto.

La situación del enfermo, que no había mejorado con los años, había ido minando la vida familiar, supeditada a la incertidumbre de la capacidad de cuidado y al temor a la reproducción de situaciones de descontrol. Además, su evolución permitía concluir que el intento de tratamiento en régimen ambulatorio no había sido eficaz y ello incidía en la conveniencia del abordaje terapéutico del problema.

La Consejería de Sanidad, en el transcurso de las gestiones desarrolladas por esta Institución, comunicó que las dificultades de cuidado que podían tener los padres del paciente, recomendaban su ingreso en un centro residencial para personas con retraso mental. Dicho ingreso, pese a la solicitud efectuada a tal fin, tampoco llegó a hacerse efectivo.

Y, finalmente, en el expediente **Q/611/03** se denunciaba la problemática provocada por la situación de una persona con retraso mental ligero y alteraciones de conducta por psicosis de etiología no filiada, incapacitado judicialmente y con un grado de minusvalía del 92%.

También en este caso la convivencia con sus padres se hacía cada vez más insostenible ante su conducta agresiva, manteniendo una actitud provocativa permanente y generando una situación de grave contienda. Por ese motivo se había solicitado el ingreso del paciente en un centro adecuado a sus características.

De hecho, los profesionales encargados de su atención consideraban imprescindible una respuesta residencial. Incluso, teniendo en cuenta la lista de espera existente, se había llegado a proponer, como solución transitoria e inmediata para solventar la grave situación familiar, la posibilidad de una estancia temporal, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, en un Hospital de Palencia. Con ello se lograría que sus padres pudieran descansar y vivir mínimamente tranquilos.

Es más, los propios servicios de salud mental, que no habían logrado controlar suficientemente la situación psíquica del paciente, consideraban precisa una residencia distinta del medio familiar.

Sin embargo, el ingreso solicitado, como en los casos anteriores, tampoco llegó a producirse.

Por tanto, en todos los supuestos -según la información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades o la Consejería de Sanidad en el curso de las gestiones de información desarrolladas por el Procurador del Común-, la solicitud de ingreso no había obtenido una respuesta positiva, al encontrarse los interesados en lista de espera pendientes de la existencia de vacantes, con una puntuación asignada tras la valoración realizada por la Comisión de ingreso en centros de discapacitados de la Gerencia de Servicios Sociales.

Es cierto que la valoración de las peticiones mediante la aplicación de un baremo que contempla diferentes

factores relativos a la situación económica, sociofamiliar, física y psíquica del solicitante, establece un criterio de racionalización al priorizar aquéllas, lo que deriva de la propia limitación de los medios.

Pero el hecho de que la puntuación requerida en cada caso no tenga un carácter fijo, sino que varía en función de la disponibilidad de plazas vacantes en los centros solicitados, es revelador de una absoluta insuficiencia de los recursos destinados por la administración a la protección social de los discapacitados, dejando desasistidas algunas situaciones realmente graves para el paciente y su familia.

Esta carencia de plazas para los discapacitados que se encuentran en situación de necesidad y, en consecuencia, el desequilibrio existente entre la demanda y el número de plazas ofertadas, son generadores de exclusión social.

La calidad de vida y el bienestar social de las personas con discapacidad se encuentran estrechamente relacionados con los servicios y prestaciones ofertadas desde el sistema público de servicios sociales, que todavía presenta carencias en relación con la atención de este colectivo.

Y es que es imprescindible que las personas con discapacidad vean satisfechas sus necesidades en el ámbito de los servicios sociales, garantizando el ofrecimiento de los recursos asistenciales necesarios para su atención, sin exclusión, tan siquiera, de aquellos discapacitados psíquicos con trastornos habituales de conducta.

A ello responde la propia Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, estableciendo la obligación de atender la prevención, rehabilitación y reinserción social de los minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales, eliminando los obstáculos de carácter personal y social que impidan su normal desenvolvimiento en la sociedad.

En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 11/2003, de Castilla y León, de 10 de enero, manifiesta que la administración "tiene la obligación de realizar las prestaciones necesarias a los minusválidos residentes en su territorio cara a conseguir su rehabilitación y reinserción".

Los medios por los que debe hacerse efectiva esa obligación son los recogidos en el art. 2 de la citada Ley 18/88: los recursos públicos y privados contenidos en la planificación regional, así como los centros y servicios ubicados o prestados en Castilla y León que dependen de las Administraciones Públicas de ámbito intraregional, y aquellos privados y colaboradores que se integren en el mismo, con cumplimiento de lo que determine dicha Ley y sus normas de desarrollo.

Siguiendo lo indicado por la citada Sentencia y lo establecido en la referida normativa, no son sólo los medios o recursos mencionados en el señalado art. 2 los que pueden servir para solucionar los casos examinados.

En efecto, en el art. 18 se indica que la Junta de Castilla y León fijará prestaciones económicas dirigidas a paliar situaciones de especial necesidad, permitir el uso de centros del sistema de acción social a quienes no pudieran aportar la contraprestación económica establecida, o sustituir la atención que se preste en sus centros.

Y como afirma esa misma Sentencia, el examen de los arts. 26.4, 47 y siguientes de la norma señalada permite concluir que “un centro privado preste el servicio a minusválidos del art. 12 vía concierto o financiando programas con entidades privadas. En esa misma línea está el Decreto 13/1990, de 25 de enero, particularmente lo que disponen sus arts. 1, 2, 33 y 49”.

Todo ello imponía la conclusión sentada en la misma resolución judicial del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: “Si esas normas permiten que la prestación de asistencia social específica de los minusválidos pueda ser realizada por servicios o centros privados a través de diversas fórmulas de colaboración y por varias vías de financiación, y si los disponibles por la Junta de Castilla y León... no son adecuados..., habrá que requerir el concurso de un servicio y/o centro no incluido en su programación para que el derecho del minusválido y la correlativa obligación de la Administración tengan realidad y un contenido específico e idóneo que hagan eficaz a ese derecho y a esa obligación. Por tanto, será de acoger la posibilidad expresada al principio de este Fundamento y a la postre la pretensión del apelante que demanda una prestación social propia y adecuada a las especiales características que presenta su hijo minusválido que le hacen acreedor de un tratamiento singular”.

El Procurador del Común, en consecuencia, consideró preciso formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que se proceda a facilitar a las citadas personas un recurso específico y adecuado a sus especiales características en su condición de minusválidos psíquicos y, en caso de no ser posible su ingreso en un centro de la Comunidad Autónoma, se sufrague su estancia en un centro privado adecuado, de no existir plaza vacante en los que se encuentren incluidos en la planificación regional y hasta que sea posible su ingreso en un centro integrado en dicha planificación”.*

De todos los supuestos examinados, solamente en el caso planteado en la queja **Q/611/03** se comunicó finalmente el internamiento del paciente en una plaza concertada en un centro, sin que se haya recibido respuesta alguna, por el momento, en el expediente **Q/192/03**.

Debe destacarse, asimismo, que en los mencionados expedientes **Q/192/03** y **611/03**, el Procurador del Común consideró, también, conveniente formular la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“Que se proceda de la forma más rápida posible a crear nuevos centros o plazas que permitan atender la demanda existente y hacer efectivo el derecho de todos los minusválidos residentes en el territorio de esta Comunidad Autónoma a su rehabilitación y reinserción social, incluyendo, por tanto, a los que padecen además de su minusvalía o retraso mental una enfermedad mental con alteraciones de conducta, abordando de este modo de forma definitiva el reto que supone la atención a estos enfermos, y destinando para ello los recursos públicos precisos”.*

La citada Consejería, en respuesta a esta resolución, indicó, en el expediente **Q/611/03**, que a través de la Gerencia de Servicios Sociales se viene financiando el mantenimiento y creación de plazas para personas con discapacidad, de titularidad pública o privada sin ánimo de lucro, incluyendo aquellas que responden a nuevas necesidades como el respiro familiar, la inserción laboral o el envejecimiento de las personas con discapacidad.

Se espera, pues, que en un futuro próximo se incremente el número de plazas destinadas a la atención de estas personas y a su inserción, con la finalidad de evitar situaciones similares a las relatadas en este informe y eliminar los riesgos ciertos que en ocasiones asumen las familias de este tipo de enfermos ante la inexistencia y, por tanto, la imposibilidad de encontrar plaza, de forma inmediata, en un centro público o concertado, incluso cuando el ingreso es la indicación realizada por los profesionales que atienden a la persona afectada.

Otros supuestos planteados ante esta Procuraduría, con problemáticas semejantes a las relatadas, obtuvieron finalmente solución en el curso de las gestiones realizadas por el Procurador del Común con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Así ocurrió en el expediente **Q/1740/03**, relativo a la necesidad de ingreso en centro de discapacitados de un paciente de 31 años de edad con antecedentes de encefalopatía secundaria a anoxia post-parada cardíaca sufrida a los tres años de edad.

Durante varios años asistió a tratamiento psicológico para realizar rehabilitación del lenguaje y establecer pautas de conducta, llegando a conseguir una ligera mejoría hasta que su proceso se estacionó.

Desde 1998 era atendido en consulta externa en la Unidad de psiquiatría del hospital, por presentar problemas de conducta que requerían una supervisión constante por parte de sus progenitores, llevando a cabo tratamiento psicofarmacológico junto a la pauta de fármacos antiepilépticos.

Sin embargo, pese a dicho abordaje, y después de haber realizado varios intentos terapéuticos con otros fármacos, según informes clínicos emitidos por el Servicio de psiquiatría del citado Hospital, presentaba con cierta frecuencia episodios de conducta oposi-

cionista, así como otros episodios impredecibles de hipercinesia y heteroagresividad que hacían muy difícil el manejo por los cuidadores habituales (sus propios progenitores). Destacando, junto a estas alteraciones conductuales, la total dependencia que para todas las actividades de la vida diaria presentaba por su discapacidad psíquica.

Ante esta situación dicho Servicio consideró no sólo la gravedad de los problemas de conducta, sino también la dificultad creciente en su manejo y contención por parte de sus cuidadores a medida que el paciente se iba haciendo adulto, señalando que en estas circunstancias, "las consecuencias de los trastornos conductuales son cada vez más graves, no sólo para sus cuidadores, que ya presentan una edad avanzada y pueden ver peligrar su integridad física, sino también para el propio paciente, que ante la difícil contención puede exponerse a situaciones de riesgo para su propia vida".

Ello motivó que en un informe del Servicio de Psiquiatría correspondiente, se considerase necesario su ingreso en un CAMP psiquiátrico, de forma que se pudiera garantizar fundamentalmente la integridad física y la atención adecuada del paciente en cuestión, así como aliviar en la medida de lo posible la enorme carga de cuidados que sus progenitores le han venido dispensando a lo largo de todos estos años.

Sin embargo, dicho ingreso, que fue solicitado años atrás ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, no se había llevado a efecto, con los riesgos que tal situación provocaba para el propio paciente y su familia.

Ante tal situación, y teniendo en cuenta las nuevas plazas para personas con discapacidad psíquica con alteraciones de conducta establecidas en la Resolución de 5 de noviembre de 2003, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que se establece el coste máximo por día de plaza ocupada, relativo a la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en centros de servicios sociales, esta Procuraduría realizó las oportunas gestiones con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para el posible acceso del paciente a una de las mencionadas plazas.

Así se constató que a raíz del concierto de reserva y ocupación de plazas suscrito con el Centro "San Luis" de Palencia en fecha 13 de febrero de 2004, en la modalidad de personas con discapacidad psíquica con alteraciones de conducta que dificultan la normal convivencia en otro dispositivo y/o necesitan atención continuada durante las 24 horas del día (posible tras la mencionada Resolución de 5 de noviembre de 2003 de la Gerencia de Servicios Sociales), fue resuelta favorablemente la solicitud de estancia temporal para dicha persona en el citado centro hospitalario, resultando inminente su ingreso por el plazo de dos meses, prorrogable hasta que fuese posible su acceso a una plaza en un centro de atención a personas con discapacidad.

Esa misma solución se ofreció a la persona aludida en la queja **Q/895/04**. Expuesta la necesidad de ingreso que precisaba su discapacidad psíquica, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, tras las gestiones desarrolladas por esta Procuraduría, comunicó que se había procedido a tramitar el ingreso del paciente en el Centro Asistencial "San Juan de Dios" de Palencia, en el que ya permanecía ingresado.

### **2.2.5. Tratamiento de los trastornos de la personalidad**

Han llegado a esta Procuraduría muchas reclamaciones en las que o los propios pacientes o sus familias no consideran adecuada la atención sanitaria que para el tratamiento de los trastornos de la personalidad (entre ellos, el trastorno límite) reciben del sistema público de salud de Castilla y León.

Indican, en este sentido, que la asistencia recibida no representa un abordaje multidisciplinar de este tipo de patologías, de forma que en las Unidades de Agudos de los Hospitales Generales, cuando se produce el internamiento en momentos de crisis, únicamente se ocupan del tratamiento del síntoma que ha provocado el ingreso psiquiátrico (suicidio, agresiones, etc.) y hasta que esa sintomatología aguda se aminora. Ahora bien, como indican algunos especialistas, este tipo de ingresos, aún resultando necesarios, no afrontan la realidad del problema, el núcleo patológico del trastorno límite de la personalidad (TLP).

Además, otro problema es la convivencia en las Unidades de Agudos, ya que están mezclados pacientes con múltiples patologías que distorsionan la evolución de los TLP. De hecho, es frecuente el establecimiento de relaciones peculiares entre los TLP y pacientes con toxicomanías, psicosis, etc, lo que hace que los primeros tomen una serie de "modelos referenciales" que no van a ser nada positivos para su posterior evolución, ya que "aprenden" nuevos síntomas que posteriormente explotarán consciente o inconscientemente en el curso de su enfermedad ensombreciendo el pronóstico. Asimismo, estos ingresos cortos pueden favorecer también que el paciente los viva como protectores y utilice la Unidad de Agudos para protegerse de la vivencia de hostilidad que tiene o cree tener en el medio en el que se desenvuelve, haciendo que no se enfrente con su problemática y escondiéndose en el "Hospital que le protege".

Es más, con frecuencia los dispositivos de salud mental se "protegen" de estos pacientes ya que son individuos muy demandantes, manipuladores y con escaso éxito terapéutico, unido del nihilismo hacia ellos que los profesionales tienen. Ello lleva a que los pacientes con un trastorno de personalidad, fundamentalmente los TLP, sean rechazados tanto en la Unidades de Agudos como en los diferentes recursos intermedios y de crónicos, media estancia, unidades de rehabilitación, etc. (Todo ello puede observarse en el protocolo de ingreso

de la Unidad TP del Hospital Provincial de Zaragoza, al que puede llegarse consultando la página web de algunas asociaciones de enfermos mentales y familiares, entre ellas ACARP, Asociación Cantabria de Rehabilitación psicosocial).

Entre los casos planteados ante esta Institución sobre este tipo de problemática, pueden destacarse los expedientes **Q/1312/03**, **Q/1533/03** y **Q/1647/03**, en los que se mantiene la necesidad de crear recursos y equipos específicos para el tratamiento de los trastornos de la personalidad en la sanidad pública de esta Comunidad Autónoma.

Los trastornos de la personalidad -como sostiene el Dr. Carlos Mirapeix, Psiquiatra Director de la Unidad de Trastornos de la Personalidad en Cantabria- pueden afectar tanto a niños como adolescentes, y con referencia exclusiva a la población adulta, los citados trastornos afectan entre un 10 y un 13% de la población. Luego la dimensión del problema es clara y relevante, hasta el punto de que, en su momento, fue objeto de consideración en el Congreso de los Diputados, donde se presentó una Proposición no de ley sobre medidas para definir los TLP para su adecuado tratamiento y cobertura sanitaria pública (bien es cierto que dicha proposición no prosperó).

De hecho, en el curso de las gestiones de investigación desarrolladas por esta Procuraduría en el ámbito de esta problemática, diversos informes emitidos por el Jefe de Servicio de Asistencia Psiquiátrica y Salud Mental de la Consejería de Sanidad manifestaban que se crearía y abordaría, entre otros aspectos, una comisión regional que analizara el problema y definiera tanto un programa terapéutico como la actuación posible y deseable para este tipo de trastornos, y que se estaba realizando un seguimiento especial sobre el problema planteado en relación con los TLP y específicamente sobre el plan estratégico de Aragón, en el que se estaba poniendo en marcha una unidad específica destinada al tratamiento de este tipo de enfermedad. Dichos compromisos, finalmente, no han sido puestos en marcha por no considerarse "una prioridad".

Pese a ello, la propia Administración sanitaria de esta Comunidad Autónoma reconoce, de alguna forma, la relevancia del problema que suponen este tipo de patologías, cuando el Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud de Castilla y León, la propia Consejería de Sanidad, el Servicio de Psiquiatría del Complejo Asistencial de Zamora y el Sacyl (Sanidad Castilla y León), organizan un curso sobre los TLP, a celebrar en febrero de 2004.

Entre las razones manejadas para justificar la convocatoria u organización de dicho curso se indicaba que los trastornos límite de la personalidad están constituyendo un problema de salud mental de demanda creciente que ha llevado a la creación de unidades específicas en algunos centros nacionales. Por lo tanto, se afirma que se

trata de un problema emergente que progresivamente va a generar una gran demanda clínica y social, con lo que conviene iniciar actuaciones formativas y de encuentro que además permitan tener una respuesta consensuada de intervención.

No parecía, por tanto, que pudiera considerarse no prioritaria la adopción de medidas o incluso la creación de recursos para el tratamiento de una patología emergente y que va a presentar una gran demanda clínica y social.

Todo ello ha llevado a esta Procuraduría a considerar que la Consejería de Sanidad debe crear o al menos estudiar la conveniencia de crear unidades específicas para abordar de manera integral los trastornos de la personalidad y en especial los TLP, partiendo, para ello, del análisis de los recursos que ya existen en otras Comunidades Autónomas. De esta forma, se cumplirían tardíamente los objetivos marcados por el Jefe del Servicio de Asistencia Psiquiátrica para los años 2002 y 2003.

A dicha conclusión se llegó tomando en consideración los siguientes extremos:

- Las experiencias de otras Comunidades Autónomas (Aragón, Cantabria, Madrid, etc.), cuya existencia, justificaría, cuando menos, su valoración por la Administración autonómica.

- La experiencia negativa de los pacientes y familias que han solicitado ayuda al Procurador del Común, al considerarse mal tratados por el sistema sanitario de esta Comunidad, invocando su desigualdad respecto de enfermos de otras Comunidades.

En este sentido, debe recordarse que el RD 63/1995, de 20 de enero de 1995, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, trata de garantizar que el acceso y las prestaciones sanitarias se realicen en condiciones de igualdad efectiva. Además la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, indica que la experiencia en coordinación sanitaria desde la aprobación de la Ley General de Sanidad hace necesaria la búsqueda de un nuevo modelo, que aproveche esa experiencia y ofrezca nuevos instrumentos que permitan a los ciudadanos recibir un servicio sanitario público de calidad y en condiciones de igualdad efectiva en el acceso, independientemente del lugar de su residencia, de forma que todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud tengan acceso a las prestaciones sanitarias reconocidas en esta ley en condiciones de igualdad efectiva.

- La contradicción que supone que los propios especialistas del Sacyl recomienden, en algunos casos, el recurso a unidades específicas inexistentes en Castilla y León, y cuya necesidad no considera prioritaria la Consejería de Sanidad.

- El hecho de que, pese a ello, la administración sí reconoce el carácter emergente de esta patología y la

gran demanda clínica y social que va a producirse.

- El convencimiento al que ha llegado esta Procuraduría respecto a que el abordaje de este tipo de trastornos debe hacerse en una unidad que de forma multidisciplinar sea capaz de proveer el abanico de intervenciones que este tipo de trastornos requiere (psicoterapia, farmacoterapia, terapia ocupacional, etc.).

Todas estas circunstancias llevaron al Procurador del Común a formular a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“1.- Que se proceda a la creación de Unidades Específicas para el tratamiento multidisciplinar e integral de los Trastornos de la Personalidad, especialmente de los Trastornos Límite.*

*2.- O que al menos, se proceda, de manera inmediata y sin dilación, a realizar los estudios que se consideren precisos para valorar la conveniencia de su creación, analizando para ello las experiencias de otras Comunidades Autónomas que ya cuentan con este tipo de recursos, desarrollando así la labor que en su momento fue asumida por esa Consejería”.*

Esta resolución, sin embargo, no ha sido aceptada por la citada Consejería. En concreto, en la respuesta a dicha resolución se indicó que la Estrategia Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en Castilla y León, con vigencia hasta el año 2007, ya había evaluado y descartado la creación de Unidades Específicas para el tratamiento de los trastornos límite de la personalidad.

Es más, según la Administración, dicha Estrategia establece la prestación de servicios integrados de promoción de la salud mental y asistencia psiquiátrica para la mejora de la calidad de vida e integración social de las personas con enfermedad mental. Y en la definición de las líneas estratégicas, entre otros aspectos, se tuvieron en cuenta la epidemiología de las enfermedades mentales, su incidencia en Castilla y León y los recursos y dispositivos existentes.

Pese a todo, esta Procuraduría ha constatado, ya se ha dicho, que en ocasiones, son los propios facultativos del sistema público de salud de esta Comunidad los que recomiendan, para el adecuado abordaje terapéutico de estos trastornos, la intervención de recursos específicos inexistentes (Unidad específica de trastornos límite de la personalidad). Así ha ocurrido en el expediente **Q/1312/03** ya mencionado, el que dicha indicación ha llegado a conocimiento de esta Institución con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, al remitirse una copia del informe médico correspondiente por parte del reclamante.

#### **2.2.6. Dispositivos asistenciales de carácter hospitalario dirigidos a la rehabilitación psiquiátrica**

El modelo de asistencia sanitaria resultante de la reforma psiquiátrica, descansa en varios pilares impres-

cindibles para ofrecer una atención adaptada a las necesidades de los enfermos mentales, entre los que destaca la configuración de recursos asistenciales destinados a los mismos.

La existencia de tales dispositivos, como alternativa a la desinstitucionalización manicomial, es imprescindible para superar de forma efectiva las estructuras tradicionales.

Tal es el caso de las denominadas unidades de rehabilitación psiquiátrica, que tratan de crear un medio lo más normalizado posible, evitando medidas institucionales que conducen a la dependencia y pérdida de autonomía, mediante programas diversos que permiten la integración del paciente en su medio como ser autónomo e independiente.

Su funcionamiento, sin embargo, no ha estado exento de críticas. Así ocurrió en el expediente **Q/1647/03** (mencionado en el apartado anterior de este informe), en el que se denunciaba que la Unidad de Rehabilitación del Hospital Dr. Villacián de Valladolid, se encontraba bloqueada con pacientes crónicos, impidiendo, así, que otros enfermos necesitados de este recurso pudieran beneficiarse del mismo.

Esta falta de movilidad, a juicio de esta Procuraduría, puede impedir que estos dispositivos cumplan con la finalidad para la que se configuran.

De hecho, en la propia Guía de Funcionamiento de estas Unidades se alude a los problemas que las mismas pueden presentar, a saber:

1.- Encubren residuos manicomiales o pacientes de carácter únicamente residencial y sin objetivos de rehabilitación. La solución a este problema exige la creación o desarrollo de dispositivos residenciales y alojamientos específicos para personas con enfermedad mental grave y prolongada.

2.- Se ingresa a pacientes subagudos como medio de descongestionar el bloqueo de la Unidad Psiquiátrica del Hospital General, lo que influyen en el tipo de medidas de control y cuidado, y desvirtúa estas unidades, al convivir actividades y ambientes de tratamiento de la enfermedad activa con otras de carácter rehabilitador. La solución será las Unidades Psiquiátricas de Atención Sociosanitaria que realizarán esta función.

Dichos problemas, según la información obrante en esta Procuraduría, estaban presentes también en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica de Segovia.

Con relación a la Unidad de Valladolid, ya en diciembre de 2001 el Jefe de Servicio de Atención Psiquiátrica reconocía la citada falta de movilidad, que según el reclamante seguía subsistiendo, con lo que al menos uno de los recursos que deberían atender a este tipo de pacientes no funcionaba en la forma que debía.

Esta circunstancia llevó al Procurador del Común a dictar una resolución dirigida a la Consejería de Sanidad en los siguientes términos:

*“Que se mejore de forma inmediata el funcionamiento y organización de los dispositivos de Salud mental con que cuenta, en especial en las Unidades de Rehabilitación Psiquiátrica, evitando que, como ocurre en Segovia y parece que también en Valladolid, su falta de movilidad impida a pacientes precisados de esa rehabilitación el acceso a las mismas ante la escasa movilidad de los pacientes que permanecen ingresados en ellas, prácticamente como si se tratase de áreas residenciales, permitiendo, incluso, la convivencia de pacientes que, tras un largo periodo de institucionalización, presentan déficit psicosociales predominantes o no susceptibles de recibir cuidados psiquiátricos continuados”.*

Dicha resolución fue aceptada por la Consejería citada.

Además, en relación con el funcionamiento de la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Centro Nuestra Señora de la Fuencisla de Segovia, en el expediente **Q/2226/02** se dictó una resolución, dirigida a la Diputación Provincial de Segovia, cuya finalidad era la adopción de las medidas precisas para corregir las deficiencias de personal apreciadas por esta Institución, ajustando así las exigencias de personal a lo establecido en la guía básica de funcionamiento de este tipo de recursos editada por el SACYL, en atención al número de camas con que dicha Unidad contaba.

Las deficiencias apreciadas por esta Procuraduría en dicha Unidad de Rehabilitación aparecen más detalladas en la parte de este informe relativa a las actuaciones de oficio, al haberse desarrollado una actuación con el número **OF/61/04** cuya tramitación derivó precisamente del expediente de queja antes mencionado (**Q/2226/02**).

Ahora bien, en esa misma resolución (la dictada en el expediente **Q/2226/02**) dirigida a la Diputación Provincial de Segovia, se le recomendó, además lo siguiente:

*“Que en cumplimiento de la diligencia exigible en la custodia de los pacientes psiquiátricos ingresados en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Centro Nuestra Señora de la Fuencisla, se extremen, en la medida de lo posible, atendiendo a las propias características de la citada Unidad y a las de los pacientes ingresados en la misma, las medidas de control precisas para prevenir en un futuro los riesgos que derivados de la propia enfermedad, puedan originar resultados lesivos a los pacientes”.*

Esta segunda recomendación se formuló, tras constatar con ocasión de la tramitación de la queja arriba aludida, la producción de algunos incidentes en relación con los enfermos. Así, como consecuencia de la tendencia impulsiva de un paciente a la sustracción de

los enseres propiedad de sus compañeros de Unidad, se reconocía la producción de reyertas entre otros enfermos y el paciente primeramente mencionado. Por otro lado, así se constató por esta Procuraduría, era conocida la tendencia inconsciente de un paciente ingresado en dicha Unidad a ingerir cualquier líquido que contuviera alcohol.

Pues bien, a juicio del Procurador, dichos extremos obligaban al personal del centro a extremar las precauciones y las medidas de control, al no oponerse el régimen abierto al que estaba sujeto el funcionamiento de las Unidades de Rehabilitación a la adopción de medidas para el adecuado control de los pacientes tratando de evitar al máximo las reyertas o accidentes que en la práctica se producían.

Esta Institución entendía que, aún siendo cierto que no siempre las medidas de protección pueden ser absolutas o suficientes, sin embargo, las exigencias inherentes a la guarda de hecho ejercida por instituciones o centros en los que están ingresados enfermos mentales, 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.

En ese sentido, se invocó el criterio mantenido por el Tribunal Supremo respecto a la asistencia y custodia en los centros psiquiátricos, estimando inherente a la prestación de los servicios hospitalarios, singularmente con relación a los enfermos mentales, la obligación de su vigilancia para evitar que lleguen a causar daños a terceros o a sí mismos.

En concreto, en el caso examinado, conocidas las tendencias de determinados pacientes (sustracción impulsiva de enseres de otros enfermos y tendencia a la ingestión de líquidos con alcohol), parecía evidente que debían adoptarse todas las precauciones al alcance del centro para evitar situaciones peligrosas o dañosas.

En relación con esta última recomendación, la Diputación Provincial de Segovia comunicó a esta Procuraduría que se iba a procurar incrementar las medidas encaminadas a prevenir posibles riesgos para todos los pacientes del Centro, aunque también aclaró que, en breve y una vez adoptados los criterios de incorporación de la citada Unidad de Rehabilitación al Sistema de Salud de Castilla y León, a través de su titular, la Consejería de Sanidad, será dicha Institución la que, lógicamente, asumirá la responsabilidad de cumplir en cada momento los requisitos legalmente establecidos”.

#### **2.2.7. Atención a los enfermos mentales sometidos a tutela pública**

En el informe anual correspondiente al año 2003, esta Procuraduría daba cuenta de la resolución dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en relación con los expedientes **Q/159/03** y **Q/162/03**.

En dichos expedientes se analizaban los problemas que planteaba el nombramiento de tutor a los enfermos mentales judicialmente incapacitados, sin familia o cuyos familiares no estaban capacitados para asumir su tutela o representación legal.

En tales casos, en Castilla y León, 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, organismo competente en materia de servicios sociales.

Además, tras las modificaciones normativas producidas en este ámbito, el art. 239 del Código Civil, establece que las entidades públicas asumirán la tutela de los incapacitados por ministerio de la ley, en defecto de las personas recogidas en el art. 234 del mismo Código, o en caso de desamparo, situación que se da cuando aquellos quedan privados de la necesaria asistencia material o moral.

Ello determinó que los órganos judiciales de la Comunidad empezasen a dirigir sus requerimientos para la protección tutelar de las personas incapacitadas, en caso de excusa de las instituciones tutelares privadas, a la Administración autonómica (Gerencia de Servicios Sociales), que desde entonces ha tenido que asumir la tutela en diferentes ocasiones.

Ahora bien, como se indicaba en el informe ya citado, el nombramiento de la entidad pública como tutor debe alejarse del riesgo o 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) hablase de la imposibilidad de marginar la naturaleza 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 apuntan en dicha Consulta a 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.

Además, este planteamiento, ya antes de la reforma de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, ya había sido asumido por otras Comunidades Autónomas mediante la

constitución de determinados organismos específicos para asumir esas funciones tutelares.

Teniendo en cuenta dichas consideraciones, esta Procuraduría consideró oportuno sugerir a la Administración autonómica la creación de un organismo específico, similar al existente en otras Comunidades Autónomas, para el eficaz desempeño de las funciones tutelares, y como complemento del necesario impulso del funcionamiento de las fundaciones de carácter privado.

Por todo ello, como se hizo constar en el informe del año 2003, se dirigió una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades con la finalidad de que, entre otros extremos, se procediera, mediante la aprobación de la oportuna normativa, a la creación de una Comisión de Tutela adscrita a esa Consejería 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.

Dicha comisión, a juicio de esta Procuraduría, y así se hizo constar en la resolución citada, debía estar facultada 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.

Entre los miembros integrantes de la Comisión debía incluirse a algún representante de cada una de las fundaciones tutelares de carácter privado existentes en Castilla y León.

Todo ello, sin perjuicio de que en beneficio del incapacitado, se estimase más conveniente otra fórmula de participación pública para el eficaz ejercicio de tales funciones tutelares.

En este momento consta en esta Procuraduría la aceptación de dicha resolución por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

En efecto, dicha Consejería ha comunicado a esta Institución lo siguiente:

- 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, promueve la protección de los individuos ante situaciones de incapacidad o desamparo, llenando el vacío legal en los casos en que ninguna de las personas recogidas en el art. 234 del citado cuerpo legal sea nombrado tutor, confiriendo esa responsabilidad a entidades públicas en el respectivo territorio.

- Teniendo en cuenta las responsabilidades encomendadas a las distintas Administraciones públicas de la Comunidad de Castilla y León, la adecuada protección de las personas y/o sus bienes, ha de garantizarse desde la perspectiva de una acción integrada que aglutine recursos y ámbitos de todos los sectores implicados en la realización de estos fines.

- Para ello, se está trabajando en la creación de una Comisión Tutelar de personas adultas de la Comunidad de Castilla y León, que se caracterizará por una participación multisectorial, por su carácter complementario a las actuaciones que corresponden en primera instancia a otras personas físicas del entorno familiar, y la garantía última del sistema de tutela.

- Con carácter interdepartamental y adscrita en principio a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la Comisión estará integrada no sólo por las Administraciones públicas de la Comunidad sino también por entidades tutelares privadas sin fin de lucro.

- La norma por la que se creará esta Comisión, según el informe recibido, se encuentra actualmente en proceso de elaboración, por lo que la Consejería agradece las observaciones expuestas en la resolución dictada, que, al parecer, serán tenidas en cuenta en su redacción.

### 2.3. Minorías étnicas

Durante el año 2004 y hasta la fecha de cierre de este informe, esta Procuraduría no ha formulado ninguna resolución en los expedientes presentados en relación con los problemas de las minorías étnicas.

Las cuestiones a las que hacían referencia dichos expedientes estaban conectadas directa o indirectamente con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, solicitando sus promotores la intervención del Procurador del Común para lograr sus peticiones.

Así, puede citarse el expediente **Q/147/04**, iniciado después de la visita a esta Procuraduría de unos ciudadanos que transmitieron la inquietud existente entre los habitantes de una zona de León que a corto plazo se verían obligados a abandonar sus domicilios. La propiedad de las viviendas correspondía a una antigua empresa que había iniciado actuaciones judiciales para proceder al desahucio.

Además, en la queja también se aludía a las dificultades existentes para encontrar alojamiento porque, según manifestaban los reclamantes, el origen racial condicionaba negativamente las posibilidades de alquilar una vivienda, razón por la cual se temía que el abandono de las viviendas se produjera sin tener otro sitio a donde ir.

Los reclamantes conocían y comprendían las actuaciones que se llevarían a cabo como consecuencia de la ejecución de la sentencia de desahucio dictada y, precisamente, su reivindicación se dirigía a obtener del Ayun-

tamiento de León una solución para el problema que se les planteaba, solución que se les había ofrecido verbalmente en anteriores reuniones con autoridades municipales y de cuyo cumplimiento dudaban llegado este momento.

Esta Procuraduría consultó al Ayuntamiento las actuaciones municipales que pudieran llevarse a cabo en relación con la necesidad de vivienda de estas familias.

El informe remitido al respecto por la citada Corporación indicaba lo siguiente:

*“Respondiendo a demanda de los vecinos y a través de la mesa de seguimiento de la comunidad gitana de León se determina finalizar el arreglo y acondicionamiento de los accesos a la zona (acuerdo tomado en reunión de la mesa el 5 de febrero de 2001). Intervienen para valoración, seguimiento de demandas individuales y desarrollo de los trabajos, técnicos de bienestar social y del servicio de obras.*

*Con la misma fecha que el anterior se acuerda estudiar la posibilidad de la colocación de puntos de luz, cursándose tal solicitud en fechas posteriores (6 de junio de 2001). Dicha solicitud queda anulada al oponerse formalmente el propietario de las viviendas y el solar a realizar cualquier tipo de obra sin su autorización (documento registrado en el Ayuntamiento el 27 de junio de 2001).*

*En respuesta a la demanda de arreglo de cubiertas de las viviendas se realizan las visitas pertinentes para valorar tal necesidad y realizar presupuesto por parte de técnicos de bienestar social y de escuela taller. Una vez valorada la necesidad de arreglo y recogida la documentación necesaria se determina que serán 12 las viviendas donde se intervendrá (se aprueba en reunión de la mesa de seguimiento de la comunidad gitana de 7 de mayo de 2001). Dicha solicitud queda anulada al oponerse formalmente el propietario del solar y las viviendas (documento registrado en el Ayuntamiento de 27 de junio de 2001).*

*Durante el año 2002 son 12 las familias beneficiarias de ayudas individualizadas en relación con la mejora de vivienda gestionadas por los técnicos de bienestar social.*

*La última información con la que cuenta el Ayuntamiento es que el número de familias ubicadas en la zona es de 22 integradas por 75 personas (indistintamente de su raza o de los derechos de ocupación de las viviendas). Desde bienestar social no hay constancia de demanda por parte de las familias para el traslado o búsqueda de vivienda, no obstante sus demandas serán atendidas como a cualquier otra familia o individuo solicitante de información, apoyo técnico o ayuda económica”.*

Por tanto la información enviada se refería a las actuaciones municipales realizadas durante los años 2001 y 2002, en relación con los residentes del

citado barrio. En cuanto a la situación actual no existía constancia de ninguna demanda para el traslado o búsqueda de vivienda.

La representación de los afectados manifestaba que se habían llevado a cabo negociaciones con el Ayuntamiento durante el año 2003 (mes de agosto) a través, sobre todo, de conversaciones con una de las concejalías, conversaciones que habían sido interrumpidas sin motivo aparente, ya que existía un principio de acuerdo aceptado por todas las partes, los residentes, los propietarios y la Corporación municipal.

Por este motivo se solicitó del Ayuntamiento la remisión de un nuevo informe en el que se hiciera referencia a la realidad de las negociaciones aludidas, las posibles soluciones que fueran abordadas y la causa de la suspensión, como también la posibilidad actual de solucionar esta cuestión.

La tramitación de esta queja se ha prolongado a lo largo de todo el año, puesto que el Ayuntamiento en lugar de ampliar la información como le fue solicitado, respondió el 7-6-04 en los siguientes términos:

*“Me remito a lo que informó la Concejalía de Bienestar Social en su informe de fecha 16 de marzo de 2004”.*

Esta respuesta hizo necesario dirigir una nueva petición de informe el 22-7-04 reiterando los aspectos sobre los que se pedía información más detallada, petición que obtuvo idéntica respuesta el 28-12-04.

También a finales del año 2004 esta Procuraduría atendió a uno de los residentes en las viviendas afectadas cuando faltaban dos días para que se procediera al lanzamiento, que después fue aplazado, sin que se tengan noticias posteriores de haberse procedido al desalojo.

Esta Procuraduría prosigue todavía su intervención para obtener información detallada sobre los aspectos manifestados por los interesados, sobre los cuales no se ha conseguido información municipal precisa.

## ÁREA J

### SANIDAD Y CONSUMO

<b>Expedientes Área</b>	<b>158</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos</b>	<b>9</b>
<b>Expedientes admitidos</b>	<b>99</b>
<b>Expedientes rechazados</b>	<b>32</b>

#### 1. SANIDAD

El año 2004 ha supuesto la definitiva consolidación del sistema sanitario de Castilla y León, tras el traspaso de competencias en materia sanitaria que se produjo en el año 2002.

La Constitución 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, y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de 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, las leyes autonómicas fundamentales en materia sanitaria son tanto la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación Sanitaria de Castilla y León, como la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud.

En este año, se ha desarrollado la normativa autonómica: así, cabe mencionar el Decreto 119/2004, de 25 de noviembre, por el que se regulan los criterios de utilización de habitación de uso individual en los centros hospitalarios del Sistema de Salud o concertados con éste.

#### 1.1. Salud pública

##### 1.1.1. Control e higiene de los alimentos

En este apartado, analizamos las quejas relacionadas con el control de las condiciones higiénico-sanitarias de los alimentos en Castilla y León en relación con el control de éstos para preservar posibles daños a la salud pública.

Las quejas que llegan a esta Procuraduría no son muy numerosas, y muestran fundamentalmente la disconformidad con la actuación de las administraciones públicas en relación con la adopción de medidas cautelares que suponen perjuicio a algún productor: así, sólo cabe mencionar la queja **Q/1718/03** referida a la disconformidad con la paralización en la comercialización de un producto alimenticio en Valladolid que causaba presuntamente graves perjuicios a su propietario.

##### 1.1.2. 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 cualquier instalación o actividad industrial, turística y de cualquier tipo de nuestra Comunidad Autónoma, salvo las explotaciones ganaderas que tienen su apartado específico.

En este caso, debemos mencionar el expediente de queja **Q/283/03**, que hacía referencia a presuntas deficiencias en el funcionamiento de diversos herbolarios en la localidad abulense de Sotillo de la Adrada. Según el autor de la queja, un herbolario carecía presuntamente de licencia municipal de actividad y apertura, aunque lleva más de ocho años funcionando, ni tampoco tenía autorización sanitaria de funcionamiento, siendo denunciados estos hechos ante el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Ávila, sin que sepa si se abrió expediente o no. El otro vendía hojas de marihuana para infusiones y tampoco se sabe si tiene las licencias y autorizaciones sanitarias pertinentes.

Tras solicitar información a las Consejerías de Medio Ambiente y de Sanidad y al Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada, nos centramos en uno de ellos que tiene la denominación de *grow-shop* que tiene licencia de actividad y autorización sanitaria de establecimiento como herbolario (venta de alimentos dietéticos y de régimen), pero nos encontramos con un problema generalizado como es el caso de la falta de regulación legal de los *grow-shops* en el ámbito estatal.

Así, los *grow-shops* son establecimientos que se dedican a la venta de productos para el cultivo de la marihuana. En la legislación penal, el tráfico de la marihuana se encuentra penalizado en el actual art. 368 del Código Penal que tipifica como delito a “los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines, serán castigados...”, pero no se encuentra tipificado como tipo delictivo la venta de semillas de la planta del cáñamo. En materia administrativa, el art. 25.1 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana: “Constituyen infracciones graves a la seguridad ciudadana el consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia ilícita, aunque no estuviera destinada al tráfico, de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya infracción penal, así como el abandono en los sitios mencionados de útiles o instrumentos utilizados para su consumo”. Por ello, la tenencia ilícita de la marihuana, aunque sea para autoconsumo, en un lugar público constituye una sanción administrativa al amparo de este precepto: así, a título de ejemplo la STS de 28 de septiembre de 1998 y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de septiembre de 1999.

Sin embargo, la venta de semillas para su plantación en lugares privados, al igual que la venta de productos

accesorios, no constituyen por sí mismos, ni una infracción penal ni administrativa, por lo que al amparo de este vacío legal han surgido los *grow-shops* en determinadas localidades de España, entre las cuales se encuentra la objeto de la presente queja en la localidad abulense de Sotillo de la Adrada.

Dicho establecimiento cuenta con licencia de apertura expedida por el Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada, como “venta al por menor de productos de jardinería y complementos”, contando igualmente con autorización sanitaria como herbolario (venta de alimentos dietéticos y de régimen) expedida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila. Sin embargo, tal como nos dice el autor de la queja, este establecimiento se publicita en un periódico mensual de esta localidad, como *Grow-Shop-Herbolario* con los siguientes productos: complementos dietéticos, etnobotánica, productos del cáñamo, cosmética ecológica, regalos originales, inciensos y esencias, nutrición vegetal, fitopatologías, soluciones ecológicas.

Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, debe procederse por parte del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Ávila a un mayor control de las inspecciones dirigidas a este establecimiento para comprobar que la actividad que se lleva a cabo en dicho establecimiento coincide con la autorización sanitaria de funcionamiento de herbolario y que, por tanto, cumple con los requisitos que marca la legislación vigente en esta materia. Igualmente, el Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada, dentro de las facultades de inspección que determina el art. 61 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, debe vigilar que la actividad que se desarrolla en este establecimiento se ajusta a la licencia de apertura otorgada en su día.

En lo que respecta a la regulación general de los *grow-shops*, se trata de una cuestión que sobrepasa el ámbito de esta queja, ya que existen posturas dispares tanto desde el punto de vista ético, como legal. Así, desde la estricta perspectiva de la legalidad vigente, existe un vacío legal en torno a la regulación jurídica de dichos establecimientos que se encuentran en una situación de alegalidad. Así, lo ha afirmado recientemente el Fiscal Antidroga del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el Seminario sobre Cannabis y Cannabinoides celebrado en Alicante este mes, considerando necesaria la regulación administrativa de estos establecimientos, reforzando los controles administrativos mediante la exigencia de autorizaciones específicas. Asimismo, dentro de ese campo, se manifiesta que la venta de semillas marihuana no es ilegal, al no estar incluido dentro de la lista de sustancias psicotrópicas que establece el Convenio de Viena de 1971.

En otro artículo doctrinal, un Fiscal del Tribunal Supremo analiza este problema desde el punto de vista penal, especificando, en primer lugar, que el cultivo

esencialmente con una actividad instrumental que sólo alcanza relevancia jurídico penal en la medida en que el proceso de su puesta en marcha persiga como finalidad la obtención de droga con ánimo de traficar, en el amplio sentido de su acepción, se encuentra tipificado como delito en el actual Código Penal, pero quedan excluidos “por su irrelevancia el cultivo de la planta del cannabis destinado al autoconsumo, o a cualquiera de las modalidades exentas de punición”.

En lo que respecta a la publicidad estricta y gráfica, eminentemente divulgativa y con carácter paracientífico, acerca de la manipulación de la planta de cannabis para la obtención del hachís y su proceso de elaboración, entran dentro del ámbito de promoción del consumo ilegal de drogas expresada en el tipo básico del Código Penal, mientras que la propaganda de la venta de cannabis en cantidades de cultivo doméstico que en principio no excedan de las racionales para su consumo y autoabastecimiento con el mismo fin no podrá considerarse en modo alguno constitutivo de delito, al carecer de entidad penal.

Sin embargo, en relación con los *grow-shops*, hasta ahora ninguna Comunidad Autónoma ha regulado nada en esta materia; únicamente, Cataluña ha intentado fomentar determinadas normas de autorregulación de estos establecimientos, como es el hecho de prohibir la entrada a los menores de 18 años de edad, pero sin promulgar ninguna norma jurídica administrativa al efecto.

En el ámbito administrativo, entendemos que la Administración que, en su caso, debería regular dichos establecimientos sería la Administración Central del Estado, al ser precisa, a juicio de esta Procuraduría, una regulación básica y uniforme de esta materia en todo el territorio español. Por ello, además de remitir esta cuestión al Ministerio Fiscal y de formular resoluciones al Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada y a la Consejería de Sanidad, se envió comunicación al Defensor del Pueblo, se envían todas estas actuaciones al Defensor del Pueblo por si considerase conveniente dirigirse a la Administración del Estado para que ésta regulase dichos establecimientos, bien prohibiéndolos, bien estableciendo una autorización específica, y así acabar con la situación de alegalidad en que se encuentran ahora.

El Defensor del Pueblo nos ha contestado considerando muy interesante esta cuestión por lo que se ha dirigido al Ministerio del Interior para que recibir mayor información.

## **1.2. Atención sanitaria**

### **1.2.1. 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.

En este año, no se han producido quejas sobre la organización de las Zonas Básicas de Salud, sino que éstas se han centrado fundamentalmente en los servicios que se prestan en los Centros de Salud, en las zonas rurales. Así, cabe mencionar una serie de quejas **Q/2249/03**, **Q/2250/03**, **Q/2251/03** y **Q/2274/03** por el que se procedió a un estudio de los medios de los que disponía el Centro de Salud de la localidad segoviana de Cuéllar.

Así, según el autor de la queja, la falta de estos medios se concretan en los siguientes aspectos que pasamos a describir a continuación:

- Escasez del número de pediatras atendiendo en la Zona de Salud de Cuéllar, dado el elevado número de niños de la comarca y las características de la zona semiurbana.

- Carencia de una UVI móvil medicalizada en dicha Zona Básica de Salud que preste una mejor asistencia sanitaria medicalizada.

- Falta de un servicio de radiología básico en el Centro de Salud por lo que tienen que desplazarse a Segovia.

Por ello, se solicitó informe a la Consejería de Sanidad solicitando información al respecto, fundamentalmente, en comparación con otras Zonas Básicas de Salud. Para poder comenzar a analizar la cuestión objeto de queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante una Zona Básica de Salud que la Junta de Castilla y León ha considerado semiurbana compuesta por diez municipios: Cuéllar, Chañe, Fresneda de Cuéllar, Frumales, Gomezserracín, Pinarejos, Samboal, San Cristóbal de Cuéllar, Sanchonuño y Valledado, que supone una población de más de trece mil habitantes, de los cuales nueve mil se concentran en el municipio de Cuéllar. Dicho municipio es por el número de habitantes el segundo de la provincia de Segovia, y está constituido por una serie de localidades anejas a él: Arroyo de Cuéllar, Campo de Cuéllar, Chatún, Dehesa, Dehesa Mayor, Escarabajosa de Cuéllar, Fuentes de Cuéllar, Lovingos y Torregutiérrez.

Así, en primer lugar, hemos de decir que la queja se refiere a la carencia de una Unidad de Radiología Básica en dicho Centro de Salud que obliga a los usuarios a desplazarse a la capital segoviana para someterse a placas o a radiografías por la falta del servicio de Rayos. Frente a esta demanda, la Consejería de Sanidad nos responde que es cierta esta inexistencia y que no se considera como un servicio básico, sin que esté prevista su implantación.

Para analizar esta cuestión, debemos partir del RD 63/1995, de 20 de marzo, que señala como una de las

prestaciones de la asistencia especializada al diagnóstico por imagen, entre la que se encuentra la “radiología general”. Por ello, no puede considerarse como un servicio básico de la atención primaria que se debe prestar de forma obligatoria en los Centros de Salud que la Ley General de Sanidad en su art. 63 ha configurado como “centros integrales de atención primaria”, sin que, por tanto, exista una obligación jurídica de que en todos los centros de salud exista una Unidad de Radiología.

Sin embargo, de la información remitida por la Administración autonómica, se comprueba que hay localidades cuyo Centro de Salud carece de unidad de radiología básica, como son Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Béjar, Cuéllar, Medina del Campo y Benavente, mientras que otras cuentan con esta Unidad, como Arévalo, Astorga, La Bañeza y Ciudad Rodrigo. Sin embargo, tenemos que tener en cuenta un matiz muy importante: en Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Medina del Campo y Benavente cuentan con un centro hospitalario comarcal, como centro de atención especializada a toda la población de la comarca, por lo que estos ciudadanos cuentan realmente con Unidad de Radiología en su localidad, sin necesidad de tener que desplazarse a la capital de la provincia. Por lo tanto, realmente son las localidades de Béjar y Cuéllar las que no tienen Unidad de Radiología en los Centros de Salud y las que tienen que desplazarse a sus capitales de provincia para que les practiquen una radiografía.

Además, un núcleo de similares características al de Cuéllar, como es el caso de la localidad de Arévalo, con un número parecido de habitantes y que también es la segunda localidad por habitantes de la provincia de Ávila, cuenta con una Unidad de Radiología Básica, sin que tenga que desplazarse a la capital abulense. Asimismo, hay Centros de Salud en localidades próximas, como la de Peñafiel o Íscar, en la provincia de Valladolid, que disponen de dicho servicio a pesar de que esta localidad cuenta con un menor número de habitantes, y se encuentra a una distancia kilométrica similar a su capital de provincia. Por ello, esta Procuraduría entiende que, aunque no existe una obligación jurídica para la existencia de una Unidad de Radiología en dicho centro de salud, la Consejería de Sanidad debería proceder a su estudio y valoración, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, para que se instale en el Centro de Salud de dicha localidad una Unidad de Radiología básica que preste sus servicios a los habitantes de Cuéllar.

En lo que respecta a las deficiencias en la atención pediátrica en la Zona Básica de Cuéllar, la queja se refiere a la sobrecarga de trabajo que tiene el pediatra de dicha zona básica con una presión asistencial por encima del resto de las localidades cercanas a Cuéllar. Ante esta queja, la Consejería de Sanidad nos informa que los pacientes menores de 14 años de edad son 1.384, aunque el número de tarjetas sanitarias adscritos al Pediatra es

de 893, ya que algunos niños están voluntariamente adscritos al médico de familia de su localidad. Además, nos contesta que la ratio de pacientes por pediatra en las zonas básicas de salud semiurbanas es aproximadamente de 969 niños/pediatra.

Para ello, debemos acudir a la normativa aplicable en esta materia, como es 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, en el que se dice en su artículo séptimo que “Los facultativos de pediatría tendrán un número óptimo de personas asignadas que estará comprendido entre 1.250 y 1.500 personas, según las características de la zona básica de salud relacionadas en el artículo anterior”. En la actualidad, existe un pediatra en esta Zona Básica de Salud, por lo que tampoco se supera el número máximo de 1.500 personas que marca la normativa de sanidad, sin que exista una obligación jurídica de ampliar dicho servicio de pediatría.

Sin embargo, debemos considerar como cifra indicativa en este caso como población infantil menor de 14 años de edad es de 1.384 niños, con independencia de que, posteriormente, algunos de estos niños se encuentren adscritos a un médico de familia con el resto de los adultos. En efecto, el art. 4 del RD 1575/1993 determina que “En aquellas zonas básicas de salud en las que no exista asignado pediatra por su escasa población infantil, la elección para las personas de hasta catorce años podrá realizarse:

- a) Entre los médicos generales destinados a la Zona Básica de Salud.
- b) Entre los pediatras existentes en el Área de Salud.
- c) Entre los pediatras del núcleo en que resida el paciente o usuario, si aquél supera los 250.000 habitantes”.

Las condiciones que marca el Real Decreto para que se adscriba población infantil a un médico general no concurren en la Zona Básica de Salud de Cuéllar, por lo que el número que debemos tener en cuenta es el de 1.384 niños, con independencia de que estén adscritos o no a un médico de pediatra. Además, debemos indicar que en este punto, se está incumpliendo la normativa sanitaria ya que, en principio, los niños menores de 14 años de edad deben adscribirse a un pediatra, sin que pueda asignarse a un médico de familia salvo que no exista un pediatra en la Zona Básica, máxime cuando afecta a casi cuatrocientos niños (35%), cuyos padres prefieren que acuda a un médico de familia que a un pediatra por motivos que desconocemos.

Por lo tanto, comprobamos que el indicador en Cuéllar de la ratio niños/pediatras vuelven a superar la media establecida para las zonas básicas de salud semiurbanas. No corresponde a esta Institución determinar las medidas concretas que se pueden esta-

blecer para la mejora de la atención pediátrica en Cuéllar, ya que corresponde a la Consejería de Sanidad tomar las mismas de acuerdo con la política de medios personales y materiales que estime conveniente. Por ello, esta Procuraduría vuelve a entender que, aunque no existe una obligación jurídica ya que no se supera el límite máximo del cupo de pediatras establecidas en el Real Decreto mencionado, la Consejería de Sanidad debe adoptar las medidas oportunas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, para mejorar la atención pediátrica en la Zona Básica de Salud de Cuéllar y evitar así que el 35% de niños menores de 14 años se encuentren adscritos al médico de familia y no a un pediatra que es el facultativo especializado en el tratamiento de la salud infantil.

En lo que respecta a la dotación de una UVI móvil medicalizada (UME), debemos indicar que, según la Consejería de Sanidad, es cierto que la localidad de Cuéllar carece de dicho transporte sanitario de emergencias por no reunir los requisitos fijados, ya que debe ser superior a 30.000 habitantes, mientras que la población de la Zona Básica de Cuéllar se encuentra sobre los 13.000 habitantes, exponiendo una serie de indicadores que muestran que no es necesaria la existencia de una UME, al contrario de lo que expone el autor de la queja.

Así, esta Procuraduría vuelve a comprobar que no existe una obligación jurídica de dotar a cada Zona Básica de una UVI móvil medicalizada. Pero, en este supuesto, esta Institución comprueba que la Zona Básica de Salud de Cuéllar no se encuentra por debajo de los parámetros de la Comunidad Autónoma; en efecto, las únicas comarcas que se encuentran con un menor número de población son las de Arenas de San Pedro (Valle del Tiétar), Ciudad Rodrigo (Salamanca), Puebla de Sanabria (Sanabria), Cervera de Pisuerga (Montaña Palentina) y Medina del Pomar (Merindades) que se configuran como áreas periféricas de nuestra Comunidad Autónoma que precisan un tratamiento especial.

En el caso de Cuéllar, es cierto que es una de las localidades más lejanas del sitio en dónde se encuentra la UVI móvil (56 Kms.), pero, según la Consejería de Sanidad, se encuentran dentro del bucle temporal de 30 a 40 minutos del centro hospitalario. Además, la propia Administración sanitaria admite que se va a implantar una Unidad de Soporte Vital Básico (USVB) en Cuéllar que va a servir de apoyo a la unidad móvil medicalizada (UME) de Segovia y a los helicópteros medicalizados. Según el informe de la Consejería de Sanidad, esta unidad va a estar dotada de un conductor y un técnico de soporte sanitario y será medicalizable por el personal de Atención Primaria cuando fuese necesario.

Además, en este supuesto no existe una discriminación con otras localidades próximas como es en el caso de Íscar o Arévalo que tampoco tienen este servicio,

tal como sucedía en la Unidad de Radiología. Por ello, en lo que respecta a la UVI móvil, esta Procuraduría, aún entendiendo que paulatinamente debe producirse una mejora de los servicios sanitarios de nuestra Comunidad de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, no observa ninguna irregularidad en la actuación de la Consejería de Sanidad al tener prevista la implantación de una Unidad de Soporte Vital Básico.

Por último, analizando la petición de un mayor número de especialidades en la localidad de Cuéllar, bien sea a través de un Centro de Especialidades o a través de un Hospital Comarcal, debemos partir de la moción aprobada por unanimidad de la sesión ordinaria de 30 de septiembre de 2003 del Pleno del Ayuntamiento de Cuéllar en el que se propone la siguiente actuación: *“Que una comisión de ediles de este Ayuntamiento, (... debiera estar integrada por el Alcalde como representante del equipo de gobierno y un componente de cada uno de los grupos políticos que lo conforman), mantenga una entrevista con el Consejero de Sanidad de la Junta de Castilla y León, para exponerle y negociar con la Administración autonómica, las necesidades de mejora que en el campo de los servicios sanitarios tiene el centro de salud de Cuéllar y que han sido demandados por la población de toda la comarca”*.

Esta Procuraduría, por tanto, constata la existencia de una petición de mejora de la asistencia sanitaria en la localidad de Cuéllar, por parte de todos los representantes del Pleno municipal, representativo de todos los ciudadanos de esta localidad. Sin embargo, esta Institución no puede determinar si esta mejora en general debe consistir en la construcción de un nuevo Centro de Salud, de un mayor número de especialidades, o de un Hospital Comarcal. Esto, volvemos a insistir, es competencia de la Administración autonómica al que le corresponde la planificación y ordenación sanitaria, al igual que en la aprobación del mapa sanitario de nuestra Comunidad Autónoma, mientras que a las corporaciones locales le corresponde, en su ámbito territorial, prestar la colaboración precisa para una mejor asistencia a los ciudadanos.

En efecto, la Ley de Bases de Régimen Local establece en su art. 25.2 i) como competencia municipal “la participación en la gestión de la atención primaria de la salud” que se ha desarrollado en los arts. 56 y ss. de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que ha determinado la participación de las corporaciones locales en las áreas de salud y en los arts. 19 y 57 de la Ley de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación sobre el Sistema Sanitario, que determinan la participación de las corporaciones locales, especialmente en el caso que nos atañe, de los ayuntamientos con mayor población de derecho en el Consejo de Salud de la Zona Básica; en esta Zona Básica de Salud correspondería al Ayuntamiento de Cuéllar.

Por supuesto, no es misión de esta Institución señalar aquellas medidas que deben ser adoptadas en la mejora de la atención primaria y especializada en el Centro de Salud de Cuéllar; dicha tarea corresponde a las administraciones implicadas en el legítimo ámbito de las decisiones políticas y de la discrecionalidad administrativa. Esta Procuraduría entiende que uno de los instrumentos más adecuados para el convenio de voluntades de ambas administraciones es la firma de un convenio de colaboración entre la Administración sanitaria y el Ayuntamiento de Cuéllar para el cumplimiento de la moción aprobada en el Pleno de 30 de septiembre de 2003 y tomar medidas para la mejora de la asistencia sanitaria de esta localidad y su comarca. Este acuerdo debe efectuarse, por supuesto, de acuerdo con la legalidad vigente y con el pleno respeto a las competencias de cada una de las administraciones públicas intervinientes, con el objetivo de garantizar la equidad, la calidad y la participación social para todos los usuarios de los servicios sanitarios en la Zona Básica de Salud de Cuéllar.

En conclusión, con esta resolución, esta Procuraduría ha comprobado que las carencias denunciadas no suponen ninguna vulneración a la normativa jurídica sanitaria. Sin embargo, por parte de la Administración sanitaria debe producirse, de forma paulatina, el esfuerzo para un tratamiento homogéneo de todas las zonas básicas de salud de nuestra Comunidad Autónoma que se encuentren en una situación similar para así garantizar el acceso a las prestaciones sanitarias reconocidas en esta Ley en condiciones de igualdad efectiva.

Por ello, se formuló la siguiente resolución a las administraciones públicas implicadas:

Ayuntamiento de Cuéllar:

*“1. Que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, se estudie la suscripción de un Convenio de Colaboración entre la Gerencia Regional de Salud y el Ayuntamiento de Cuéllar para la mejora de la asistencia sanitaria en la Zona Básica de Salud de Cuéllar en el marco de la moción aprobada en el Pleno del Ayuntamiento de esta localidad en sesión ordinaria de 30 de septiembre de 2003.*

*2. Que, por parte del Ayuntamiento se colabore en el ejercicio de sus competencias con la Consejería de Sanidad para la mejora de la asistencia sanitaria a los usuarios de la Zona Básica de Salud de Cuéllar”.*

Consejería de Sanidad:

*“1. Que, por parte de la Consejería de Sanidad, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, se valore la creación de una Unidad de Radiología en el Centro de Salud de Cuéllar, al igual que los ya existentes en las zonas básicas de Íscar, Peñafiel y Arévalo.*

*2. Que, por parte de la Consejería de Sanidad, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, se valore la mejora de la atención pediátrica en la Zona Básica de Salud de Cuéllar y evitar así que el 35% de niños menores de 14 años se encuentren adscritos al médico de familia y no a un pediatra que es el facultativo especializado en el tratamiento de la salud infantil.*

*3. Que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, se estudie la suscripción de un Convenio de Colaboración entre la Gerencia Regional de Salud y el Ayuntamiento de Cuéllar para la mejora de la asistencia sanitaria en la Zona Básica de Salud de Cuéllar, en el marco de la moción aprobada en el Pleno del Ayuntamiento de esta localidad en sesión ordinaria de 30 de septiembre de 2003”.*

Ante estas resoluciones, sólo ha contestado la Consejería de Sanidad, aceptando parcialmente ésta, en el sentido de que en la actualidad se ha incorporado una enfermera a la consulta de pediatría, mejorando de esta manera la atención pediátrica de la Zona Básica de Salud de Cuéllar, al igual que, en breve tiempo, se puedan iniciar consultas de salud mental y ginecología en ese Centro de Salud; sin embargo, siguen sin considerar suficientes la instalación de una Unidad de Radiología Básica en ese Centro de Salud. Por último, hemos de mencionar que el Ayuntamiento de Cuéllar todavía no ha contestado a nuestra resolución.

Igualmente, se mantienen las quejas referidas a la construcción y ubicación de los centros de Salud en las zonas urbanas de nuestra Comunidad Autónoma; así, hemos de mencionar la finalización del expediente **Q/2005/03**, relativa a la falta de un centro de salud específico en la Zona Universidad-Centro en la capital salmantina, que ya mencionamos en el informe del año anterior. La cuestión objeto de queja hacía referencia a la situación de dos de las zonas básicas de salud urbanas ubicadas en la capital salmantina: Sancti-Spiritus-Canalejas, y Universidad-Centro, tal como se configuran en el Decreto 6/2002, de 10 de enero, por el que se organizan las Zonas Básicas de Salud de Castilla y León. Los servicios sanitarios de ambas zonas básicas de salud se prestan en el Centro de Salud “Filiberto Villalobos” de la Cuesta-Sancti Spiritus, n.º 27, sin que la Zona Básica de Salud Universidad-Centro tenga un Centro de salud propio e independiente.

Por ello, se solicitó información a la Consejería de Sanidad y al Ayuntamiento de Salamanca, con respecto al Centro de Salud existente, la Consejería de Sanidad nos informa que el edificio tiene una antigüedad de 25 años, y que consta de dos plantas: una baja y otra primera del edificio de uso eminentemente residencial, ubicado en las confluencias de las calles Cuesta de Sancti-Spíritus y Ronda de Sancti-Spíritus. En el

año 1993, se realizaron una serie de obras de adaptación de dicho edificio y la Consejería de Sanidad nos presenta un informe del Arquitecto Técnico de la Gerencia de Salud de Área de Salamanca de 9 de septiembre de 2003 en el que nos informa de *“que el Centro de Salud presenta graves carencias en cuanto a la accesibilidad del edificio, ya que aún contando con dos accesos desde el exterior, ambos se realizan a través de escaleras, no existiendo dispositivos mecánicos, rampas o ascensores que faciliten el acceso al mismo, a personas con movilidad reducida”*.

Para mejorar todas estas deficiencias de accesibilidad, se planteó por parte de la Gerencia de Salud de Área de Salamanca la adquisición de un local comercial situado en la planta semisótano de dicho edificio ubicado por debajo del Centro de Salud, y así poder ampliarlo, y resolver los problemas de accesibilidad existentes. Sin embargo, el informe mencionado es claro en el sentido de la imposibilidad de instalación de un ascensor con tres paradas: planta semisótano o de acceso, planta baja y planta primera, ya que se necesitaría de una altura libre de 3'30 m. a 3'60 m. frente a la altura de 2'60 m. que disponemos en la última planta del edificio. Por ello, su conclusión era la siguiente: *“Que teniendo en cuenta las características constructivas de la edificación descrita anteriormente, así como las consideraciones enumeradas en punto anterior, no se considera conveniente realizar la adquisición del local situado en planta de semisótano y ubicado debajo del Centro de Salud “Filiberto Villalobos” situado en C) Cuesta de Sancti-Spíritus de Salamanca, ya que con los ascensores existentes actualmente en el mercado no sería posible adaptar las obras de ampliación necesarias a lo establecido en normativa vigente de accesibilidad y supresión de barreras”*.

Por ello, la propia Consejería de Sanidad reconoce la existencia del problema objeto de queja, y que ha dado lugar a 46 quejas presentadas por los usuarios de dicho Centro de Salud, y a la búsqueda de soluciones para buscar una alternativa para la atención primaria a estas dos zonas básicas de salud.

Con respecto a esta cuestión, se produjo ya un debate en la Comisión de Sanidad y Bienestar Social el día 1 de octubre de 2002, con motivo del debate en la Proposición No de Ley, PNL 746-III, relativa a soluciones a los problemas existentes en el Centro de Salud de la Zona Universidad-Centro. En dicho debate publicado en el Diario de Sesiones de Comisiones n.º 371 de la anterior legislatura, se indicaba que en el Programa de Inversiones de Infraestructura Sanitaria en Castilla y León para el período dos mil dos-dos mil diez, se contempla una inversión de 384.500 euros para el Centro de Salud Filiberto Villalobos, y de 629.000 euros para el Centro de Salud Universidad-Centro. El problema es el apuntado en el informe de la Consejería de Sanidad y que se reconocía en dicho debate por los grupos políticos intervinientes: *“la dificultad que existe en encontrar un*

*local adecuado con las dimensiones y requisitos necesarios para ubicar un centro de salud, dado la escasez que hay de locales de estas características en el centro de Salamanca...”*.

Tras, el debate de esta Proposición No de Ley, se aprobó por asentimiento por parte de la Comisión de Sanidad y Bienestar Social la siguiente resolución, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 15 de octubre de 2002 que paso a transcribirle:

“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, tal como reconoce la Consejería de Sanidad en su informe, dicha resolución no ha sido cumplida por los mismos motivos que se aducía en el debate y, a pesar de los contactos informales con el Ayuntamiento de Salamanca, del que no hay constancia documental.

Pero, existe otro problema a analizar, y es el de la cuestión de las licencias existentes en dicho centro de salud; éste se encuentra en un edificio cuya antigüedad data de 25 años, pero que se trasladó allí desde el año 1994. En dicho año, ya se encontraba en vigor, la Ley de Actividades Clasificadas de Castilla y León, que establecía en su art. 2 un sistema de *numerus apertus*, ya que quedaban *“sometidas a la presente Ley todas las actividades o instalaciones que se denominarán clasificadas, incluidas sin carácter limitativo en la relación siguiente...”* Entre estas actividades, se encontraban las de servicios en general, por lo que cabe interpretar que un Centro de Salud requiere licencia de actividad, obras y apertura para su funcionamiento.

Sin embargo, de la información facilitada por el Ayuntamiento de Salamanca y la que nos suministra el autor de la queja, se dice que, tras comprobar los archivos municipales del Área de Ordenación Local, no existe dicha solicitud de licencia de obras de reforma, ni licencia de actividad durante el año 1994 para la apertura de dicho Centro de Salud. Por ello, con esta información, y tras preguntar esta Procuraduría al Ayuntamiento de Salamanca sobre *“si el actual Centro de Salud “Filiberto Villalobos”, ubicado en la cuesta Sancti Spiritus tiene licencia de actividad, obra y apertura desde su puesta en funcionamiento de 1994”*, cabe deducir que el Centro de Salud objeto de queja no tienen las licencias municipales preceptivas. En efecto, no es posible argumentar que, al ser titularidad de la Administración, ésta no tenga que obtener la licencia municipal pertinente: así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid determina en una Sentencia de 18 de diciembre de 2001 referida a una oficina de la Agencia

Tributaria de la Administración del Estado en Madrid que “no puede compartirse las tesis del Abogado del Estado en el sentido de que la actividad desarrollada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria no precisa licencia de actividad. No puede pretenderse que la Administración del Estado ostente el privilegio de no estar sometida al ordenamiento jurídico, ello sería contrario al art. 9 de la Constitución que establece la sumisión de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y la legislación urbanística obliga por igual a las personas físicas, a las jurídicas a los poderes públicos”; existe una sentencia idéntica en esa misma fecha de dicha Sala con respecto a una oficina de correos.

Nos encontramos, por tanto, con el ejercicio de una actividad a desarrollar en un Centro de Salud sin las licencias municipales pertinentes, por lo que es preciso acudir a la normativa aplicable en la actualidad, como es la prevista en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León y la Ordenanza de Prevención Ambiental del Excmo. Ayuntamiento de Salamanca. La Ley de Prevención Ambiental establece un sistema de listas para describir las actividades que deben sujetarse al régimen de autorización ambiental establecido en el Anexo I, las sometidas a evaluación de impacto ambiental en los Anexos III y IV, aquellas exentas del trámite de calificación e informe de las comisiones de prevención ambiental (herederas de las comisiones provinciales de actividades clasificadas) regulado en el Anexo II, y, por último, aquellas actividades sujetas a comunicación ambiental incluidas en el Anexo V, mientras que para el resto, como cláusula residual, se exigiría una licencia ambiental.

No existe ningún apartado específico que indique los centros de salud, por lo que cabría, a juicio de esta Procuraduría, acudir al apartado general establecido en el Anexo V de dicha norma que establece la necesidad de una mera comunicación para las oficinas y edificios administrativos. Las actividades sujetas a comunicación se regulan en el art. 58 de la Ley de Prevención Ambiental, ampliándose el número de supuestos con respecto a aquellas actividades que sólo requerían licencia de actividad y apertura de acuerdo con la antigua Ley 5/93. Dicho artículo establece en este caso que “precisará previa comunicación al Ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen, sin perjuicio de la aplicación de esta Ley en lo que proceda, así como de la normativa sectorial”. El párrafo tercero de dicho artículo indica que “Los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias, pueden sustituir el régimen de comunicación por el sistema de establecer la licencia ambiental para determinadas actividades incluidas en el Anexo V”.

Este sistema se ha aplicado en el municipio de Salamanca, aprobándose una Ordenanza de Prevención Ambiental que obliga a la obtención de la licencia ambiental que determina la necesidad de obtener licencia ambiental para las “oficinas y edificios administrativos, siempre que su potencia mecánica instalada sea igual o superior a 10 KW o su superficie sea igual o superior a 200 metros cuadrados”. Por tanto, al tener una superficie superior a los 250 metros cuadrados, de acuerdo con el informe del Arquitecto Técnico mencionado, para obtener su legalización, sería preciso que el órgano competente de la Consejería de Sanidad solicitase licencia ambiental para proceder así a la legalización de dicho Centro de Salud ante el Ayuntamiento de Salamanca.