

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

Núm. 256

18 de junio de 2013

SUMARIO. Pág. 32647

## SUMARIO

Páginas

### **5. PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS**

530. Procurador del Común

#### **PC/000003-01**

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2012 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León.

32287

**Fascículo Segundo**



## ÁREA D

### MEDIO AMBIENTE

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>1019</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>99</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>4</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>5</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>904</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>7</b>

La protección del medio ambiente, como derecho de los ciudadanos reconocido en el art. 45 de la Constitución Española, ha constituido siempre un objetivo prioritario para esta institución. Como en años anteriores, podemos clasificar las quejas presentadas dentro del Área de Medio Ambiente en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas que se centran en las molestias causadas por el funcionamiento de determinadas actividades económicas, bien sean agroganaderas, comerciales o industriales, y por otro, en un menor porcentaje, están las que ponen de relieve la necesidad de proteger los elementos fundamentales del medio natural que nos rodea: montes, ríos, vías pecuarias y fauna silvestre, con especial incidencia en los espacios naturales y especies protegidas.

Hemos de destacar que en el año 2012 se ha incrementado, muy notablemente, el número de quejas con respecto al año anterior, tanto en números absolutos (se ha pasado de 358 quejas presentadas en el año 2011 a las 1019 reclamaciones de este ejercicio), como relativos, ya que en este año, las reclamaciones presentadas en el Área de Medio Ambiente suponen el 23'9% del total, frente al 14'6% del año pasado. Esta procuraduría considera que estos datos reflejan la importancia que los ciudadanos dan a la preservación del medio ambiente, valor que ha sido calificado en nuestro Estatuto de Autonomía como esencial para la identidad de Castilla y León. No obstante, es preciso señalar que dicho incremento se explica fundamentalmente como consecuencia de la interposición de 873 quejas sobre el proyecto de instalación de un tanatorio en el casco urbano de la localidad de Laguna de Duero (Valladolid), cuestión esta que desarrollaremos posteriormente.

Por último, debemos resaltar, con carácter general, el alto grado de colaboración de las administraciones en la tramitación de los expedientes, si bien cabe mencionar aquellas que han sido incluidas en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras:

- Por no contestar a nuestra petición de información: Junta Vecinal de Valpuesta (**20110187**) y Ayuntamientos de Burgos (**20111275**) y Belorado (**20112445**).

- Por no contestar a las resoluciones remitidas: Juntas Vecinales de San Salvador de Cantamuda (**20110755**) y de Rioseco de Tapia (**20110864**), y Ayuntamientos de Burgos (**20100364**), Moraleja de Sayago (**20101467**), Arroyo de la Encomienda (**20110154**), Hinojosa de Duero (**20110418**), León (**20111784**) y Ávila (**20110985** y **20120084**).



## 1. CALIDAD AMBIENTAL

Este apartado constituye el núcleo principal de las quejas presentadas en este área, hasta tal punto que en el año 2012 han supuesto aproximadamente el 97% del total. Como cuestión preliminar, resaltamos que se han agrupado las reclamaciones en tres grandes grupos: el primero hace mención a las quejas relativas a las molestias causadas por las actividades sujetas a la normativa de prevención ambiental (contaminación acústica, malos olores, vibraciones, etc.), el segundo se refiere a los problemas derivados de la defectuosa ejecución de las infraestructuras ambientales, y, el último hace alusión a las demandas de intervención en defensa de los cauces y márgenes de los ríos.

### 1.1. Actividades sujetas a la normativa de prevención ambiental

La normativa básica sigue siendo la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, de 8 de abril, que estableció, en general, un triple sistema: por una parte, la autorización ambiental integrada cuyo control corresponde esencialmente a la Administración autonómica, por otro lado, las actividades que deben obtener para funcionar una licencia ambiental, las cuales deben ser controladas, en primera instancia, por los ayuntamientos, y, subsidiariamente, por la Junta de Castilla y León, y, por último, las que tienen una menor incidencia y que deben estar sujetas al régimen de comunicación ambiental. Asimismo, debemos recordar que, tras la aprobación por parte de la Administración del Estado de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios, las actividades comerciales minoristas y de prestación de determinados servicios cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a los 300 metros cuadrados, no requieren la obtención de licencia, siendo suficiente una mera declaración responsable o comunicación previa.

Como hemos expuesto en Informes anteriores, queremos seguir llamando la atención sobre los problemas derivados del minifundismo municipal, característico de nuestra Comunidad Autónoma, y que determina que las pequeñas localidades carezcan de medios para aplicar las potestades y obligaciones que la normativa de prevención ambiental les confiere. Esta circunstancia obliga, a nuestro juicio, a la Administración autonómica a hacer un esfuerzo adicional ejecutando las competencias subsidiarias que esa norma le atribuye en caso de inactividad municipal, máxime teniendo en cuenta el hecho de que las quejas de este apartado son las mayoritarias dentro del Área de Medio Ambiente.

Finalmente, es preciso destacar que en el año 2012, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente ha aprobado los mapas estratégicos de ruido de los municipios de más de 20.000 habitantes de nuestra Comunidad Autónoma, cumpliendo de esta forma la exigencia establecida en el art. 19 de la Ley del Ruido de Castilla y León. Debemos recordar que la finalidad de esos mapas, como elementos previstos por la Directiva sobre Ruido Ambiental, es la de disponer de una información uniforme sobre los niveles de contaminación acústica en los distintos puntos del territorio, aplicando criterios homogéneos de medición que permitan hacer comparables entre sí las magnitudes de ruido verificadas en cada lugar.

#### 1.1.1. Establecimientos de ocio

Se han presentado 59 quejas referidas al funcionamiento de las actividades de ocio, frente a las 37 del ejercicio anterior, si bien debemos indicar que 31 de ellas se refieren



a las molestias generadas por el funcionamiento de dos bares de la capital soriana, y que se encuentran en tramitación. No obstante, es preciso destacar que la actividad de estos locales sigue siendo una fuente de preocupación para los ciudadanos de Castilla y León, ya que los ruidos generados en horario nocturno suponen, tal como ha declarado reiteradamente la Jurisprudencia y la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, un atentado contra el derecho al respeto de la vida privada y familiar, privándoles del disfrute de su domicilio, en los términos establecidos en el art. 8.1 del Convenio de Roma, y, por ende, en el art. 18 de la Constitución Española.

En relación con las quejas formuladas, debemos destacar que, como en años anteriores, los ciudadanos solicitan a los ayuntamientos que ejerzan las potestades que la normativa les confiere para erradicar las molestias procedentes del funcionamiento de los locales de ocio, fundamentalmente por la noche. En algunas ocasiones, se ha acreditado que la colaboración de las distintas administraciones públicas competentes ha resuelto los problemas expuestos por los reclamantes. Así, se constató en el expediente **20110684**, en el que un ciudadano se dirigió en reiteradas ocasiones al Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo (León) para que adoptase medidas de control ante los ruidos generados por un bar. Tras diversas vicisitudes, finalmente se solicitó auxilio a la Diputación provincial de León para que llevase a cabo una medición, acreditándose en la misma que se superaba en más de 15dBA el límite permitido.

Además, a la vista de la documentación remitida, se constató que la licencia del establecimiento era para el desarrollo de la actividad de café-bar, por lo que, en principio, no podía disponer de equipos musicales. En consecuencia, se consideró que el Ayuntamiento -como Administración competente- debería, sin perjuicio de la incoación del oportuno expediente sancionador, prohibir el funcionamiento de los equipos musicales existentes con el fin de evitar los perjuicios denunciados por el reclamante. También, debería vigilarse por la Policía Local o la Guardia Civil que el horario de cierre del local se ajuste a lo dispuesto en la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, sin que pueda acogerse al establecido para los bares musicales, pues no posee licencia para el ejercicio de dicha actividad. Finalmente, se recordó a esa Corporación la responsabilidad en que podría incurrir si persistiese la inactividad administrativa denunciada.

Por todas estas razones, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo:

*“1. Que, al constatar la Diputación provincial de León que la medición de ruidos supera en más de 15 dBA el límite fijado en la normativa vigente, se proceda por el órgano competente del Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo, tal como se prevé en el art. 30 del Decreto 3/1995, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas, por sus niveles sonoros o de vibraciones, al recinto inmediato de las instalaciones musicales situadas en el interior del establecimiento (...) garantizándose de esta forma la adecuación de la actividad de ese local a la licencia de café-bar otorgada en el año 2003.*

*2. Que, en consecuencia, se acuerde la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores en el supuesto de que la actividad del referido establecimiento incurriese en alguna de las infracciones previstas en las Leyes de Prevención Ambiental y del Ruido de Castilla y León.*



3. *Que se adopten por parte de los agentes de la autoridad las medidas de vigilancia precisas para garantizar el cumplimiento de la normativa de horario de cierre del referido café-bar, conforme a lo previsto en la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, por la que se ha determinado el horario de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León, formulando para ello las denuncias que fuesen precisas para la posterior tramitación de los oportunos expedientes sancionadores por parte de la Administración autonómica.*

4. *Que, tras haberse acreditado los ruidos causados por la actividad de la cafetería objeto de la presente queja, el Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo, en el caso de que persistiese en la inactividad de la ejecución de sus competencias atribuidas en la normativa de prevención de la contaminación acústica, podría incurrir en un supuesto de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo que establece la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 18 de noviembre de 2002 y 29 de mayo de 2003)”.*

La Administración municipal comunicó la aceptación de la resolución remitida, indicando que se había procedido a precintar el equipo musical instalado en el interior del bar hasta que no se proceda a insonorizar el local.

Al igual que en años anteriores, el funcionamiento de las “peñas” sigue siendo una fuente de conflictos en las localidades sitas en el medio rural, pudiendo provocar incluso problemas de orden público. Como ejemplo, citaremos la queja **20101907**, en la que se denunciaba la ocupación de varios pisos alquilados en un mismo edificio, sito en la localidad de Peñaranda de Bracamonte (Salamanca), que funcionaban como “peñas” todo el año, impidiendo a los vecinos conciliar el sueño y el lógico descanso nocturno.

Tras la recepción de la documentación solicitada, se constató que el problema planteado, cuyo origen se remonta al año 2006, había intentado ser solucionado en reuniones con los padres de los jóvenes integrantes de las “peñas”, a quienes se les había dado traslado del malestar vecinal, y con un refuerzo de las labores de vigilancia e inspección por parte de la Policía Local. Sin embargo, se entendió que no podían considerarse eliminadas las molestias denunciadas por los vecinos, puesto que el Ayuntamiento reconocía que la actividad que se desarrollaba en dichos locales no estaba autorizada, y que la situación era insostenible.

Ante estos hechos, era preciso que la Administración municipal interviniese, máxime teniendo en cuenta que, en la inspección practicada por un técnico municipal, se detectó la existencia generalizada de múltiples anomalías en cuanto a las exigencias básicas de seguridad en caso de incendio, carencia de las condiciones higiénico-sanitarias mínimas, protección frente al ruido y ahorro de energía, por lo que, conforme a las potestades fijadas en la normativa urbanística, debería requerirse a los propietarios del edificio afectado la ejecución de las obras necesarias para garantizar la seguridad, la salubridad y ornato público en este inmueble. Incluso, en el supuesto de que los informes técnicos emitidos revelen la concurrencia de las circunstancias determinantes de la ruina del inmueble, se debería, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 323 y ss del Reglamento de Urbanismo, incoar el correspondiente procedimiento de declaración de ruina.

Si bien ha de reconocerse que a lo largo del año 2011 se habían adoptado por el Ayuntamiento medidas a fin de dar solución a la problemática de ruidos y molestias



causados por las reuniones de jóvenes, lo cierto es que la misma todavía no había sido solucionada, y que resultaba necesario conciliar el derecho de reunión de los jóvenes con el de los vecinos al descanso y a la inviolabilidad de sus domicilios, para lo cual el Ayuntamiento debería realizar un seguimiento de la situación bajo una triple perspectiva: en primer lugar, el cumplimiento de la normativa de ruidos y de la Ordenanza municipal de convivencia, en segundo lugar, la exigencia -ya referida- del deber urbanístico de conservación del edificio a su propietario, y, finalmente, la garantía de la integridad física de los jóvenes, quienes, a tenor del informe emitido por el técnico municipal, estarían en grave peligro debido fundamentalmente a la manipulación de la instalación eléctrica y a la carencia de instalación alguna de protección contra incendios.

En consecuencia, se dirigió esta resolución al Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte:

*“1. Que se dicten las oportunas instrucciones a los agentes de la Policía Local a fin de que realicen un seguimiento constante de las condiciones de emisión de ruido y de las molestias causadas a los residentes de la localidad por las reuniones de jóvenes en las viviendas (...).*

*2. Que, en atención a los informes y denuncias policiales emitidas, se adopten las actuaciones oportunas a fin de garantizar el cumplimiento de la Ordenanza municipal de convivencia y protección de bienes e instalaciones públicas y privadas, en lo que se refiere a la obligación de respetar el descanso de los vecinos y a evitar la producción de ruidos que alteren la convivencia, tramitando los expedientes sancionadores que procedan.*

*3. Que, de conformidad con el deber de conservación establecido en el art. 8 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y a tenor del contenido del informe sobre inspección técnica del edificio controvertido emitido por (...), en el cual se constata la manifiesta falta de conservación generalizada del edificio, especialmente en los apartados de salubridad y habitabilidad, se inste al propietario del edificio, a la mayor brevedad posible y previos los informes de inspección urbanísticos que sean precisos, a llevar a cabo las actuaciones necesarias para su cumplimiento, procediendo, si así fuera pertinente, al precinto del inmueble o, en su caso, a la declaración de ruina. En el supuesto de que esta actuación no se llevase a cabo voluntariamente por el propietario, se requiere a ese Ayuntamiento el inicio del procedimiento dirigido a dictar una orden de ejecución para la realización de las acciones necesarias para conservar el inmueble controvertido en las condiciones derivadas del cumplimiento de los deberes urbanísticos que deben ser observados por todo propietario (art. 106 LUCyL)”.*

La Administración municipal aceptó nuestra resolución, comunicando que se iban a iniciar las medidas para solucionar el problema. Posteriormente, a través de los medios de comunicación, se tuvo conocimiento del abandono del edificio por los jóvenes tras el requerimiento municipal.

Igualmente, cabe mencionar la presentación de varias quejas referidas a las molestias causadas por la celebración de los festejos populares (**20111279**, **20111280**, **20111575**, **20112043** y **20121546**). A título de ejemplo, desarrollaremos el último de los expedientes citados, en el que un vecino mostraba su disconformidad con el hecho de que las fiestas que se celebraban en la localidad de Bocacara, perteneciente al municipio de Ciudad



Rodrigo (Salamanca), se prolongaban con carácter general hasta más allá de las seis de la madrugada. La Junta Administrativa de Bocacara reconoció en el informe remitido que dichos festejos no disponían de autorización municipal para su celebración, y que, si bien los grupos musicales respetaban el límite del horario establecido, era cierto que, una vez finalizadas las verbenas, en la calle quedaban grupos de personas conversando prácticamente hasta el amanecer.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho claro e indiscutible de que, en nuestra Comunidad Autónoma, la celebración de los conciertos y verbenas se ha realizado en las plazas mayores al ser este el lugar tradicional de encuentro de los vecinos. De esta forma, la utilización de ese espacio, como bien de dominio público, es conforme con la normativa de régimen local vigente [art. 25.2 m) de la Ley 7/1985]. Sin embargo, el aspecto nuclear del problema es compatibilizar los efectos que tiene la celebración de los bailes y conciertos durante las fiestas patronales del municipio, con los derechos inherentes a la propiedad privada, a la salud y al disfrute de un medio ambiente de calidad, de los que es titular el ciudadano reclamante.

En este sentido, debemos acudir a la normativa de espectáculos públicos -que exige la autorización municipal para su celebración-, y a la Ley del Ruido -que especifica que las autorizaciones deben determinar claramente el lugar, horario, duración y periodo de actuación, así como los equipos a utilizar-. Además, conviene recordar que el reconocimiento del derecho a la celebración de las fiestas locales no ha sido obstáculo para que los Tribunales de Justicia reconozcan la prevalencia del derecho al descanso, a la tranquilidad y al disfrute del domicilio como lugar ajeno a las inmisiones molestas frente al derecho al ocio, concluyendo que no se trata de acabar con las fiestas, sino de introducir límites para salvaguardar los derechos de terceros afectados (STS de 23 de enero de 2003, STSJCV de 7 de abril de 2006 y STSJ de Canarias de 26 de enero de 2007, entre otros).

Asimismo, debe vigilarse por los agentes de la autoridad el cumplimiento del límite horario fijado por la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, la cual establece como horario de cierre ordinario para las verbenas y actividades propias de celebraciones populares la 2:00 horas, de lunes a jueves, las 2:30 para los viernes, y las 3:00 horas para los fines de semana y festivos, aunque deben tenerse en cuenta las variaciones establecidas en el art. 4 de la mencionada Orden.

Por todas estas razones, se procedió a formular la misma resolución tanto al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, como a la Junta Administrativa de Bocacara:

*“1. Que, de acuerdo con lo previsto en la Ley 5/2009, de Ruido y la Ley 7/2006, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León, esa Administración debe tener en cuenta que la celebración de las verbenas que se desarrollen en la localidad de Bocacara durante las fiestas patronales deben ser autorizadas expresamente, debiendo ser dicha decisión motivada y basada en el principio de participación pública en la toma de decisiones, evitando incurrir así en actuaciones arbitrarias que se encuentran prohibidas expresamente en el art. 9.3 de nuestra Constitución Española.*

*2. Que, de acuerdo con lo previsto en los arts. 10 y 41 de la Ley de Ruido, en dichas autorizaciones debe especificarse el lugar, horario, duración y periodo de cada una de las actuaciones, así como los equipos musicales a utilizar, indicándose expresamente si se suspenden durante ese periodo los límites de los niveles de ruido.*



*3. Que se adopten las medidas de vigilancia precisas para garantizar el cumplimiento de la normativa de horario de cierre en la celebración de los festejos populares en la localidad de Bocacara, conforme a lo previsto en la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, por la que se ha determinado el horario de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León, solicitando el auxilio a los agentes de la autoridad (Policía Local de Ciudad Rodrigo y/o Guardia Civil) para que formulen las denuncias que fuesen precisas para la tramitación posterior de los oportunos expedientes sancionadores por parte de la Administración autonómica”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre del Informe, ambas Administraciones públicas contestaron comunicando la aceptación de nuestras recomendaciones.

Para finalizar nuestra exposición, debemos recordar las molestias que puede provocar para el vecindario de una ciudad la concentración de personas consumiendo alcohol en la vía pública. Así se acreditó en el expediente **20111861**, en el que analizamos de nuevo -puesto que se trata de una problemática que ya fue recogida en el Informe anual del año 2010- las reclamaciones presentadas por los vecinos del Barrio de San Millán de la ciudad de Segovia ante el “botellón” que se desarrollaba en sus calles.

Tras la recepción de los informes remitidos por las Administraciones municipal y autonómica, esta procuraduría debía de reconocer de nuevo la labor preventiva que la Policía Local desarrolla con el fin de mitigar las molestias causadas a los vecinos, por lo que únicamente cabría recomendar que continúe dicha actuación para que los órganos competentes puedan acordar las medidas punitivas que sean precisas. En relación con los locales de ocio existentes en la zona, se constató que la prolongación de la actividad de las discotecas -que pueden cerrar a las 06:30 horas los fines de semana- y la apertura de algunos bares de la zona a las 06:00 de la mañana, agravaban la situación denunciada, por lo que el Ayuntamiento debía ser especialmente escrupuloso en la vigilancia de la actividad de esos locales, impidiendo el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública a esas horas de la madrugada.

Finalmente, se comprobó que un local de reunión de una asociación ubicada en ese barrio funcionaba, en realidad, como un bar, por lo que se debería requerir por parte de la Corporación la obtención de una licencia, puesto que la normativa de prevención ambiental es aplicable también a las actividades asociativas sin ánimo de lucro, pudiendo suspender su funcionamiento si fuere preciso.

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones a las Administraciones implicadas:

Ayuntamiento de Segovia:

*“1. Que por parte de los órganos competentes del Ayuntamiento se adopten las medidas punitivas y sancionadoras precisas con el fin de garantizar el éxito de las actuaciones inspectoras y preventivas que la Policía Local está llevando a cabo en relación con el consumo de alcohol en la vía pública, con el fin de hacer compatible el respeto al derecho al descanso de los vecinos del Barrio de San Millán con el disfrute del ocio, garantizando el cumplimiento tanto de la Ley 3/1994, de 9 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes en Castilla y León, como de la Ordenanza municipal de Convivencia Ciudadana.*



2. *Que se adopten por parte de la Policía Local las medidas de vigilancia precisas para garantizar el cumplimiento de la normativa de horario de cierre de los locales de ocio nocturno del Barrio de San Millán, conforme a lo previsto en la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, por la que se ha determinado el horario de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León, formulando para ello las denuncias que fuesen precisas para la posterior tramitación de los oportunos expedientes sancionadores por parte de la Administración autonómica.*

3. *Que, con el fin de evitar la aglomeración de jóvenes, debido al solapamiento del cierre de la discoteca (...), con la apertura del establecimiento (...), se vigile especialmente por la Policía Local tanto el cumplimiento del aforo permitido en este último, como la venta de bebidas alcohólicas para su consumo posterior en la vía pública.*

4. *Que, sin perjuicio de la incoación del oportuno expediente sancionador, se proceda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 68 a) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, a la suspensión del funcionamiento de la sede social de (...), hasta que este local no obtenga la preceptiva licencia ambiental, sin que dicha actuación suponga una vulneración del derecho de asociación reconocido en el art. 22 de nuestra Constitución Española”.*

Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

*“Que se adopten las medidas de coordinación pertinentes por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia con el Excmo. Ayuntamiento de Segovia para llevar a cabo una ágil tramitación de los expedientes sancionadores por infracción de horario de cierre incoados como consecuencia de las denuncias formuladas por la Policía Local, para así contribuir a la minimización de las molestias denunciadas por los vecinos del Barrio de San Millán de la capital segoviana”.*

La Administración autonómica aceptó, con posterioridad a la fecha de cierre del Informe, la recomendación remitida, indicando que, con el fin de intentar resolver el problema expuesto, se iba a proponer una reunión entre técnicos de la Delegación Territorial de Segovia y técnicos y Policía Local del Ayuntamiento de Segovia. La Administración municipal no ha contestado a nuestra resolución.

## 1.1.2. Instalaciones agropecuarias

Las reclamaciones presentadas en relación con las molestias causadas por actividades del sector primario han descendido respecto al año pasado, puesto que, frente a las 15 formuladas en el 2011, se han interpuesto únicamente 10. No obstante, es necesario indicar que, en esta materia, esta procuraduría pretende compatibilizar el desarrollo rural -principio reconocido en nuestro Estatuto de Autonomía- con el derecho de todos los ciudadanos al disfrute de un medio ambiente adecuado proclamado en la Constitución Española.

En el análisis de las quejas planteadas, se ha podido constatar la difícil convivencia de las actividades ganaderas con el uso residencial característico de los cascos urbanos de las localidades de nuestra Comunidad Autónoma. Como ejemplo, citaremos la queja **20111824**, en la que se denunciaba la pasividad del Ayuntamiento de San Cebrián de Castro (Zamora) para resolver los problemas de insalubridad que provocaba una explotación de ganado



situada en el casco urbano de esa localidad. En el análisis de la documentación remitida, se constató que no se habían cumplido las medidas correctoras impuestas en el Decreto de Alcaldía de abril de 2008, por el que se otorgó la licencia de regularización de la actividad ganadera como consecuencia de la aplicación de la Ley 5/2005, de 24 de mayo. Por lo tanto, al haber transcurrido más de tres años desde el requerimiento se consideró que el Ayuntamiento debería, previo trámite de audiencia, proceder a revocar la licencia otorgada impidiendo que dichas instalaciones puedan albergar ningún tipo de ganado en aplicación de lo dispuesto en el art. 11 de dicha norma.

Sobre las deficiencias en la limpieza de las calles debido a la presencia de excrementos por el constante trasiego de los animales, esta procuraduría únicamente pudo insistir al Ayuntamiento en su obligación de mantener, en la medida de lo posible, las vías públicas en las adecuadas condiciones higiénico-sanitarias fijadas en la normativa de régimen local, para evitar perjuicios a los vecinos colindantes a la explotación.

En consecuencia, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de San Cebrián de Castro:

*“1. Que, habiendo transcurrido más de tres años desde el requerimiento formulado por ese Ayuntamiento a fin de que cumpla las condiciones impuestas para el desarrollo de la actividad ganadera (...), y en el supuesto de que el titular de la explotación no haya adoptado las condiciones impuestas en el informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora (...), se proceda, en cumplimiento de lo establecido en el art. 11 de la Ley 5/2005, de 24 de mayo, de establecimiento de un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas en Castilla y León, a revocar la licencia otorgada mediante Resolución de Alcaldía de 14 de abril de 2008.*

*2. Que, dada la discrepancia de las versiones ofrecidas por ese Ayuntamiento y por el autor de la queja (...), se incremente, en ejercicio de la competencia reconocida en el art. 25, letra l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, la frecuencia en la limpieza de la vía pública a fin de garantizar las debidas condiciones higiénico-sanitarias”.*

La Administración municipal aceptó la resolución, comunicando que había requerido al ganadero para que ejecutase las medidas precisas para minimizar las molestias denunciadas, si bien, dada la situación económica actual, se había decidido darle más tiempo para la realización de las obras necesarias para solventar el problema planteado.

La labor del Procurador del Común siempre se ha dirigido a fiscalizar que la tramitación de las licencias -preceptivas para el funcionamiento de las actividades ganaderas- se ajustan a la normativa vigente. Esto sucedió en el expediente **20110418**, en el que un ciudadano denunció ante el Ayuntamiento de Hinojosa de Duero (Salamanca) las deficiencias detectadas en el procedimiento de regularización de la actividad ganadera, pues no se le había otorgado trámite de audiencia, y se permitía asimismo el almacenamiento de estiércol junto a pozos de agua potable.

La documentación remitida por esa Corporación acreditó que las licencias solicitadas se otorgaron el mismo día en el que el ganadero presentó la solicitud de regularización, por lo que no se pudo tramitar ningún procedimiento administrativo. Esto supuso el incumplimiento de los trámites exigidos en la Ley de Prevención Ambiental que requiere el sometimiento del expediente a información pública (anuncio en el BOP e inserción en



el tablón de edictos municipal), la notificación personal a los vecinos más inmediatos y la petición de los informes sectoriales procedentes. Asimismo, no cabe tampoco aplicar la Ley 5/2005, de 24 de mayo, de establecimiento de un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas en Castilla y León -tal como pretendió el solicitante-, puesto que dicha norma fijaba como límite temporal para la presentación de solicitudes el 27 de mayo de 2007, habiéndose sobrepasado ampliamente el plazo establecido.

Se consideró que la actuación municipal no se ajustaba al ordenamiento jurídico vigente, incurriendo en un supuesto de nulidad de pleno derecho, tal como ha establecido la Jurisprudencia respecto a la ausencia del trámite de información pública (STS de 31 de marzo de 1999, 31 de octubre de 2003, 29 de septiembre de 2005 y 28 de febrero de 2007, entre otros), y el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sobre el intento de aplicación de la Ley 5/2005 más allá del límite temporal establecido (STSJCyL de 15 de julio de 2010). Por último, debemos indicar que la normativa urbanística aplicable al municipio de Hinojosa del Duero permite únicamente la existencia de corrales domésticos en zonas residenciales.

Por todas estas razones, se dirigió la siguiente resolución al Ayuntamiento de Hinojosa de Duero:

*“Que, tal como se prevé en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, se acuerde por parte del órgano competente de ese Ayuntamiento la incoación del expediente de revisión de oficio de la Resolución de Alcaldía (...), por la que se otorgaron las licencias ambiental y de apertura de la explotación de ganado ovino (...), al haber incurrido ese acto administrativo en un supuesto de nulidad de pleno derecho establecido en el art. 62.1 g) de la Ley 30/1992, puesto que se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.*

La Entidad local no contestó a nuestra resolución, por lo que se acordó su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Por último, debemos resaltar que, en ocasiones, la mera interposición de una queja sirve como acicate para que las administraciones intervengan con el fin de eliminar las molestias que habían sido denunciadas con anterioridad sin éxito por los ciudadanos. Así, sucedió en la tramitación del expediente **20110146**, en el que un ciudadano denunciaba que se había dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento de Páramo del Sil (León) solicitando su intervención en relación con los malos olores generados por una explotación ganadera situada junto a su vivienda, haciendo caso omiso esa Corporación de sus reclamaciones. Tras nuestra petición de información, la Entidad local nos comunicó que se había clausurado la actividad ganadera denunciada al no disponer de licencias, por lo que se archivaron las actuaciones practicadas tras constatar la solución del problema planteado.

### 1.1.3. Actividades mineras

En el presente ejercicio, se ha producido una disminución de las quejas respecto al año anterior, puesto que se han presentado únicamente cuatro reclamaciones sobre los daños causados por explotaciones mineras.

La preocupación fundamental de los ciudadanos sigue centrándose en las afecciones que puede provocar en el entorno la proliferación de canteras en un término municipal.



Al respecto, podemos citar la queja **20110528**, en la que el reclamante denunciaba la inactividad administrativa ante la falta de restauración de una explotación en desuso de sílices, sita en el municipio segoviano de Ventosilla y Tejadilla. En efecto, según se acreditó en la documentación remitida, la empresa titular de la actividad minera está explotando en la actualidad una nueva cantera, separada de la anterior 500 metros, y, para ponerla en funcionamiento, se aprobó una evaluación de impacto ambiental favorable, en la que se impuso como condición la restauración total de la parte que ya no se explotaba.

Sin embargo, en las sucesivas inspecciones practicadas por técnicos de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, y de Industria, Comercio y Turismo de Segovia, se constató que se había restaurado aproximadamente la mitad del espacio afectado, y que en la zona no totalmente restaurada se emplazaba una escombrera de transferencia de estériles y tierra vegetal del actual frente de explotación. Se exigió que se llevasen a cabo las labores de restauración que se establecían en el plan aprobado en julio de 1996, debiéndose ejecutar las siguientes medidas para subsanar las deficiencias detectadas: remodelación topográfica de los taludes para suavizar sus pendientes, relleno de los huecos centrales y aportar mayor cubierta vegetal al terreno.

Más tarde, se comprobó que no se había realizado la restauración total requerida por los técnicos, por lo que se consideró que la empresa promotora había incumplido el requerimiento acordado. Por todo ello, tal como establece el Decreto 329/1991, de 14 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, sobre restauración de espacios naturales afectados por actividades mineras, el Procurador del Común recomendó a la Administración autonómica que adoptase las oportunas medidas sancionadoras, de suspensión provisional de los trabajos de aprovechamiento, o de caducidad de la explotación o permiso de investigación, y que, en el caso de que prosiguiese la inactividad empresarial, ejecutase subsidiariamente la restauración del terreno a costa del aval aportado en su momento por la empresa.

En consecuencia, se formuló la siguiente resolución a la Administración autonómica:

*“Que, de manera coordinada, los órganos competentes de las Consejerías de Economía y Empleo, y de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León adopten las siguientes medidas:*

- 1. Que, con el fin de cumplir lo dispuesto en el Plan aprobado (...) por Resolución del (...) Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Segovia, se inste a la entidad mercantil (...) para que lleven a cabo las labores de restauración de la zona (...), subsanando así las deficiencias detectadas en la última visita facultativa que se llevó a cabo el 28 de febrero de 2012.*
- 2. Que, en el supuesto de que la precitada empresa persista en el incumplimiento de sus obligaciones, se ejecute dicha restauración con cargo al importe de la garantía depositada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8 del Decreto 329/1991, de 14 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, sobre restauración de espacios naturales afectados por actividades mineras, sin perjuicio de la incoación del oportuno expediente sancionador”.*

La Administración autonómica aceptó las recomendaciones formuladas, informando que se había vuelto a dar un nuevo plazo de tres meses para que concluyeran las labores de restauración, indicando que, *“en caso de no cumplirse con lo reflejado en el Plan de Restauración aprobado, se iniciarán los trámites necesarios para la ejecución del aval*



*por parte de la Administración, con el fin de realizar de manera subsidiaria las labores de restauración pendiente”.*

Es preciso indicar que, en ocasiones, las molestias proceden de actividades anejas a la explotación minera, como acaeció en la queja **20110257**, en la que se denunciaban los perjuicios provocados por el apilamiento de carbón en una parcela sita junto a la estación de FEVE en la localidad de Guardo (Palencia). El Ayuntamiento reconoció la existencia del problema planteado que tenía su origen en la acumulación excesiva de carbón como consecuencia de un conflicto colectivo, e informó que, si bien la actividad se venía desarrollando en dicho lugar desde finales del S. XIX, no disponía todavía de las licencias municipales preceptivas, al no ser posible su legalización conforme a la actual normativa urbanística. Por lo tanto, esa Entidad local nos comunicó que, tras haberse retirado gran parte del carbón almacenado, se habían iniciado las actuaciones administrativas pertinentes para modificar el planeamiento vigente con el fin de poder regularizar esa actividad. Finalmente, tras la modificación puntual del PGOU de Guardo, adoptada por Acuerdo de 19 de abril de 2012 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Palencia, en la que se permitía el uso industrial, la queja planteada se archivó tras constatar que la empresa había iniciado los trámites para adecuar esa actividad a la legalidad vigente.

#### **1.1.4. Actividades industriales**

En este apartado, se incluyen las reclamaciones presentadas por los ciudadanos como consecuencia del funcionamiento del sector industrial y de las instalaciones de producción de energía, habiéndose presentado 10 quejas sobre esta materia.

Una de las principales fuentes de preocupación reflejadas en las quejas presentadas se centra en la incidencia que las instalaciones de producción o transformación de energía eléctrica pueden tener en el entorno medioambiental. Debemos destacar que las modificaciones legislativas aprobadas en el año 2012 respecto a la regulación del sector eléctrico han supuesto la paralización de los proyectos de infraestructura eléctrica en nuestro país, motivando el archivo de las quejas presentadas en su día por ciudadanos disconformes con la ubicación de distintos proyectos de infraestructuras de energía eléctrica. Así sucedió con las 42 reclamaciones presentadas el año pasado (**20111696 y ss**) sobre el proyecto de infraestructura eléctrica que se pretendía ubicar en el municipio segoviano de Otero de Herreros. Así, de acuerdo con el informe remitido por la Administración autonómica, se pretendía instalar una subestación 400/200 kV (AT-13.270), una línea eléctrica aérea de 400 kV de conexión con la línea “Segovia-Galapagar” (AT-13.272), y otra línea de 220 kV para conectar dicha subestación con la línea “Tordesillas-Otero” (AT-13.271), tramitándose para ello el preceptivo procedimiento administrativo, en el que constaba el rechazo expreso del Ayuntamiento de Otero de Herreros al referido proyecto.

Con posterioridad, se aprobó el RDL 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponían directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, que supuso la paralización temporal de los expedientes administrativos que se encontraban en tramitación. En efecto, el art. 10.2 de esa norma establecía que “hasta la aprobación por parte del Consejo de Ministros de una nueva planificación de la red de transporte de energía eléctrica queda suspendida el otorgamiento de nuevas autorizaciones administrativas para instalaciones de transporte competencia de la Administración General del Estado”. Asimismo, el apartado tercero de ese precepto



prohibía a la Dirección General de Política Energética la emisión de los informes previstos en el art. 36.3 de la Ley del Sector Eléctrico “hasta la aprobación por parte del Consejo de Ministros de la nueva planificación de la red de transporte de energía eléctrica”.

Ante la nueva legislación, se acordó el archivo de dichas reclamaciones, puesto que se suspendió la ejecución del proyecto de infraestructura eléctrica objeto de la presente queja, si bien podría ser redefinido de conformidad con la nueva planificación eléctrica que se apruebe en un futuro. Se comprobó, además, que la Comisión Territorial de Urbanismo de Segovia todavía no había otorgado la autorización de uso excepcional de suelo rústico exigible conforme a la normativa urbanística aplicable.

En el mismo sentido, cabe citar la queja **20111260** en la que se denunciaba el impacto acumulativo de varios parques eólicos que se pretendían desarrollar en una comarca de la provincia de Valladolid. El reclamante denunciaba que la fragmentación de los proyectos implicaba que no se había podido tener en cuenta el impacto ambiental del conjunto de esas instalaciones. Todos estos hechos habían sido puestos de manifiesto en las alegaciones presentadas ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid durante la tramitación de esos procedimientos, y en los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones por las que se había declarado la utilidad pública de los parques eólicos aprobados y de la línea de evacuación de energía eléctrica.

A este respecto, la Consejería de Economía y Empleo indicaba, en el informe remitido, que el hecho de que varios parques eólicos compartiesen las líneas de evacuación no implicaba ni mucho menos que deban considerarse como un único proyecto. En idéntico sentido, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos comunicaba que, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable, correspondía al órgano sustantivo remitir la documentación técnica presentada por el promotor al órgano ambiental al objeto de iniciar el trámite de evaluación de impacto ambiental. Por lo tanto, los expedientes habían sido remitidos como proyectos independientes, aunque en todos los procedimientos se habían estudiado los efectos sinérgicos que cada parque de manera individual podría ocasionar con el resto de parques autorizados o proyectados en la zona.

Esta procuraduría consideró que se debió haber efectuado una evaluación de impacto ambiental única para el conjunto de los parques eólicos y de las infraestructuras eléctricas anexas, en el sentido establecido por las STSJCyL de 3 de marzo de 2009 y de 27 de abril de 2012, que anularon la declaración de utilidad pública de varios parques eólicos en la provincia de León, al estimar que deben tenerse en cuenta los efectos sinérgicos y acumulativos de las instalaciones existentes, de la línea de evacuación general y de la subestación colectora, con independencia de que la titularidad de los parques corresponda a empresas distintas, se encuentren en términos municipales diferentes, o no estén todavía autorizados.

En concreto, se procedió a formular la siguiente resolución a la Administración autonómica:

Consejería de Economía y Empleo:

*“1. Que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid estime los recursos de alzada que se hubieran interpuesto frente a las Resoluciones de 25 de mayo de 2011, y de 12 de diciembre de 2011, del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid, por las que se declaró la utilidad pública de los*



*parques eólicos (...) y de la línea eléctrica (...), con el fin de retrotraer las actuaciones para proceder a una Declaración de Impacto Ambiental del conjunto de instalaciones eléctricas y eólicas, en el sentido establecido en las Sentencias de 3 de marzo de 2009 y 27 de abril de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del TSJ de Castilla y León.*

*2. Que la Dirección General de Energía y Minas estime los recursos de alzada que se hubieran interpuesto frente a las Resoluciones de 14 de octubre y de 4 de noviembre de 2011, del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid, por las que se declaró la utilidad pública de los parques eólicos (...), con el fin de retrotraer las actuaciones para proceder a una Declaración de Impacto Ambiental del conjunto de instalaciones eléctricas y eólicas, en el sentido establecido en las Sentencias de 3 de marzo de 2009 y 27 de abril de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del TSJ de Castilla y León”.*

Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

*“1. Que, tras la estimación de los recursos de alzada precitados, se proceda por el órgano competente de esa Consejería a efectuar una Declaración de Impacto Ambiental única para el conjunto de instalaciones de los parques eólicos (...), y de la línea eléctrica (...), con el fin de cumplir lo dispuesto en la Resolución de 18 de abril de 2000 por la que se aprueba el Documento Provincial de Valladolid del Dictamen medioambiental del Plan Eólico de Castilla y León, y el Anexo I del RDLeg, 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, tal como se indicaba en las Sentencias de 3 de marzo de 2009 y 27 de abril de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del TSJ de Castilla y León.*

*2. Que, tras la estimación de los recursos de alzada precitados, se proceda por el órgano competente de esa Consejería a efectuar una Declaración de Impacto Ambiental única para el conjunto de las instalaciones de los parques eólicos (...), con el fin de cumplir lo dispuesto en la Resolución de 18 de abril de 2000 por la que se aprueba el Documento Provincial de Valladolid del Dictamen medioambiental del Plan Eólico de Castilla y León, y el Anexo I del RDLeg 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, tal como se indicaba en las Sentencias de 3 de marzo de 2009 y 27 de abril de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del TSJ de Castilla y León”.*

Ambas Consejerías rechazaron el contenido de esta resolución, al considerar que se habían tenido en cuenta ya los efectos sinérgicos que cada parque podría ocasionar a los restantes autorizados, o proyectados en la zona. Además, estimaron que los recursos administrativos debían ser inadmitidos por falta de legitimación activa, ya que los recurrentes no eran titulares de ningún bien o derecho que pueda verse afectado por la ejecución del proyecto de referencia.

## **1.1.5. Actividades comerciales y de servicios**

Bajo este epígrafe, se analizan todas las incidencias que puede causar el ejercicio de actividades en el sector terciario, salvo las referidas a los establecimientos de ocio quienes disponen de un apartado específico dada su entidad.



En este año, debemos destacar, en primer lugar, la presentación de 873 quejas (**20121923 y ss**), en las que numerosos vecinos del municipio de Laguna de Duero (Valladolid) mostraban claramente su disconformidad con el proyecto de instalación de un tanatorio en el casco urbano de esa localidad, puesto que el lugar elegido no era el más idóneo dada su proximidad al Colegio Público “El Abrojo”.

Ante dichas reclamaciones, se solicitó información al Ayuntamiento, el cual reconoció que se había sometido a información pública dicho proyecto por parte de una empresa interesada. Sin embargo, por acuerdo plenario de 23 de octubre, se aprobó inicialmente la 1ª modificación puntual del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Laguna de Duero, entre cuyos puntos se encontraba la prohibición de los usos elementales colectivos sociales “tanatorio, velatorio y crematorio” en los usos pormenorizados con uso elemental predominante de vivienda, por lo que no podría ejecutarse el tanatorio proyectado. Además, se comunicaba que existían negociaciones con la empresa promotora con el fin de posibilitar que la instalación de la actividad de tanatorio se realice en terrenos cercanos al cementerio municipal. En consecuencia, se acordó el archivo de actuaciones, al considerar que el problema expuesto se encontraba en vías de solución, comunicando el resultado de nuestra intervención a cada uno de los reclamantes.

También es preciso destacar la queja **20101842**, en la que un ciudadano mostraba su disconformidad con la presencia de una estación de servicio en la ciudad de León, puesto que su ubicación conlleva un incremento de los malos olores en la zona cercana a su vivienda, por lo que estima que sería aconsejable su traslado.

El Ayuntamiento de León, en el informe remitido, reconoce que se trata de una actividad -la de estación de servicio- que, en la actualidad, no podría instalarse en su ubicación actual, al estar prohibido en el vigente PGOU, aprobado definitivamente por Orden FOM/1270/2004, de 4 de agosto, pero se comprobó que dicha estación de servicio disponía de una licencia otorgada por acuerdo de la Comisión Municipal Permanente de Gobierno en el año 1953 para instalar un surtidor de gasolina. Al mismo tiempo, la Consejería de Economía y Empleo remitió las actuaciones que había llevado a cabo el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, en las que comprobó el cumplimiento de las normas de seguridad industrial, y que se encontraba inscrita en el Registro Industrial.

En primer lugar, se consideró que la gasolinera objeto de queja no precisaba disponer de una nueva licencia municipal, y que cumplía con las obligaciones técnicas reglamentarias que exige la normativa sectorial vigente. No obstante, tal como reconocía la Entidad local, se trataba de un supuesto de instalaciones fuera de ordenación, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el art. 64.2 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, “no podrá autorizarse ninguna obra, salvo las necesarias para la ejecución del planeamiento urbanístico, y en tanto éstas no se acometan, las reparaciones estrictamente exigibles para la seguridad y la salubridad de los inmuebles”. El propio informe municipal establece literalmente que la instalación “*puede configurarse como una ocupación privativa de una parcela de dominio público regulada por una fórmula concesional irregularmente constituida*”, por lo que la compañía adjudicataria de la estación de servicio no podía ver legitimada su ocupación del dominio público local al amparo de la legislación que creó en su momento el monopolio estatal de petróleos (RDL de 28 de junio de 1927).

Es preciso, por tanto, determinar las consecuencias jurídicas de dicha afirmación, con el fin de saber si nos encontramos o no ante una concesión administrativa tácita



por el mero transcurso del tiempo. Al respecto, la Jurisprudencia (STS de 21 de junio de 2000, de 8 de abril de 2003 y de 21 de octubre de 2004), ha declarado que “el título habilitante de la ocupación de terrenos de dominio público en caso de instalaciones fijas no desmontables, es la concesión y no la autorización, dado el carácter de uso especial o privativo que aquellas comportan”. Al tener esa instalación un carácter permanente y duradero, lejos de las circunstancias de provisionalidad y transitoriedad, nos encontramos ante una precariedad de primer grado de terrenos de dominio público. Estos supuestos ya fueron analizados en las STS de 8 de abril de 2003 y 21 de octubre de 2004 ya citadas, en las que se estudió la legalidad de los desahucios administrativos de sendas estaciones de servicio que llevaban funcionando durante mucho tiempo, con tolerancia administrativa, en zonas del dominio público propiedad del Ayuntamiento de San Sebastián. En ambos casos, el Tribunal Supremo determinó que nos encontraríamos ante un precario de carácter permanente que no permite sin más el desahucio administrativo, sino que, debe estar justificado en razones de interés público (por ejemplo, a través de una actuación urbanística o de una remodelación viaria), lo que conllevaría el derecho del titular de la estación de servicio a recibir una indemnización.

En conclusión, se consideró que el Ayuntamiento de León no puede clausurar sin más la actividad de la estación de servicio, puesto que dispone de una licencia municipal concedida en el año 1953, ni puede suspender su actividad por razones de seguridad industrial. Sin embargo, es preciso que esa Entidad local adopte las medidas necesarias, en el marco de las disponibilidades presupuestarias existentes, para proceder al desahucio administrativo de la estación de servicio, previa indemnización, o articular el instrumento urbanístico que corresponda -de acuerdo con las posibilidades que recoge el art. 23 del PGOU de León- para que en dicha parcela se dé el uso público (Sistema General-Espacio Libre) que el planeamiento ha establecido.

Por todas estas razones, tras archivar las actuaciones respecto a la Administración autonómica, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de León:

*“Que, en el marco de las disponibilidades presupuestarias existentes, se proceda a adoptar por parte del Ayuntamiento de León las medidas pertinentes para que la parcela donde se encuentra la estación de servicio de (...) pase a tener el uso público previsto, al encontrarse clasificada en el Plan General de Ordenación Urbana de León, aprobado definitivamente por Orden FOM/1270/2004, de 4 de agosto, como Sistema General-Espacio Libre.*

El Ayuntamiento aceptó la recomendación remitida en lo que respecta a la adopción de las medidas pertinentes para que la parcela donde se encuentra la estación de servicio se destine al uso previsto en el Plan General, si bien condicionada a la existencia de consignación presupuestaria a dicho efecto.

## 1.1.6. Varios

En este apartado, se hace referencia a todas aquellas molestias causadas por actividades no englobadas en ninguno de los apartados anteriores.

Como en años anteriores, los ruidos pueden tener su origen en el ejercicio de actividades que suponen un derecho fundamental reconocida en la Constitución Española, por lo que las administraciones públicas deben ser muy ponderadas en su intervención. Un



ejemplo de lo anteriormente descrito se encuentra en la queja **20120084**, en la que unos vecinos denunciaron los ruidos generados por la celebración de cultos religiosos en un local situado en los bajos de un inmueble de la capital abulense, hasta el extremo de que los vecinos han presentado denuncias ante la Policía Local y la Administración municipal. Al respecto, el Ayuntamiento de Ávila reconoció los hechos denunciados concluyendo, tras las inspecciones practicadas, que existen dos aspectos a subsanar: la insonorización del local y el control de la fuente de emisión de ruidos, comprobándose, en este último caso, que ello proviene de la utilización tradicional y consuetudinaria de megafonía para la realización de los ritos propios del culto. Por todo ello, el titular del local se había comprometido a ejecutar las obras precisas para solventar ese problema, y a adquirir un nuevo equipo de megafonía que pueda cumplir los límites de emisión.

Como cuestión previa, es necesario dilucidar si los ayuntamientos disponen de mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa vigente por parte de los lugares de culto, pues se trata de un derecho fundamental amparado en el art. 16 de la Constitución Española. La Jurisprudencia, en principio, se muestra contraria a la aplicación de la normativa de prevención ambiental, puesto que las únicas limitaciones en las manifestaciones religiosas deben ser las necesarias para el mantenimiento del orden público, sin que pueda considerarse una actividad que deba requerir, a priori, la obtención de una licencia previa (STS de 18 de junio de 1992 y STSJ de Madrid de 29 de abril de 1992, 18 de mayo de 1998, y de 18 de marzo y 2 de julio de 2009).

Sin embargo, no puede pretenderse que una entidad religiosa ostente el privilegio de no estar sometida al ordenamiento jurídico, pues ello sería contrario al art. 9 de la Constitución Española. Para ello, es posible que las entidades locales controlen dicha actividad a través de la normativa urbanística, acreditando, como argumentó la STSJ de Madrid de 2 de julio de 2009, la compatibilidad de dicho uso de la edificación con lo previsto en el Plan General de Ordenación Urbana para la zona o sector donde se encuentre enclavado. Con ello, se pretende conseguir que los locales e instalaciones reúnan las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad que protejan no sólo a terceros, sino particularmente a los interesados que se congregan en un local, cual es el caso que nos ocupa.

En este caso, el Ayuntamiento de Ávila informó que el planeamiento vigente permitía que en dicho lugar se llevase a cabo la celebración de cultos religiosos, pero no se había acreditado que las obras ejecutadas habían insonorizado completamente el local. En consecuencia, esa Corporación debería realizar un estudio de medición de ruidos desde el interior de la vivienda más cercana, con el fin de garantizar el cumplimiento de los límites de los niveles de ruido fijados en la Ley del Ruido. Esa actuación podrá llevarla a cabo a través de medios propios, o bien solicitando el auxilio de una entidad de evaluación acústica debidamente acreditada o de la Diputación provincial de Ávila, dadas las competencias subsidiarias atribuidas a las provincias por el art. 4.3 de la Ley del Ruido ya mencionada. En el caso de que se vulnerase la normativa vigente, el Ayuntamiento debería incoar los preceptivos expedientes sancionador y de adopción de medidas correctoras, pudiendo incluso suspender la actividad de culto exclusivamente por esas razones.

En consecuencia, se dirigió la siguiente resolución al Ayuntamiento de Ávila:

*“Que por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Ávila se lleve a cabo, por sí mismo o con la colaboración de una entidad acústica debidamente acreditada o de la Diputación provincial, un estudio de medición de ruidos desde el interior de la vivienda*



*colindante con el fin de comprobar si, tras la ejecución de las obras de insonorización y la adquisición del nuevo material de megafonía, las actividades culturales que se desarrollan en el interior del local sito en (...), cumplen los límites de los niveles de ruido fijados en la Ley 5/2009, de 4 de junio, de Castilla y León, adoptando, en caso contrario, las medidas que prevé esa norma para garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente”.*

La Entidad local no contestó a esta resolución, por lo que se incluyó la misma en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Otras veces, la contaminación acústica tiene su origen en el impacto del tráfico rodado en las inmediaciones de las viviendas. Así, sucedió en el expediente **20110154**, en el que se denunciaban las molestias que sufrían algunos vecinos de los inmuebles situados en las inmediaciones de la Autovía de Castilla A-62, a su paso por la localidad vallisoletana de Arroyo, por lo que se solicitaba la instalación de pantallas acústicas a lo largo de la vía pública más cercana, con el fin de aislar a las viviendas del ruido que causan los vehículos a su paso por la precitada autovía.

El Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda informó que, ya en el año 2006, se realizaron a instancias de esa Corporación estudios de medición acústica por parte de una empresa debidamente acreditada, con el fin de analizar la viabilidad de instalar barreras acústicas absorbentes para reducir los niveles sonoros que padece la zona residencial colindante a la Autovía A-62. En el primero de dichos estudios, se constataba que los edificios más próximos a esa vía de comunicación se encuentran a un nivel inferior que esta, por lo que la inmisión sonora en las viviendas de los primeros pisos de estos edificios será mayor, y que existe también una vía de servicio entre las viviendas que se estaban construyendo y la autovía. El segundo estudio establecía como conclusión que sería necesaria y muy beneficiosa la colocación de barreras acústicas en este tramo, lo que repercutirá en una disminución importante de los niveles sonoros que soportarán los vecinos de las viviendas más cercanas a la autovía y por tanto en su calidad de vida.

Ante dichos informes técnicos, el Ayuntamiento afectado remitió un proyecto de instalación de pantallas acústicas a la Demarcación de Carreteras del Ministerio de Fomento, con el objeto de obtener la autorización correspondiente. Sin embargo, el órgano de la Administración del Estado requirió el ingreso de depósito previo, en calidad de fianza para la correcta ejecución de las obras solicitadas. Ante dicha petición, esa Corporación solicitó la colaboración a las empresas que estaban construyendo viviendas en ese municipio, las cuales, si bien en un principio se mostraron dispuestas a colaborar, posteriormente dieron marcha atrás por la situación crítica del sector.

Para analizar la queja presentada, se consideró que era preciso determinar la Administración competente para llevar a cabo las actuaciones de prevención de la contaminación acústica del tráfico rodado que genera la Autovía A-62, a su paso por el núcleo de Arroyo, dado el elevado número de vehículos que circulan por la misma (según los datos facilitados por la estación de aforo más próxima, una media de 44.000 vehículos diarios, de los cuales el 14% corresponden a camiones y autobuses). En principio, la Ley 37/2003, del Ruido, atribuye a la Administración del Estado la competencia para realizar las actuaciones preventivas de control del impacto acústico de las infraestructuras viarias de titularidad estatal respecto a edificaciones preexistentes. Sin embargo, en este caso, las licencias a los promotores para la ejecución de las viviendas se otorgaron a partir del año 2002, y,



por lo tanto, son muy posteriores a la existencia de dicha autovía. Sería preciso acudir al capítulo 4 del Plan General de Ordenación Urbana del municipio que supone la aprobación de una Ordenanza municipal de ruidos y vibraciones y obliga al Ayuntamiento a “ejercer de oficio o a instancia de parte el control del cumplimiento de esta Ordenanza, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar las limitaciones correspondientes en caso de incumplimiento o las medidas requeridas, así como imponer las sanciones administrativas que se deriven de las infracciones cometidas”. El art. 4.4.1.6 de la norma urbanística exigía que “todos los edificios de nueva construcción cumplirán, previamente a la obtención de su licencia de habitabilidad, las condiciones mínimas de aislamiento acústico que se determinan en la Norma Básica de la Edificación Condiciones Acústicas de 1988 (NBE-CA-88) o la vigente en cada momento, y en cualesquiera otras normas que se establezcan respecto al aislamiento de la edificación o sobre la contaminación acústica”.

En este caso, todas las viviendas obtuvieron la licencia de primera ocupación con posterioridad a la entrada en vigor del PGOU, sin haberse comprobado el cumplimiento del mencionado art. 4.4.1.6. En todas estas licencias, se indica expresamente que las obras de urbanización fueron recepcionadas por el Ayuntamiento en julio de 2008, sin que, en ese momento, la Entidad local hubiese exigido a los distintos promotores adoptar las medidas pertinentes para evitar la incidencia del ruido ocasionado por el tráfico rodado de la Autovía A-62, como pudiera haber sido la instalación de las barreras acústicas absorbentes aconsejadas por la entidad de evaluación acústica acreditada.

Tras la recepción de la urbanización, compete a la Administración municipal adoptar las medidas procedentes para asegurar el cumplimiento de los niveles de contaminación acústica, garantizando así que la incidencia del tráfico no supere los límites fijados en la actualidad en la Ley del Ruido de Castilla y León. Para ello, deberían llevarse a cabo los estudios de medición no sólo desde el exterior, sino también desde el interior de las viviendas más próximas a la Autovía A-62, con el fin de que las barreras acústicas que se instalen sean plenamente eficaces. Para realizar estas comprobaciones, la Administración municipal podría contratar a una entidad de evaluación acústica debidamente acreditada, o solicitar el auxilio de la Diputación provincial de Valladolid dadas las competencias subsidiarias atribuidas a las provincias por el art. 4.3 de la Ley autonómica del Ruido ya mencionada.

En consecuencia, tras agradecer la colaboración de la Subdelegación del Gobierno en Valladolid, se dirigió la siguiente resolución al Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda:

*“1. Que, al haber recepcionado las obras de urbanización (...), compete al Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda, previo informe de la Administración del Estado, la instalación de barreras acústicas absorbentes en la Autovía de Castilla A-62 a su paso por el núcleo de Arroyo de la Encomienda, con el fin de mitigar la contaminación acústica procedente del intenso tráfico de los vehículos que circulan por dicha vía pública.*

*2. Que, en consecuencia, se lleven a cabo los estudios de medición de ruido desde el interior y el exterior de las viviendas más afectadas (...) con el fin de garantizar que la instalación de esas barreras sean plenamente efectivas y se respetan los límites de los niveles de ruido fijados en la normativa vigente.*

*3. Que, para llevar a cabo esa medición, ese Ayuntamiento podría contratar, tal como hizo anteriormente, a una entidad de evaluación acústica debidamente acreditada, o*



*solicitar el auxilio de la Diputación provincial de Valladolid, dadas las competencias subsidiarias atribuidas a las provincias por el art. 4.3 de la Ley autonómica del Ruido ya mencionada”.*

Esa Corporación no respondió a esta resolución, por lo que se incluyó la misma en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

A veces, los problemas de contaminación acústica tienen su origen en la deficiente ejecución de la planificación viaria, tal como se pudo comprobar con ocasión de la tramitación del expediente **20101543**, en el que un ciudadano mostraba su disconformidad con los ruidos que generaba el tráfico rodado que circulaba por la Avda. La Serna, en el municipio de Santa Marta de Tormes (Salamanca).

Analizando la amplia documentación remitida por las administraciones implicadas, se constató que dicha calle fue construida en su momento por la Diputación provincial de Salamanca, como vía de conexión con la carretera N-501, obteniendo dicho proyecto, mediante Resolución de 16 de enero de 2003 de la Consejería de Medio Ambiente, una declaración de impacto ambiental favorable. Según informa el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes, *“la ejecución del proyecto de construcción de este viario se efectúa en el marco del convenio de colaboración firmado el 6 de marzo de 2006 entre la Diputación provincial y esta Entidad local. Según la cláusula segunda de este convenio, el Ayuntamiento asume la titularidad de las vías de servicio, su conservación y la explotación de las mismas, siendo la vía central responsabilidad de la Diputación provincial que asume la conservación y su explotación. Este sistema viario fue abierto al tráfico el 2 de abril de 2007”.*

A partir de esa fecha, han surgido múltiples problemas como consecuencia del elevado número de vehículos que transita por la vía central -actualmente denominada Avda. La Serna-, circunstancia esta que provocó la presentación de denuncias por parte de varios vecinos de una urbanización cercana. Ante dichas protestas, la Corporación municipal acordó limitar la velocidad de las vías de servicio a 20 Km/h, y remodeló los accesos para reducir la capacidad del tráfico existente. Además, solicitó a la Administración provincial que adoptase medidas similares, pero esta acordó no llevar a cabo ninguna actuación para erradicar los hechos denunciados, al considerar suficiente la genérica limitación a 50 km/h establecida en el Reglamento General de Circulación.

El Ayuntamiento reconoció que, en el apartado 1 j) de la Declaración de Impacto Ambiental aprobada, se exigía la realización de un estudio de medición de ruido en un plazo de tres meses desde el momento de su puesta en funcionamiento, debiendo ser remitido al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca para analizar la afección sonora de la circulación. Sin embargo, este no se llevó a cabo, por lo que entendía que correspondía en la actualidad su ejecución a la Diputación provincial, como titular de la vía principal donde se concentra la práctica totalidad del tráfico de vehículos. Esta circunstancia fue confirmada por la Administración autonómica, informando además que no le constaba la recepción de ningún estudio de ruido.

Tras comprobar la veracidad de esas afirmaciones, se solicitó una ampliación de información a la Diputación de Salamanca con el fin de comprobar las actuaciones que había llevado a cabo. Tras diversas vicisitudes, se remitió una copia del estudio encargado a una entidad de evaluación debidamente acreditada en el año 2011 -cuatro años después de lo exigido-, y en el que se acreditó la veracidad de las denuncias presentadas por los vecinos. En consecuencia, se proponían, como medidas correctoras, la instalación de



un pavimento fonorreductor, la reordenación del tráfico existente (supresión de cruces y semáforos y disminución de la anchura de los carriles centrales), la implantación de un radar disuasorio, y la colocación de reductores de velocidad.

En los informes remitidos, no se constató la adopción de ninguna medida, puesto que la Diputación se limitó a enviar el estudio técnico al Servicio Territorial de Medio Ambiente, para que diese el visto bueno a dichas actuaciones, constatando dicho órgano que disponía de un plazo de seis años para implementarlas de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 5/2009. Ante dicha inactividad, esta procuraduría estimó que, si bien era plenamente consciente de las limitaciones presupuestarias establecidas, la Administración provincial debería ejecutar lo antes posible las medidas correctoras propuestas con el fin de minimizar el impacto acústico del tráfico rodado, solicitando, en el caso de que lo estime oportuno, a la Junta de Castilla y León la asistencia técnica y financiera para su ejecución.

De esta forma, tras archivar las actuaciones respecto al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes, se formularon las siguientes resoluciones:

Diputación Provincial de Salamanca:

*“1. Que, al incumplirse los límites de los niveles de ruido fijados en el art. 1. j) de la Resolución de 16 de enero de 2003, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se hace pública la Declaración de Impacto Ambiental sobre el Estudio Informativo de la Vía de Conexión (...), se inicien lo antes posible los trámites para la ejecución de las medidas correctoras propuestas en el estudio de medición de ruidos elaborado (...), con el fin de minimizar el impacto acústico del tráfico rodado en la Avda. de la Serna a su paso por (...) el municipio de Santa Marta de Tormes.*

*2. Que, a tal fin y si así lo considera preciso, se solicite a la Administración autonómica la asistencia técnica y financiera precisa para adoptar las medidas correctoras propuestas en el estudio de medición de ruidos ya citado”.*

Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

*“1. Que, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 1. j) de la Resolución de 16 de enero de 2003, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se hace pública la Declaración de Impacto Ambiental sobre el Estudio Informativo de la Vía de Conexión (...), se imponga por el Servicio Territorial de Medio Ambiente a la Diputación provincial la ejecución de las medidas correctoras propuestas en el estudio de medición de ruidos elaborado (...), con el fin de minimizar el impacto acústico del tráfico rodado en la Avda. de la Serna a su paso por (...) el municipio de Santa Marta de Tormes.*

*2. Que, en el caso de que la Administración provincial no inicie los trámites para su ejecución, se valore la incoación de un expediente sancionador de conformidad con lo establecido en el art. 20.3. b) del RDLeg 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos por incumplir la condición establecida en el art. 1. j) de la precitada Declaración de Impacto Ambiental.*

*3. Que, en el caso de que así lo solicite, se preste a la Diputación provincial de Salamanca la asistencia técnica y financiera precisa para adoptar las medidas correctoras propuestas en el estudio de medición de ruidos ya citado”.*



La Administración autonómica aceptó la primera y tercera recomendación, comunicando en cambio que no consideraba conveniente la incoación de ningún expediente sancionador contra la Diputación de Salamanca al no ser la promotora del proyecto. La Administración provincial consideró conveniente la ejecución de dichas medidas, para lo que había elaborado un presupuesto estimativo, si bien consideraba que era imprescindible la colaboración del Ayuntamiento al tratarse de una vía urbana. Sin embargo, a pesar de lo manifestado, en el informe remitido no se fijaba ningún calendario, ni se indicaba ninguna medida para financiar el coste de la remodelación viaria propuesta.

## 1.2. Infraestructuras ambientales

En 2012 ha descendido considerablemente el número de quejas presentadas con respecto al ejercicio anterior, puesto que únicamente se han interpuesto tres, referidas todas ellas a problemas relacionados con el funcionamiento de aquellas infraestructuras diseñadas para garantizar la calidad de las aguas en las localidades de Castilla y León.

### 1.2.1. Infraestructuras de abastecimiento de agua

En este apartado, debemos indicar que ha disminuido el número de quejas presentadas, puesto que en 2012 solamente se ha presentado una (**20120147**) frente a las tres interpuestas en el ejercicio anterior. Dicha reclamación hacía referencia a la falta de financiación de las obras precisas para la ejecución del Plan Integral de agua potable en la localidad de Partearroyo, perteneciente al municipio burgalés del Valle de Mena, puesto que se denunciaba el incumplimiento de las condiciones establecidas en el convenio celebrado en el año 2008 entre los Ayuntamientos de Bilbao y el del Valle de Mena en compensación por el aprovechamiento del agua procedente del embalse de Ordunte que abastece a la capital bilbaína.

En efecto, tal como expone el autor de la queja, en el año 1928, la Dirección General de Obras Públicas otorgó una concesión al Ayuntamiento de Bilbao para la construcción y gestión del precitado embalse en terrenos expropiados de las pedanías de Partearroyo y Ribota. Desde entonces, el Ayuntamiento de Bilbao había venido colaborando en el servicio de mantenimiento de la red de abastecimiento de agua potable de ambas localidades, habiéndose fijado, por acuerdo de sesión plenaria de 1954, una serie de compromisos que debía cumplir. Para finiquitar esa responsabilidad derivada de un régimen preconstitucional, se suscribió un convenio en 2008, por el que el Ayuntamiento de Bilbao se comprometía a realizar las siguientes actuaciones: limpieza e impermeabilización del depósito de Ribota, ejecución de una nueva captación, y financiación de obras de reforma en la infraestructura de suministro de agua potable de las pedanías de Ribota y Partearroyo. Sin embargo, las actuaciones tuvieron un coste menor a la subvención concedida, por lo que la Junta Administrativa de Partearroyo solicitó al Ayuntamiento del Valle de Mena que repartiese en un 50% el remanente de la subvención concedida entre ambas localidades, con el fin de que se pudieran ejecutar en un futuro más obras de mejora si fueran necesarias.

En su informe, el Ayuntamiento del Valle de Mena reconoció los hechos referidos, pero afirmó que los signatarios del convenio fueron los Ayuntamientos, por lo cual éstos son los únicos obligados por las estipulaciones del mismo, y que ninguna cláusula del convenio contempla que se deba entregar cantidad alguna a las Entidades locales menores



implicadas, a pesar de que estas ostentan la competencia del suministro de agua a sus vecinos desde tiempo inmemorial. En consecuencia, esa Corporación municipal disponía, sin plazo limitado de tiempo, de la facultad de realizar las obras que estime necesarias en el sistema de abastecimiento de agua de ambas pedanías para la cual invertirá la cantidad restante cuando estime conveniente.

El análisis de las consecuencias derivadas del convenio debe atender a dos perspectivas: una primera subjetiva, en cuanto a las competencias formales que asumen las entidades locales menores en materia de suministro de agua potable, y la segunda objetiva, referida a la realización efectiva de las obras financiadas por el Ayuntamiento de Bilbao.

En lo que se refiere al ámbito competencial, es cierto que el art. 20.1 m) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, atribuye la competencia material de suministro de agua a los municipios. Sin embargo, al quedar claro que tanto el Ayuntamiento del Valle de Mena como la Junta Administrativa de Partearroyo reconocen que esta competencia la ostenta desde tiempo inmemorial la Entidad local menor, esta procuraduría no efectuó ningún pronunciamiento al respecto, si bien podría ser aconsejable la suscripción de un convenio para cumplir lo exigido en la disposición transitoria de esa norma.

La controversia expuesta debe ser valorada no en términos de titularidad de la competencia, sino desde el punto de vista del interés de las Juntas Administrativas en que se lleven a cabo las obras de reforma solicitadas. En efecto, esta circunstancia es reconocida implícitamente en el convenio suscrito, puesto que, si bien es cierto que los Ayuntamientos de Bilbao y del Valle de Mena, como signatarios, son los únicos obligados por sus estipulaciones, no deja de ser menos cierto que las Juntas Administrativas de Partearroyo y de Ribota mostraron su conformidad expresamente al convenio, lo cual es muestra patente tanto de su participación activa en el acuerdo suscrito como de su interés en que las actuaciones contempladas en el convenio sean ejecutadas al ser las Administraciones competentes.

Sentado el interés legítimo de las Entidades locales menores afectadas para requerir que se lleven a cabo las obras de reforma en la infraestructura de suministro de agua potable -en el sentido recogido en la STS de 23 de julio de 2009-, el siguiente punto a abordar es el aspecto objetivo de la cuestión, esto es, la necesidad de realizar efectivamente las actuaciones que motivaron la suscripción del convenio con el Ayuntamiento de Bilbao. Al respecto, debemos partir del hecho de que el convenio no establece expresamente un plazo máximo de ejecución de las obras financiadas y que el Ayuntamiento del Valle de Mena, en uso de su autonomía municipal, dispone de libertad de decisión para determinar cómo se van realizar esas obras y cuáles de ellas resultan más necesarias. Sin embargo, se consideró que, salvo que existan razones que pudieran avalar la decisión de no efectuar las obras -y que son desconocidas por esta institución al no venir expuestas en los informes municipales remitidos- la ejecución de las infraestructuras contempladas en el convenio no puede ser postergada en el tiempo de manera indefinida, puesto que esta inactividad supondría un incumplimiento de hecho de las cláusulas del convenio suscrito en su momento.

Por todas estas razones, se formuló la siguiente sugerencia al Ayuntamiento del Valle de Mena:

*“Que, habiendo transcurrido cuatro años desde la suscripción del convenio entre el Ayuntamiento de Bilbao y el Ayuntamiento del Valle de Mena sobre el suministro de agua a las Pedanías de Ribota y Partearroyo, se realicen a la mayor brevedad*



*posible las obras de reforma en la infraestructura de suministro de agua potable en las localidades anteriormente citadas, con el fin de liquidar la inversión pendiente (...), garantizándose de esta forma el cumplimiento en su totalidad de los compromisos acordados”.*

El Ayuntamiento, con posterioridad a la fecha de cierre del Informe, rechazó el contenido de la sugerencia remitida, puesto que consideraba que suponía una injerencia en la autonomía municipal reconocida en la Constitución Española, y que el sobrante de la ayuda se seguía destinando a la mejora de las infraestructuras de esos pueblos, como sucedió en el año 2012 con ocasión de averías en la red general común.

## **1.2.2. Infraestructuras para la depuración de aguas residuales**

Con carácter general, debemos señalar que se han presentado dos quejas en este campo -dos menos que el año pasado-, sin que ninguna de ellas haya sido remitida al Defensor del Pueblo.

Los problemas denunciados por los ciudadanos, en ocasiones, tienen su origen en una defectuosa planificación de estas instalaciones. En este sentido, cabe citar el expediente **20111866**, en el que un vecino denunciaba los malos olores procedentes de la depuradora de una urbanización del municipio vallisoletano de Simancas, como consecuencia del estado de semi-abandono en que se halla.

El Ayuntamiento informaba que dicha instalación era municipal y que tenía una antigüedad de veinte años, si bien reconocía que se habían hecho reformas puntuales de renovación, la más sustancial en el año 2010. A pesar de esas actuaciones, en el informe técnico remitido por esa Corporación, se reconocía su defectuoso funcionamiento por los siguientes motivos:

- La planta no cuenta con una etapa de extracción y deshidratación del fango, lo que conlleva que la extracción se efectúe por un camión CIS.
- No dispone de cabina de insonorización de la soplante –lo que genera el ruido denunciado-, por lo que el proceso de depuración no funciona correctamente y los parámetros de salida de las aguas residuales superan los valores de vertido autorizados.

Estos hechos fueron admitidos por la Confederación Hidrográfica del Duero al comunicarnos que se habían tramitado cinco expedientes sancionadores contra el Ayuntamiento de Simancas desde el año 2006. Además, al exceder los límites establecidos, se están incumpliendo las condiciones fijadas en la autorización de vertido concedida en el año 2009, puesto que el defectuoso funcionamiento de la depuradora impide llevar a cabo el programa establecido de reducción de la contaminación a fin de conseguir unas características del efluente final que fueran compatibles con la definición de tratamiento adecuado establecida en el RDL 11/1995, de 28 de diciembre.

Por lo tanto, las obras ejecutadas por la Corporación municipal en el año 2010 no habían servido en absoluto para cumplir las condiciones de la autorización de vertido otorgada, por lo que esa Entidad local se vería abocada al abono de más multas hasta que no se subsane el problema de depuración de aguas residuales detectado.

Para resolver definitivamente los vertidos denunciados en el municipio, el Organismo de Cuenca estimaba que sería necesaria la ejecución del ramal de conexión de las aguas



residuales del municipio de Simancas -y, por tanto, también las procedentes de la urbanización afectada- con la estación depuradora de aguas residuales de Valladolid para que las aguas fueran tratadas de manera adecuada en dichas instalaciones. Se trata de un proyecto que debe ejecutar la Administración autonómica, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo General de Colaboración entre la Administración General y la Junta de Castilla y León para la ejecución del “Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007–2015”. A tal fin, es preciso recordar que en el año 2009 se suscribió un convenio de colaboración entre los Ayuntamientos de Valladolid y Simancas con el fin de proceder a la depuración conjunta de las aguas residuales de ambos municipios, en el sentido de que el consistorio vallisoletano se comprometía a prestar los servicios de depuración y control de vertidos, mientras que el de Simancas adecuaría tanto su normativa, como los sistemas de control, a los ya existentes en la capital vallisoletana.

Por lo tanto, se consideró que la Administración autonómica debería adoptar las medidas pertinentes para ejecutar, a la mayor brevedad posible, dicha obra que solventaría los problemas de depuración de aguas residuales de la localidad de Simancas y que serviría para cumplir el mandato que viene impuesto por la Unión Europea. Al mismo tiempo, mientras se ejecuta dicha infraestructura, el Ayuntamiento de Simancas debería efectuar las obras pertinentes en la depuradora existente en la urbanización, para cumplir las condiciones fijadas en la autorización de vertido de aguas residuales otorgada en el año 2009.

En consecuencia, tras agradecer la colaboración de la Confederación Hidrográfica del Duero, se formularon las siguientes resoluciones a las Administraciones implicadas:

Ayuntamiento de Simancas:

*“Que, con el fin de erradicar los ruidos y malos olores denunciados por algunos vecinos, se ejecuten por parte del Ayuntamiento de Simancas las obras necesarias en la depuradora sita en la Urbanización (...) para que el tratamiento de las aguas residuales procedentes de esa urbanización cumpla los límites fijados en la Resolución de 11 de febrero de 2009, por la que la Confederación Hidrográfica del Duero autorizó a esa Entidad local el vertido de dichas aguas al río Pisuerga, evitando de esta forma la imposición de nuevas sanciones por parte del organismo de cuenca”.*

Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

*«Que, con el fin de cumplir el plazo establecido en su día en el RDL 11/1995, de 28 de diciembre, en concordancia con la Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, se adopten a la mayor brevedad posible las medidas necesarias por parte de esa Consejería para la ejecución del proyecto de obra “Simancas. Emisario a la EDAR de Valladolid. Clave 550-VA-591”, tal como se prevé en el Protocolo General de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Junta de Castilla y León para la ejecución del Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007–2015, solucionado así de manera definitiva el tratamiento defectuoso de las aguas residuales que se lleva a cabo en el municipio vallisoletano de Simancas, tal como lo ha puesto de manifiesto en su informe la Confederación Hidrográfica del Duero».*

Con posterioridad a la fecha de cierre del Informe, se recibió la respuesta de ambas Administraciones aceptando el contenido de nuestras recomendaciones, si bien la Administración autonómica indicaba que las medidas se adoptarían en función de la disponibilidad presupuestaria del crédito necesario para ello.



### 1.2.3. Infraestructuras para el tratamiento de residuos

En primer lugar, es preciso destacar que, a diferencia de ejercicios anteriores, no se ha presentado ninguna queja sobre este asunto. No obstante, queremos destacar el expediente **20101558**, en el que se solicitaba a la Administración autonómica el análisis de la incidencia medioambiental de algunos residuos que se enterraron en una finca rustica, sita en la localidad de Villanueva del Carnero, perteneciente al municipio leonés de Santovenia de la Valduncina.

En efecto, como consecuencia de una resolución judicial, el Ayuntamiento ordenó en 2005 la suspensión de la actividad de vertedero que se estaba desarrollando en ese municipio. Sin embargo, tras la formulación de una denuncia sobre un posible enterramiento clandestino de materiales, se iniciaron actuaciones penales que concluyeron en un Auto de la Audiencia provincial de León, en el que se ordenaba el sobreseimiento provisional y archivo de las diligencias incoadas, aunque se especificaba que debía remitirse testimonio al Servicio Territorial de Medio Ambiente por si considerase necesario acordar la incoación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, se indicaba que debía cumplirse lo recogido en un informe emitido por la Universidad de León, en el que, tras la realización de un muestreo de aguas y suelo en el área de estudio, se recomendaba la retirada y eliminación de los restos de granalla que habían sido detectados.

Ante la inactividad administrativa, algunos colectivos se dirigieron a las administraciones públicas solicitando su intervención. En relación con esta petición, el Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina informó que había remitido a la Administración autonómica el mencionado informe y que no tenía ningún conocimiento de las actuaciones que se hubieran podido llevar a cabo. La Consejería, en cambio, indicó que no tenía conocimiento de dicho informe y que, en enero de 2011, se había girado visita de inspección comprobándose que la parcela estaba totalmente acondicionada y perfectamente integrada, por lo que no era necesaria la incoación de ningún expediente sancionador.

A pesar del resultado de esa investigación, se consideró que no se había ejecutado lo recomendado en su día por la Audiencia provincial de León, por lo que la Administración autonómica debería, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 23 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, requerir a la empresa el desarrollo de las actuaciones precisas para eliminar los restos de granalla y sanear, en su caso, el suelo. Además, dadas las posibles consecuencias que la presencia de los restos de granalla podría tener en los acuíferos de la zona y de acuerdo con las conclusiones establecidas en el Informe elaborado por la Universidad de León, procedería la remisión de las actuaciones de inspección e investigación que se lleven a cabo a la Confederación Hidrográfica del Duero para que dicho órgano ejerza las competencias que correspondan de conformidad con la normativa de aguas. Sin embargo, no procede la incoación de ningún expediente sancionador ya que las infracciones que en su caso se hayan cometido habrían prescrito por trascurso del plazo establecido.

Por todo ello, tras archivar las actuaciones respecto al Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

*“1. Que se adopten las medidas precisas que, de conformidad con lo establecido en el art. 23 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, concluyan con la retirada y eliminación de los restos de granalla detectados y el saneamiento*



*del suelo tal y como se recomienda en el punto segundo del Informe elaborado por (...) la Universidad de León en septiembre de 2008 a petición del Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina.*

*2. Que por esa Administración se acuerde la incoación de un procedimiento para determinar si se debe declarar el terreno objeto de esta reclamación suelo contaminado, con la finalidad de que se lleven a cabo las actuaciones de descontaminación y recuperación a los efectos previstos en el art. 36 de la Ley 22/2011.*

*3. Que, de acuerdo con lo establecido en los puntos 3º, 5º y 6º del precitado Informe de la Universidad de León, se remitan todas las actuaciones a la Confederación Hidrográfica del Duero para que dicho órgano ejerza las competencias que le correspondan de conformidad con la normativa de aguas”.*

La Administración autonómica no aceptó la resolución remitida, al considerar que se consideraba finalizada la gestión de evacuación de los residuos poliméricos depositados al considerar constatado que la parcela está totalmente acondicionada y perfectamente integrada con los terrenos adyacentes.

### **1.3. Defensa de las márgenes de los ríos**

En primer lugar, queremos resaltar el hecho de que, tras la STC 33/2011, de 17 de marzo, por la que se declaró inconstitucional el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, las competencias relacionadas con esta materia corresponden principalmente a las confederaciones hidrográficas dependientes de la Administración del Estado.

Se han presentado cinco quejas –dos más que en 2011-, si bien tres de ellas se han remitido al Defensor del Pueblo por afectar a cuestiones que son competencia de la Confederación Hidrográfica del Duero. Las otras dos reclamaciones interpuestas (**20121715** y **20122975**) se encuentran en tramitación en esta procuraduría al afectar a la competencia de las corporaciones locales en materia de limpieza y defensa de las márgenes de los tramos urbanos de los ríos.

## **2. MEDIO NATURAL**

En este epígrafe se analizan las actuaciones que las distintas administraciones públicas han llevado a cabo dentro del apartado de Medio Natural. El objeto de estudio se centra en todas aquellas vulneraciones relacionadas con elementos o sistemas naturales de particular valor, interés o singularidad y que por tanto resultan merecedores de una protección especial, como son los montes, vías pecuarias, espacios naturales y especies animales y vegetales.

Ha disminuido considerablemente el conjunto de las reclamaciones presentadas con respecto al año anterior, habiéndose tramitado únicamente 28 quejas. Al respecto, tenemos que destacar que en 2012 -a diferencia de ejercicios anteriores- no hemos recibido ninguna denuncia relativa a la actuación de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el ejercicio de sus competencias sobre la defensa y protección de los espacios naturales y especies protegidas de nuestra Comunidad Autónoma, ni tampoco sobre aquellas cuestiones relacionadas con la pesca.



Finalmente, como en años anteriores, debemos instar a la Administración autonómica para que proceda al desarrollo legislativo de la normativa estatal básica de vías pecuarias, y a la aprobación de los Reglamentos generales de las Leyes de Caza y Pesca de Castilla y León.

## 2.1. Defensa del medio natural

### 2.1.1. Montes y terrenos forestales

En el presente apartado analizaremos todas aquellas cuestiones referidas a la gestión de los montes y terrenos forestales de Castilla y León, sobre los tienen competencias tanto las entidades locales propietarias de los mismos, como la Consejería de Medio Ambiente. Se han presentado 14 quejas sobre esta materia -una menos que el año pasado-.

En ocasiones, las quejas muestran la disconformidad de sus autores con los usos que se autorizan en montes de utilidad pública, al considerarlos incompatibles con los valores naturales que se quieren preservar. Como ejemplo, podemos mencionar el expediente **20120365**, en el que el reclamante mostraba su disconformidad con la autorización otorgada para la celebración de una prueba deportiva para vehículos motorizados (motocicletas, quads, buggys...) y que afectaba a varios montes de utilidad pública pertenecientes a los términos municipales de La Adrada, Piedralaves, Casavieja y Mijares (Ávila). La oposición mostrada tenía su fundamento en el impacto negativo que el desarrollo de esa competición supondría para la protección de esos parajes, que pertenecen a la Red Natura 2000, a la ZEPA y LIC "Valle del Tiétar", y que están incluidos dentro del Área Crítica para la conservación de la Cigüeña Negra y el Águila Imperial Ibérica. Además, se ponía de manifiesto el elevado riesgo de incendio forestal que suponía su desarrollo.

Si bien finalmente, la prueba no se pudo desarrollar en su totalidad, se acordó investigar la cuestión planteada con el fin de determinar la legalidad de la autorización otorgada por la Delegación Territorial en Ávila. La Administración autonómica, en el informe remitido, reconoció las afecciones negativas de la prueba motorizada, si bien se autorizó imponiendo varias condiciones muy restrictivas con el fin de mitigar las afecciones señaladas en los informes técnicos emitidos por el Servicio Territorial de Medio Ambiente:

- Prohibición de hacer fuego y de circular fuera de los lugares señalizados,
- Los participantes deberán realizar una conducción moderada, evitando acelerones y derrapes al circular por cambios y pistas, limitando su velocidad a 40Km/h.
- Se deben minimizar los ruidos originados por la actividad deportiva.
- Se recogerán y eliminarán los residuos generados.

A juicio de esta procuraduría, alguno de los requisitos impuestos serían incompatibles con la naturaleza deportiva de la competición, tal como se constata en el art. 12 del reglamento de la prueba elaborado por los organizadores, que no contemplaba prácticamente ningún límite de velocidad. Además, los fines que motivaron la declaración de utilidad pública de esos montes no permitirían autorizar actos de la naturaleza del que nos ocupa, máxime cuando se reconoce una cierta afección ambiental, sin que quepa interpretar la excepcionalidad en el sentido más amplio posible.



Por último, debemos recordar que el art. 54 bis de la Ley estatal de Montes, introducido por la Ley 10/2006 de 28 de abril, establece que “la circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras quedará limitada a las servidumbres de paso que hubiera lugar, la gestión agroforestal y las labores de vigilancia y extinción de las administraciones públicas competentes”, si bien “excepcionalmente, podrá autorizarse por la Administración Forestal el tránsito abierto motorizado cuando se comprueba la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso, la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil”. Este precepto se mantiene vigente, puesto que, a pesar del recurso interpuesto ante el Tribunal Constitucional por la Junta de Castilla y León al considerar que se invadían competencias estatutarias exclusivas, este no tiene carácter suspensivo. Por lo tanto, la Administración autonómica no puede desconocer el contenido de dicho precepto, por lo que las autorizaciones que otorgue para el tránsito de vehículos a motor en los montes de utilidad pública tienen que ser totalmente excepcionales.

En consecuencia, se procedió a dirigir la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

*“1. Que, en tanto en cuanto el Tribunal Constitucional resuelva el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Junta de Castilla y León contra la Ley 10/2006, de 28 de abril por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en lo que respecta al art. 54 bis de dicha Ley, (...) no autorice la celebración de pruebas deportivas de naturaleza competitiva en las que intervengan vehículos a motor y cuyo itinerario transcurra por pistas forestales del Valle del Tiétar, en particular, y del resto del territorio de Castilla y León, en general, situadas fuera de la red de carreteras cuando sean susceptibles de causar impacto o afección medioambiental, por mínimo que sea.*

*2. Que, a los efectos de determinar si existe afección o impacto al medio ambiente, se tenga en cuenta que la naturaleza de estas pruebas deportivas de competición no permite limitar la velocidad en todo su recorrido, por lo que tampoco procede incluir limitaciones en este sentido en el condicionado de la hipotética resolución por la que se autorice su celebración”.*

La Administración autonómica aceptó parcialmente esta resolución, puesto que aun compartiendo con esta institución que no parecía adecuada una proliferación de este tipo de pruebas en la red de pistas forestales en las zonas y épocas más sensibles, debiéndose aplicar un criterio restrictivo para su posible autorización, se considera de difícil cumplimiento, en tanto el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el recurso planteado, la prohibición absoluta de su autorización teniendo en cuenta que la superficie forestal de Castilla y León supone más del 50% de la superficie de la Comunidad Autónoma, con más de 55.000 km. de pistas forestales documentadas hasta la fecha, lo que determina que existan desde pistas que en la actualidad funcionan como vías de comunicación habituales entre las localidades rurales y que discurren por áreas que no albergan especiales valores naturales, a otras de uso muy restringido debido precisamente a la sensibilidad ambiental del área en el que se ubican. No obstante, se reconoce que no procede incluir limitaciones de velocidad en las autorizaciones otorgadas para la celebración de este tipo de pruebas deportivas.

En ocasiones, los ciudadanos acuden a esta procuraduría demandando la ejecución de obras de mejora en los montes de nuestra Comunidad Autónoma. Un ejemplo lo encontramos



en la queja **20110864**, en la que el adjudicatario del aprovechamiento de pastos de un monte de utilidad pública de la localidad leonesa de Rioseco de Tapia denunciaba la negativa de la Entidad local menor a acceder a su petición, reiterada en numerosas ocasiones, de que procediese al cierre total de dicho monte, para evitar que los caballos de su propiedad puedan salir a la carretera y fincas particulares colindantes.

La Junta Vecinal de Rioseco de Tapia informó que consideraba conveniente y útil el cerramiento total solicitado, pues permitiría un mejor control y manejo del ganado, pero estimaba que era imposible acceder a lo solicitado, dada la existencia de otras necesidades de mayor urgencia. Sin embargo, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León nos comunicó que no existían problemas para otorgar ayudas para hacer ese cerramiento, a cargo del Fondo de mejoras, siempre y cuando lo solicitase la entidad local propietaria del monte.

Tenemos que recordar que la normativa sectorial de montes contempla instrumentos jurídicos que habilitarían las actuaciones requeridas por los adjudicatarios de los pastos, puesto que impone a las entidades públicas titulares de montes catalogados de utilidad pública el deber de destinar a mejora de los montes una parte de los ingresos procedentes de todos los aprovechamientos forestales y de los demás rendimientos generados por el monte, incluidos los derivados de las concesiones por uso privativo del dominio público forestal. En este caso, la documentación remitida permite constatar que en los últimos años no se han realizado mejoras significativas en el monte citado y que es unánimemente aceptada la conveniencia del cerramiento total del mismo, por lo que parece claro que, aún siendo conscientes de las limitaciones económicas, la realización del cerramiento solicitado sería plenamente recomendable, teniendo en cuenta, además, la disposición manifestada por la Administración autonómica a colaborar económicamente.

Por todo ello, tras archivar las actuaciones respecto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se formuló la siguiente sugerencia a la Junta Vecinal de Rioseco de Tapia:

*“Que en cumplimiento de las previsiones contempladas en los art. 107 y ss de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, acerca de las mejoras en los montes catalogados de utilidad pública, se adopten, atendiendo a las disponibilidades presupuestarias, cuantas actuaciones resulten pertinentes, bien en el marco del Fondo de Mejoras, bien en el marco del Plan Anual de Mejoras tramitado a nivel provincial por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, a fin de lograr el cerramiento total del Monte de Utilidad Pública (...) de titularidad de esa Junta Vecinal”.*

La Entidad local menor no contestó a la sugerencia formulada, por lo que se incluyó la misma en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

El deslinde y amojonamiento de los montes de utilidad pública origina controversias con los propietarios de las fincas colindantes que deben ser resueltas por la Administración autonómica. Así, se comprobó en el expediente **20120656**, en el que un ciudadano había solicitado al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria la tramitación de una permuta durante las labores de deslinde en un monte de utilidad pública sito en el municipio soriano de Golmayo. Las razones de esa petición se encuentran en el hecho de que el límite existente entre la parcela privada y el monte catalogado viene definido por una línea sinuosa que dificulta las operaciones de manejo de maquinaria para el laboreo.



En un primer momento, el órgano autonómico se mostró conforme con la propuesta planteada puesto que la aprobación de dicha permuta supondría una mejora en la definición de los límites de la superficie catalogada y en la gestión y conservación del monte. Sin embargo, ante ciertas dudas manifestadas por la Entidad local sobre su viabilidad legal en relación con el régimen de unidades mínimas de cultivo, se acordó por el Servicio Territorial solicitar informe a la Asesoría Jurídica de Soria sobre si era posible ejecutar la permuta solicitada. Dicho órgano consideró que no podía emitir ningún informe hasta que el deslinde fuese firme, si bien consideraba dicha posibilidad plausible.

La normativa vigente de montes permite a la Administración autonómica realizar permutas, si bien los particulares no tienen un derecho subjetivo a obtener, contra la voluntad de la Administración, la desafectación y posterior permuta de alguno de dichos bienes demaniales. No obstante, parece claro que la naturaleza potestativa de la permuta debe interpretarse en el sentido de que la resolución administrativa que se adopte debe motivarse debidamente, puesto que, en caso contrario, podría incurrir en vicio de arbitrariedad. Por lo tanto, tal como han declarado los Tribunales (STS de 31 de mayo de 2011 y STSJCyL de 8 de mayo de 2009), el requisito esencial para llevar a cabo la permuta debe ser la conveniencia para el interés público o el enriquecimiento del monte y de los valores que determinaron su declaración de interés público.

El examen de la documentación remitida, pone de manifiesto que los técnicos han informado favorablemente dicha petición al ser conveniente para los valores naturales del monte, por lo que se considera pertinente. Por lo tanto, tras la aprobación del deslinde por Orden FYM/240/2012, de 22 de mayo (*BOCyL de 21 de junio de 2012*), esta institución estimó que es preciso que el órgano competente acuerde la incoación del pertinente procedimiento administrativo para aprobar, si se cumplen los requisitos que establece la normativa vigente -entre los que se encontraría el respeto al régimen de unidades mínimas de cultivo-, la permuta de terrenos solicitada.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se dirigió la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

*“Que, habiendo sido aprobado por Orden FYM/420/2012, de 22 de mayo, el deslinde del monte (...) perteneciente al Ayuntamiento de Golmayo (...), se inicien por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria, a la mayor brevedad posible, los trámites para llevar a cabo la permuta propuesta por (...) mediante solicitud de fecha 23 de mayo de 2011”.*

La Consejería aceptó la recomendación formulada, informando que se iniciarán las diligencias necesarias para tramitar a la mayor brevedad posible la permuta propuesta.

Para finalizar, queremos mencionar el expediente **20121592**, en el que se hacía alusión a la falta de respuesta por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León a la petición de deslinde de terrenos efectuada por la Junta Vecinal de Renedo de Valdetuéjar. En efecto, la citada Entidad local menor consideraba que existía un compromiso recogido en una Orden ministerial de 1970 para llevar a cabo el deslinde solicitado, constituyendo posteriormente un nuevo monte de utilidad pública. Ante la petición de información, la Administración autonómica indicó que se habían iniciado los trabajos para iniciar un expediente administrativo, conforme a las previsiones establecidas en la Ley de Montes de Castilla y León, para atender esa petición. Ante dicha respuesta, se archivó la queja presentada al considerar que el problema planteado se encontraba en vías de solución.



## 2.1.2. Vías pecuarias

En 2012 se han presentado seis reclamaciones sobre las actuaciones de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en defensa de las vías pecuarias de Castilla y León, las cuales constituyen una parte integrante de nuestro patrimonio natural con especial incidencia, dada la extensión de nuestra Comunidad Autónoma.

En primer lugar, es preciso desarrollar el expediente **20110805** mencionado en el Informe anual pasado, que agrupó las cuarenta y tres reclamaciones presentadas en relación con el deslinde de la "Cañada Real Soriana Occidental" a su paso por el término municipal de Cillán (Ávila). En efecto, según se ponía de manifiesto en las quejas remitidas, tanto el Ayuntamiento, como varios propietarios habían interpuesto recursos administrativos de reposición frente a la Orden MAM/1684/2010, de 26 de octubre, que aprobó el deslinde de dicha vía pecuaria a su paso por varios municipios de la provincia de Ávila -entre los que se encuentran Cillán-, ya que habían declarado como intrusiones viviendas y otras dependencias urbanas y construcciones rústicas edificadas y poseídas desde tiempo inmemorial, a pesar de que estas no impiden el tránsito de ganado. Además, el Ayuntamiento y la Junta Agropecuaria Local de Cillán habían denunciado que la Administración autonómica era la primera en no respetar la integridad de la citada vía pecuaria, puesto que, como consecuencia de una obra de desvío del trazado de la carretera AV-110 ejecutada por la Consejería de Fomento en 2008, esta quedó totalmente cortada e inutilizada para el uso ganadero establecido.

La Administración autonómica reconoció la interposición de varios recursos de reposición, si bien informaba que todavía no habían sido resueltos. No obstante, se matizaba que el deslinde efectuado no contradecía la clasificación de la vía pecuaria, puesto que se tomaba como referencia un deslinde antiguo del año 1928 que incluía las intrusiones señaladas.

Como consecuencia de dicha respuesta, se acordó de nuevo solicitar información a la Administración autonómica con el fin de conocer si se habían resuelto los recursos administrativos interpuestos. Ante esa nueva petición, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila informó que se proponía estimar la mayor parte de los recursos administrativos interpuestos por los titulares de terrenos situados en la zona urbana de la localidad de Cillán, modificando a tal fin el deslinde efectuado, ya que, en toda la zona descrita, se hallaban edificaciones muy antiguas e instalaciones ganaderas que llevaban construidas hace mucho tiempo. De esta forma, con las modificaciones descritas, se consideraba que una anchura de la cañada en el casco urbano que oscilare entre los 22 y 45 metros era compatible con el uso ganadero de la misma.

Por lo tanto, se consideró que la Administración autonómica había reconocido los errores cometidos en el deslinde aprobado, por lo que se recomendaba que se resolviesen los recursos de reposición interpuestos con la mayor celeridad posible teniendo en cuenta la propuesta estimatoria del Servicio Territorial de Fomento de Ávila de las reclamaciones presentadas por los titulares de los terrenos en la zona urbana de Cillán, y los perjuicios que dicho retraso pudiera causar a esos recurrentes.

En lo que respecta a las obras ejecutadas en la carretera AV-110, la Consejería reconoció en su informe que esas obras se llevaron a cabo con anterioridad al deslinde objeto de la presente queja, e indicaba que las obras de modernización realizadas, si bien



podrían haber modificado la situación preexistente respecto a la precitada vía pecuaria no impedirían el cruce a nivel de la misma por parte del ganado. En este sentido, el Servicio Territorial de Fomento de Ávila entendía que se podía transitar sin problemas por la carretera al tratarse de una zona con bajo tráfico, y consideraba que se había cumplido la normativa de vías pecuarias, puesto que en las zonas en las que como consecuencia de la superposición existente entre vía pecuaria y carretera y el consecuente ensanche de la misma se haya producido un solapamiento entre éstas, se ha procedido en fase de expropiación a incorporar terrenos a la vía pecuaria con objeto de mantener la anchura de la misma así como su integridad superficial.

Para solventar ese problema, es preciso acudir al art. 13 de la Ley de Vías Pecuarias, precepto este que obliga a la Administración a adoptar medidas para que la ejecución de una obra pública no perjudique ni las características, ni el uso de la vía pecuaria. Esa Consejería debería adoptar las medidas pertinentes para habilitar un paso -tal como existía anteriormente- garantizando el tránsito del ganado existente en la localidad de Cillán por la vía pecuaria “en condiciones de rapidez y comodidad para el mismo (STSJ de Andalucía de 30 de junio de 2004)”, habilitando, en el caso de que fuese necesario, un trazado alternativo para asegurar el tránsito ganadero.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

*«1. Que, al haberse sobrepasado ampliamente el plazo fijado en el art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, se resuelvan a la mayor brevedad posible los recursos de reposición interpuestos tanto por particulares, como por el Ayuntamiento de Cillán frente a la Orden MAM/1684/2010, de 26 de octubre, relativa a la aprobación del deslinde de la “Cañada Real Soriana Occidental” a su paso por ese municipio, con el fin de que puedan estimarse las pretensiones de los propietarios de terrenos situados en la zona urbana, en el sentido recogido en el informe elaborado por la Sección de Ordenación y Mejora I del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila.*

*2. Que, de conformidad con lo establecido en el art. 13 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, se adopten por el órgano competente de esa Consejería las medidas precisas para habilitar un paso que reúna las necesarias condiciones de seguridad para asegurar en condiciones de rapidez y comodidad el tránsito de ganado por la Cañada Real Soriana Occidental en su cruce con la carretera autonómica AV-110, modificando su trazado si así fuese necesario».*

La Administración autonómica aceptó la resolución remitida, comunicándonos que había resuelto casi todos los recursos de reposición interpuestos, y que procedería a instalar en la carretera autonómica señalización vertical indicadora del cruce frecuente de animales domésticos, con el fin de reforzar la seguridad vial.

En otras ocasiones, los ciudadanos pretenden que se ejecute una resolución sancionadora en su integridad para evitar perjuicios que habían sido denunciados en reiteradas ocasiones ante la Junta de Castilla y León. Así sucedió en la queja **20120730**, en la que se denunciaba la inactividad de la administración en la defensa de la vía pecuaria, denominada “Cañada de Valdestillas”, a su paso por el Barrio de Puente Duero, en la capital vallisoletana.



De acuerdo con la documentación remitida, en septiembre de 2004, agentes medioambientales procedieron a denunciar tanto el cerramiento con valla metálica como el asfaltado de una parte de la precitada cañada. Tras la tramitación del oportuno expediente sancionador por el Servicio Territorial de Medio Ambiente, se acordó en 2005 imponer al infractor una multa pecuniaria, y obligar a retirar el vallado denunciado en el plazo de un mes. Sin embargo, esta última medida no se ejecutó, por lo que el propietario de una finca colindante denunció en reiteradas ocasiones al órgano autonómico que la permanencia de dicha valla le impedía acceder a su propiedad. Ante dichos escritos, la Administración requirió la ejecución de la medida impuesta, e impuso al infractor dos multas coercitivas para obligarle a desmontar la valla, remitiendo finalmente todas las actuaciones al Ministerio Fiscal ante la reiterada negativa a cumplir con la obligación impuesta.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho indubitado de que la acción denunciada suponía la comisión de una infracción grave tipificada en el art. 21.3 e) de la Ley de Vías Pecuarias, y que el sancionado no cumplió con la obligación accesoria impuesta a pesar de los requerimientos efectuados y las multas coercitivas impuestas. Sin embargo, no es posible que la Administración autonómica adopte más medidas en el marco del procedimiento sancionador ante la sanción impuesta y el fallecimiento del infractor. Por lo tanto, para resolver ese conflicto, el titular de la vía pecuaria debería incoar un expediente de recuperación de oficio de la integridad de la vía pecuaria, teniendo en cuenta el carácter imprescriptible de dicho dominio, y ejecutar las medidas necesarias a través de los medios compulsorios legalmente establecidos. Para ello, debería seguirse el procedimiento establecido en el art. 32 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, normativa esta aplicable a las vías pecuarias tal como se recoge en la disposición transitoria del Decreto 250/1998, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de dicha ley.

Por último, se consideró que, en el supuesto de que los herederos del sancionado no eliminaran el vallado voluntariamente, la modalidad de ejecución forzosa más eficaz sería la ejecución subsidiaria, puesto que -como se ha podido comprobar- la imposición de multas coercitivas no ha solucionado el hecho que supuso la incoación del expediente sancionador.

En consecuencia, se dirigió la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

*«1. Que, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 11/2006, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, se ejerzan por parte del órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente las potestades de recuperación de oficio del tramo de la vía pecuaria, denominada "Cañada de Valdestillas", afectada por el vallado que llevó a cabo en su día (...), con el fin de garantizar su integridad como bien de dominio público.*

*2. Que, en el supuesto de que los herederos de (...) no llevaran a cabo voluntariamente la retirada de ese vallado, se ejecute subsidiariamente esa medida por parte del órgano competente de la Administración autonómica, tal como se recoge en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, repercutiendo los costes posteriormente a quien corresponda».*

El órgano autonómico aceptó las recomendaciones formuladas, en el sentido de intentar solucionar el problema de la intrusión en primer término mediante la retirada



voluntaria del vallado o la consiguiente apertura de un nuevo expediente sancionador, una vez conocidos quienes son los herederos legítimos. Asimismo, se comunicaba que, si tras estas gestiones el vallado no fuera retirado, se analizaría la posibilidad de ejecutar subsidiariamente la medida de la retirada con medios propios o contratados por la Administración, repercutiendo posteriormente los costes a dichos herederos.

## 2.2. Caza

Los problemas derivados del ejercicio de la caza han dado lugar a la presentación de siete quejas -once menos que en el año 2011-. Como en años anteriores, la mayor parte de las reclamaciones se refieren a cuestiones derivadas de la gestión de los cotos de caza. A título de ejemplo, desarrollaremos el expediente **20111615**, en el que un ciudadano mostraba su disconformidad con el nuevo contrato de arrendamiento del coto de caza suscrito en abril de 2011 por el Ayuntamiento de Cepeda la Mora (Ávila), como titular del acotado, por un período de cinco años, sin que se haya tramitado ningún expediente administrativo y sin que se haya sometido a información pública (no se ha publicado ni en el tablón de anuncios, ni en el BOP).

En principio, de acuerdo con la información remitida, se consideró que la actuación de esa Entidad local no se había ajustado a la legalidad vigente, puesto que se había adjudicado de forma directa, prescindiendo completamente del procedimiento contractual legalmente establecido. En efecto, el art. 4.1 p) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público –normativa vigente en el momento de celebración del último contrato en abril de 2011- establecía que estarán excluidos del ámbito de aplicación de la misma, “los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles”, por lo que tendrían la consideración de contratos privados. De esta forma, de acuerdo con lo establecido en el art. 20.2 de la Ley 30/2007, dichos contratos “se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se regirán por las normas de derecho privado”. Por lo tanto, deberían respetarse los principios de publicidad y concurrencia que establece la normativa contractual no existiendo una voluntad libre por parte del Ayuntamiento para contratar, sino que la formación de la voluntad del órgano administrativo debe producirse conforme a la normativa y el procedimiento administrativo, de acuerdo con la teoría de los “actos separables”, concepto de creación jurisprudencial y recogido por la Ley de Contratos del Sector Público.

Por otra parte, el art. 107.1 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, dispone que “los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las particularidades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente”.

Por lo tanto, en el contrato de arrendamiento objeto de la presente queja, se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la



adjudicación de la cesión de los derechos cinegéticos, dado que no ha existido ningún trámite de preparación y adjudicación (STSJCyL de 11 de marzo de 2002, 10 de enero de 2003 y 16 de junio de 2006). Tal como se establece en el art. 32 de la Ley 30/2007 precitada, en relación con el art. 62.1e) de la Ley 30/92, se habría incurrido en un supuesto de nulidad de pleno derecho al haberse suscrito un contrato suscrito prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por lo que debería incoarse el correspondiente procedimiento de revisión de oficio, de acuerdo con lo establecido en el art. 102 de la Ley 30/92 (al que remite el art. 34 de la Ley 30/2007 respecto a los actos preparatorios). Una vez declarada la nulidad, debería formalizarse un nuevo contrato, si bien deberían tenerse en cuenta los derechos de tanteo y retracto reconocidos en la Ley de Caza.

Por todas estas razones, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Cepeda la Mora:

*“1. Que, de conformidad con lo previsto en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, se acuerde la incoación del procedimiento de revisión de oficio del contrato (...) de arrendamiento de los derechos cinegéticos del coto de caza (...), al ser dicho contrato nulo de pleno derecho, puesto que se efectuó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento contractual legalmente establecido (art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común).*

*2. Que, tras la tramitación de dicho procedimiento, se proceda a la adjudicación, en su caso, de un nuevo contrato de arrendamiento cinegético del precitado coto de caza, de acuerdo con el procedimiento previsto en la normativa contractual y cinegética vigente, comunicando todas las actuaciones que se adopten al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila, con el fin de que este pueda adoptar las medidas que sean precisas en el ámbito de su competencia para cumplir las previsiones establecidas en la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León”.*

La Entidad local aceptó esa resolución, comunicando que se iba a iniciar la tramitación de un nuevo contrato conforme a las disposiciones contractuales vigentes.

Otras veces los problemas se centran en la gestión por la Administración autonómica de aquellos terrenos cinegéticos de los que es titular, como es el caso de las reservas regionales de caza. Al respecto, debemos mencionar las quejas **20111640**, **20111641** y **20111642**, en las que el reclamante mostraba su disconformidad con la gestión de las batidas de jabalíes que se desarrollaron en el año 2011 en la Reserva Regional de Caza “Mampodre”, de León, puesto que se exigieron unos requisitos que, a su juicio, no eran necesarios para su celebración. Así, se denunciaba que la Administración había esperado hasta el mes de agosto para requerir por correo ordinario -y no por carta certificada como exige la normativa- la subsanación de las deficiencias existentes en las solicitudes de participación en las batidas de jabalíes que fueron remitidas antes del día 15 de febrero, hecho este que había provocado múltiples dificultades tanto para organizar esas cacerías, como para localizar a los participantes. Igualmente, el autor de las quejas mostraba su disconformidad con la exigencia a los cazadores locales de copia del permiso de armas para poder participar en las batidas de jabalíes, lo que suponía una clara discriminación respecto a cazadores regionales y nacionales.



En la respuesta remitida, la Consejería reconoció que no se había dado respuesta por escrito a las pretensiones manifestadas por los cazadores locales, si bien se dio contestación verbal personalmente en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León. Igualmente, se consideraba necesaria la presentación de la fotocopia del permiso de armas, puesto que era importante la acreditación de la personalidad que permitiera concretar la categoría del vecino como cazador, y se indicaba que normalmente todas las peticiones de subsanación se realizaban en el mes de agosto.

En el análisis de esta actuación, debemos tener en cuenta que la Orden MAM/1253/2005, de 22 de septiembre, por la que se regula el ejercicio de la caza en las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León, únicamente exige para acreditar la condición de local a los cazadores fotocopias del DNI y del certificado de empadronamiento expedido por el ayuntamiento, sin que sea necesario aportar ninguna copia del permiso de armas. No obstante, es cierto que los agentes de la autoridad (Guardia Civil, Agentes medioambientales y/o Celadores de la Reserva Regional de Mampodre) podrán requerir, en el desarrollo de la cacería colectiva, a los cazadores participantes -con independencia de que sean locales o no- el permiso de armas del que disponen con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y garantizar así la seguridad de la misma.

Respecto a la petición de subsanación de solicitudes, el Servicio Territorial debe actuar conforme establece el art. 59 de la Ley 30/1992, con el fin de evitar posibles extravíos o retrasos en las comunicaciones que puedan perjudicar el normal desarrollo de la cacería. Además, es preciso recordar que la vigente Ley de Derechos de los Ciudadanos en relación con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, obliga a dar respuesta por escrito de las peticiones que puedan formular los ciudadanos.

En consecuencia, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

*«1. Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 de la Orden MAM/1253/2005, de 22 de septiembre, por la que se regula el ejercicio de la caza en las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León, se requiera únicamente por el órgano competente del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León a los cazadores locales de la Reserva Regional de Mampodre la fotocopia del DNI y, si se considerase necesario para su acreditación, el certificado de empadronamiento expedido por el Ayuntamiento que corresponda, sin que sea necesario aportar a priori la presentación del permiso de armas.*

*2. Que los requerimientos de subsanación de las solicitudes de permisos de batidas o ganchos de jabalíes presentadas por los cazadores locales de la Reserva Regional de Mampodre deben practicarse en la forma prevista en el art. 59.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, con el fin de evitar posibles extravíos o retrasos en las comunicaciones que puedan perjudicar el normal desarrollo de la cacería.*

*3. Que, en futuras ocasiones y con carácter general, se conteste, tal como se establece en el art. 19 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en relación con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, por escrito a las peticiones que presenten tanto el Jefe de Cuadrilla de Cacerías Colectivas de la Reserva Regional de Mampodre, como el resto de sus miembros».*



La Administración autonómica aceptó las dos últimas recomendaciones remitidas, considerando, en cambio, respecto a la primera que la petición de la copia del permiso de armas era necesaria para acreditar la condición de cazador local.

Para finalizar nuestra exposición, debemos citar el expediente **20110755**, en el que el reclamante denunciaba la diferente actuación de las entidades locales que se encuentran en el ámbito territorial de la Reserva Regional de Caza "Fuentes Carrionas" (Palencia) en relación con los permisos de caza de que disponen como titulares de los terrenos cinegéticos. Así, se indicaba que, mientras que los Ayuntamientos de Velilla del Río Carrión y de Cervera de Pisuerga habían enajenado en pública subasta -previo anuncio en el BOP de Palencia- los permisos que le correspondían, no se tenía noticia del procedimiento elegido por parte de las entidades locales menores del municipio de La Pernía (Camasobres, El Campo, Casavegas, Lebanza, Lores, Piedrasluengas y San Salvador de Cantamuda) para adjudicar, como propietarios, los permisos de caza concedidos durante las temporadas 2010/11 y 2011/12.

Sobre esta cuestión, todas las juntas vecinales afectadas remitieron un informe idéntico, en el que manifestaban que la razón para no realizar la enajenación en pública subasta de los precitados permisos era el coste económico del anuncio (unos 30 € aproximadamente), lo cual, a pesar de que se admitía expresamente que no era muy gravoso, se consideraba que sería perjudicial especialmente para aquellos casos en los que la subasta resultara desierta. Asimismo, denunciaban que la publicidad de la subasta favorecería la existencia de prácticas concertadas entre diversos cazadores para disminuir el precio, y consideraban que no existía ninguna opacidad, puesto que tanto los cazadores como los demás interesados tenían la posibilidad de conocer quienes eran los agraciados con los permisos de la Reserva Regional a través del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, órgano este que tenía las funciones genéricas de gestión, dirección, tutela y asesoramiento.

De acuerdo con lo establecido en la precitada Orden MAM/1253/2005, los permisos de caza a rececho derivados del plan técnico anual se adjudicarán en función de los cupos a que correspondan, según se desarrolla para los cuatro tipos previstos: permisos correspondientes a cazadores regionales, nacionales y de la Unión Europea, cupo correspondiente a cazadores vecinos, los que se reconocen a favor de propietarios de los terrenos y los que se atribuyen a los cazadores afiliados a la Federación de Caza de Castilla y León. Pues bien, según se desprende del art. 5 de esa Orden, para el cupo de permisos correspondiente a los propietarios de los terrenos, al contrario de lo contemplado para los restantes cupos, no se prevé la realización de sorteo público y por consiguiente, no procede la exigencia del deber de publicidad de actuaciones.

Sin embargo, a pesar de que del estudio de la documentación obrante en nuestro poder y de la normativa aplicable al caso, no se pudo acreditar la existencia de irregularidad alguna por parte de las Juntas Vecinales del Ayuntamiento de La Pernía, es indudable que la publicidad de todas las convocatorias que corresponda realizar a las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias es algo deseable a fin de lograr el mayor grado de conocimiento posible por parte de sus destinatarios. Para ello, podrían solicitar el auxilio a la Dirección Técnica y a la Junta Consultiva de la Reserva Regional "Fuentes Carrionas" con el fin de articular un sistema de publicidad y transparencia, a través de la página web de la Junta de Castilla y León, para los procedimientos de adjudicación de los permisos de caza concedidos, tal como sucede en las subastas de piezas de caza que celebran en



un único día y en un salón de actos, todas las entidades locales propietarias de terrenos cinegéticos en las Reservas Regionales de Ancares, Riaño y Mampodre (León).

En base a lo expuesto, se dirigió sugerencia a todas las Entidades locales menores afectadas:

*«Que se solicite ayuda a la Dirección Técnica y a la Junta Consultiva de la Reserva Regional de Caza “Fuentes Carrionas” con el fin de articular un mecanismo similar al existente en las Reservas Regionales de Ancares, Riaño y Mampodre (León), mediante el cual, en un único día y en un salón de actos, todas las Entidades locales propietarias de terrenos cinegéticos subastan las piezas de caza que les corresponden, publicitando ese procedimiento en la página web de la Junta de Castilla y León (www.jcyl.es)».*

La Junta Vecinal de San Salvador de Cantamuda no contestó a nuestra sugerencia, por lo que se procedió a su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras. El resto de Juntas Vecinales aceptaron la recomendación remitida, comunicando que habían acordado dar publicidad a la venta de los permisos de caza para los próximos ejercicios.

### 3. INFORMACIÓN AMBIENTAL

Se han presentado cuatro quejas, dos más respecto al año pasado. Sobre esta cuestión, debemos seguir teniendo en cuenta que la normativa básica sigue siendo la Ley 27/2006, de 18 de julio, de regulación de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, sin que la Comunidad de Castilla y León haya regulado nada sobre esta cuestión.

Es preciso citar que una de las reclamaciones (**20123500**) se remitió al Defensor del Pueblo, al afectar a la Confederación Hidrográfica del Duero. La queja **20121684** se archivó al haber obtenido el reclamante la información solicitada sobre la modificación del plan cinegético de un coto de caza de la provincia de Palencia. Los restantes expedientes incoados este año (**20123440** y **20123442**) se encuentran en tramitación al no haberse recibido todavía la información requerida.



## ÁREA E

### EDUCACIÓN

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>89</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>33</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>15</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>5</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>25</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>11</b>

Dentro del Área de Educación, el mayor número de quejas se centra en el ámbito de la enseñanza no universitaria, debiendo hacerse notar que, aunque en este Informe se hace un tratamiento aislado de la educación especial, en realidad, la problemática de la misma se presenta en las etapas de la enseñanza obligatoria. De este modo, casi un 80 por ciento de los expedientes que tienen su origen en las quejas presentadas por los ciudadanos están relacionados con la enseñanza obligatoria.

En la enseñanza no universitaria, las cuestiones relativas a los servicios de transporte y comedor escolar, así como el acoso escolar entre alumnos, son los temas que han dado lugar a un número significativo de quejas. No obstante, de las 13 quejas tramitadas sobre los servicios de transporte y comedor escolar, 8 de ellas, aunque presentadas por distintos ciudadanos, se referían a la pretensión de obtener el servicio de transporte escolar para los alumnos de un instituto afectado por una nueva adscripción de centros. Asimismo, 15 de las 16 quejas tramitadas sobre presuntos supuestos de acoso escolar, hacían alusión a la misma problemática de un alumno con necesidades de apoyos educativos, y cuyo comportamiento perjudicaba al resto de los compañeros. Con un carácter más puntual, algunas quejas han estado relacionadas con la escolarización y admisión de alumnos, la ausencia de calefacción en los centros educativos, la disconformidad con decisiones de no promoción de alumnos, el acceso a información sobre aspectos educativos por parte de padres divorciados o separados, entre otros.

Las quejas sobre aspectos relativos a la enseñanza universitaria representan casi un 13,5 por ciento del total de las quejas incluidas en el Área de Educación, siendo cuestiones sobre la expedición de títulos y sobre la obtención de becas y ayudas al estudio las materias más recurrentes en dicho apartado. A la mitad se reducen, respecto a las quejas sobre enseñanza universitaria, las relativas a otras enseñanzas, como las de idiomas, música y danza y artes plásticas y diseño, centrándose dichas quejas en el acceso a esas enseñanzas y la validez de las mismas.

En cuanto a la educación especial, los principales motivos de queja han estado relacionados con los elementos personales y materiales que requiere la atención de la diversidad, en particular, la dotación de centros, la disposición de instalaciones adecuadas en los mismos, así como la disposición del suficiente número de profesionales.



Respecto al año anterior al de este Informe, ha existido una disminución del número de quejas en el Área de Educación, de 97 a 89 quejas, que ha tenido especial incidencia en los apartados de enseñanza no universitaria y de educación especial. Sin embargo, en el ámbito de la enseñanza universitaria, aunque se ha pasado de 32 a 12 quejas, hay que tener en cuenta que en el año 2011, 18 de las 32 quejas, aunque de afectados diferentes, tuvieron el mismo objeto, cual fue la demora en la expedición de un concreto título oficial universitario. De este modo, la disminución de quejas en el ámbito de la enseñanza universitaria no se puede considerar tan significativa; y, por lo que respecta a las enseñanzas especiales de idiomas, música y danza, y artes plásticas y diseño, se han computado 6 quejas en el año 2012, mientras que en el año 2011 no habían tenido presencia.

Hasta la fecha de cierre de este Informe, la tramitación de las quejas incluidas en el Área de Educación han dado lugar a una serie de resoluciones dirigidas a la Consejería de Educación, y solo en algún caso aislado a algún ayuntamiento implicado en la autorización y señalización de las paradas de las rutas de transporte escolar y en la puesta en funcionamiento de las instalaciones de calefacción de los centros educativos. También una universidad fue destinataria de una resolución, para que se garantizara el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos. En conjunto, las resoluciones han afectado especialmente a la dotación de edificios e instalaciones en los centros educativos, y a los medios humanos y materiales para la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales. Salvo algún caso excepcional, en el que el expediente fue remitido a la Defensora del Pueblo en función del ámbito competencial del Procurador del Común de Castilla y León, en particular en el apartado de enseñanza universitaria, el resto de los expedientes concluidos sin resolución fueron cerrados en su mayoría por ausencia de irregularidad.

Aunque a fecha de cierre de este Informe todavía nos encontrábamos a la espera de recibir respuesta respecto a varias de nuestras resoluciones, la mayoría de las mismas han sido aceptadas con un mayor o menor grado de concreción; rechazándose una resolución relativa a la instalación de un ascensor en un centro que tenía escolarizados alumnos con problemas motóricos, por entenderse que ello no afectaba a la debida atención que debía proporcionarse a los mismos, así como otra resolución en la que se contenía una propuesta de modificación de la ubicación de las paradas de una ruta de transporte escolar para garantizar una mayor seguridad y comodidad a los alumnos usuarios de la misma.

Asimismo, hay que hacer referencia a seis resoluciones emitidas con ocasión de la tramitación de sendos expedientes iniciados de oficio sobre las condiciones de accesibilidad en los centros educativos, los recursos con los que cuentan las bibliotecas escolares, la posible admisión de las fiambreras en los comedores escolares, la implantación de oficio de secciones bilingües en centros sostenidos con fondos públicos, las condiciones de escolarización de los alumnos en las escuelas rurales y la instalación de aulas prefabricadas para impartir los servicios educativos. Todas estas resoluciones tuvieron una favorable acogida por parte de la Administración educativa, exceptuando la relativa al uso de las fiambreras en los comedores escolares, dado que la Consejería de Educación estimó que no era conveniente la previsión de esta posibilidad.

La Consejería de Educación, a la que, principalmente, le corresponden las competencias en materia educativa, ha facilitado la información requerida por esta institución, y nos ha comunicado su postura con relación a las resoluciones que le hemos dirigido, motivando la misma cuando ha sido discrepante, todo ello en plazos razonables.



## 1. Enseñanza no universitaria

### 1.1. Edificios e instalaciones

Fueron varios los expedientes tramitados sobre quejas relacionadas con las supuestas bajas temperaturas soportadas en los centros educativos como consecuencia de las restricciones en el funcionamiento de los sistemas de calefacción, circunstancia de la que también habían venido dando noticia los medios de comunicación a partir del mes de octubre de 2011.

En particular, el expediente **20111916** estuvo relacionado con los centros docentes cuyo mantenimiento correspondía al Ayuntamiento de Valladolid, para los que, según los términos de la queja formulada en esta procuraduría, se tenía previsto dotar a los mismos de calefacción a partir del día 2 de noviembre, soportándose temperaturas de entre los 13 y 15 grados centígrados.

A la vista de la información facilitada por el Ayuntamiento de Valladolid, en efecto, estaba previsto que la calefacción en los centros de educación primaria estuviera en funcionamiento a partir del día 2 de noviembre de 2011, pero, después de las protestas que se produjeron los días 24 y 25 de octubre, la calefacción se puso en marcha el día 26 de octubre. Asimismo, el Ayuntamiento de Valladolid nos indicó que, por estas fechas, la temperatura de los centros educativos estaba entre los 18 y 20 °C, y que, con carácter general, la puesta en funcionamiento de la calefacción no venía determinada por una fecha concreta, sino por las temperaturas externas.

Por su parte, el expediente **20120132** se abrió con motivo de una queja en la que se hacía alusión a dos institutos de educación secundaria de la provincia de Burgos, en los que también se percibían problemas de falta o insuficiencia de calefacción.

En este caso, la Consejería de Educación hizo alusión a la aplicación del RD 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios, modificado por el RD 1826/2009, de 27 de noviembre, de ahorro y eficiencia energética. Dicho Reglamento contempla unos valores de temperatura operativa satisfactoria entre los 23 y 25° C en verano, y de entre los 21 y 23° C en invierno (IT 1.1.4.1.2), sin perjuicio de que estas condiciones de diseño pueden modificarse para valores diferentes de grados de vestimenta y actividad metabólica (zonas de pasillos, aseos y gimnasios).

Partiendo de dichos valores, la conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros públicos de educación infantil, educación primaria y educación especial corresponde a los municipios, conforme a lo previsto en el punto segundo de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica de Educación. No obstante, aunque la Consejería de Educación no trasfiere un crédito específico a estos centros para el funcionamiento de la calefacción, ni establece normas al respecto, sí aporta una cuantía genérica para gastos de funcionamiento con la que se han de sufragar los originados por el propio desarrollo de la función docente. Con todo, son los propios ayuntamientos los que sufragan los gastos de calefacción de los centros, y los que podrían haber fijado normas en cuanto a las fechas y tiempo de funcionamiento de los sistemas de calefacción.

En relación con los institutos de educación secundaria, centros integrados de formación profesional, escuelas de artes, escuelas oficiales de idiomas y conservatorios,



la Consejería de Educación realiza dos libramientos de fondos al año a los centros para que éstos sufraguen los gastos de calefacción conforme a su criterio, haciendo uso de la autonomía de gestión al realizar el presupuesto del gasto anual.

Con todo ello, aunque no se pudo constatar la existencia de instrucciones o restricciones de carácter general adoptadas por la Consejería de Educación, o por los ayuntamientos, para limitar el funcionamiento de los sistemas de calefacción en los centros educativos, que hubiera supuesto un incumplimiento de los límites de temperatura establecidos en el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios, debemos recordar que el art. 112.1 de la Ley Orgánica de Educación obliga a las administraciones educativas a dotar a los centros públicos de los medios materiales y humanos necesarios para ofrecer una educación de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en educación. Unos factores ambientales adecuados son parte de las condiciones que garantizan la normalidad del servicio educativo, por lo que no cabe ignorar la necesidad de establecer las partidas adecuadas para atender los gastos de calefacción; adoptando, en su caso, las medidas que resulten oportunas para lograr el mayor ahorro y eficacia energética, y atendiendo de forma inmediata las demandas puntuales que puedan surgir por ausencia o insuficiencia de calefacción bajo los parámetros del Reglamento aplicable.

De este modo, en el primero de los expedientes citados, se dirigió la siguiente resolución al Ayuntamiento de Valladolid:

*“Que, en lo sucesivo, exista la debida flexibilidad en cuanto a las decisiones de puesta en funcionamiento de las calefacciones en los centros educativos, en función de la climatología y de las circunstancias particulares de cada centro, para que la temperatura existente en los mismos sea acorde con la actividad sedentaria llevada a cabo, y se garantice el debido confort de los alumnos, profesores y demás personal al servicio de los centros educativos”.*

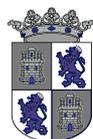
El Ayuntamiento de Valladolid nos respondió que la puesta en funcionamiento de la calefacción en los centros educativos ya se hacía en función de la climatología, y, de hecho, en el año 2011, en el que se preveía dicha puesta en funcionamiento para el día 2 de noviembre, se adelantó al 26 de octubre, estableciéndose una temperatura entre los 21 y 23° C.

En el segundo de los expedientes enunciados, también se dirigió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*“- Que, a través de los Directores y/o de los Consejos Escolares de los centros cuyos gastos de mantenimiento corresponden a los ayuntamientos, se valoren las carencias que puedan existir para la atención de los gastos de calefacción, y los criterios que pudieran ser impuestos por los ayuntamientos, con relación al funcionamiento de los sistemas de calefacción en cuanto incidan en el adecuado confort de los usuarios de los centros educativos.*

*- Que, en su caso, a través de la inspección educativa, y en coordinación con los ayuntamientos que corresponda, se adopten las medidas oportunas para corregir las deficiencias que pudieran existir por la falta o insuficiencia de funcionamiento de los sistemas de calefacción.*

*- Que, por lo que respecta a los centros cuyos gastos de funcionamiento corren a cargo de la Consejería de Educación, se ponga especial cuidado en la atención de los*



*gastos de calefacción a través de los créditos específicos establecidos al efecto, de tal modo que en ningún caso se produzcan situaciones duraderas en el tiempo en las que puedan estar incumpléndose las mínimas normas de confort en dichos centros educativos”.*

La Consejería de Educación nos puso de manifiesto que conocía los supuestos en los que las necesidades de calefacción de los centros no eran convenientemente satisfechas por los ayuntamientos, que, en general, hasta el año 2011, se habían cumplido correctamente. Asimismo, la Consejería atribuía a problemas presupuestarios las deficiencias denunciadas en el año 2011, invocando, no obstante, la obligación de los ayuntamientos de mantener los centros en condiciones adecuadas para su funcionamiento. En cuanto a los centros cuyos gastos de funcionamiento corren a cargo de la Consejería de Educación, ésta consideró que estaba asegurada la debida atención de dichos gastos de funcionamiento, incluidos los gastos de los distintos suministros.

El expediente **20120501** se inició con motivo de una queja sobre las instalaciones de un colegio público de educación infantil y primaria, con un aula de educación especial, dado que dicho centro, a pesar de tener escolarizados alumnos con problemas motóricos, no disponía de un ascensor que permitiera a dichos alumnos recibir las clases en los pisos superiores, donde se encontraban las aulas acondicionadas a su fin. Asimismo, según se nos exponía en la propia queja, la comunidad educativa afectada había demandado la instalación de dicho ascensor desde hacía varios años, sin obtener otra respuesta que la ausencia de presupuesto, lo que obligaba a que los alumnos de 3 a 5 años de edad que, en principio, debían recibir sus clases en la planta baja del colegio, tuvieran que subir a los pisos superiores, junto con los alumnos de 11 y 12 años de edad.

Con relación a ello, una vez recibido el informe que solicitamos a la Consejería de Educación, debíamos hacer hincapié en las intenciones de la propia Administración educativa de instalar un ascensor en el colegio, junto con la circunstancia que no había sido rebatida de que estaba resultando afectada la lógica distribución del alumnado por edades. Con ello, debíamos considerar que el ascensor resultaba ser una dotación necesaria, aunque no estuviera en riesgo el derecho a la igualdad de oportunidades en el servicio educativo prestado en el centro, garantizado a través de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal al que se remite el art. 110.2 de la Ley Orgánica de Educación. En efecto, aunque se estaba ofreciendo la debida respuesta a los alumnos con necesidades educativas especiales en la planta baja del centro, las administraciones educativas también están obligadas a dotar a los centros públicos de los medios materiales y humanos necesarios para ofrecer una educación de calidad (art. 112.1 de la Ley Orgánica de Educación), lo que incluía un reparto adecuado del alumnado en función de su edad, así como un uso racional de los distintos espacios del centro al margen del nivel en el que se encontraban.

Con todo, formulamos la siguiente resolución a la Consejería de Educación:

*“Que la instalación de un ascensor en el Colegio Público “Los Salados”-sea una inversión prioritaria, con el fin de facilitar el adecuado uso de los distintos espacios existentes en el mismo a diferente nivel, y garantizar un mayor grado de calidad del servicio de educación prestado en dicho Centro”.*

Al respecto, la Consejería de Educación nos puso de manifiesto que, si bien se valoraba la necesidad de la instalación del ascensor, no se consideraba que la ausencia del mismo



condicionara el buen funcionamiento del centro ni la adecuada atención que se impartía al alumnado con problemas motóricos.

El expediente **20120532** estuvo referido a la escolarización de un alumno de 8 años de edad, con serios problemas de movilidad, en el centro de un CRA con evidentes dificultades de accesibilidad, lo que obligó a llevar a cabo un traslado de su aula y la reubicación del mobiliario del centro.

En todo caso, atendiendo a los datos facilitados por la Consejería de Educación, la prioridad pasaba por acondicionar el espacio de la planta baja del centro, de tal manera que fuera accesible a cualquier alumno que tuviera problemas de movilidad y que, incluso, precisara el uso de silla de ruedas, como parecía ser el caso.

A estos efectos, debemos tener en cuenta que el art. 110.2 de la Ley Orgánica de Educación, remitiéndose a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, establece la obligación de adecuar los centros que no reúnan las condiciones de accesibilidad. Asimismo, las administraciones educativas están obligadas a dotar a los centros públicos de los medios materiales y humanos necesarios para ofrecer una educación de calidad y que garantice la igualdad de oportunidades en la educación (art. 112.1 de la Ley Orgánica de Educación).

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que, en la línea de la solución propuesta por esa Consejería, se lleven a cabo, de la manera más inmediata posible, las obras necesarias que hagan accesibles el aula y el servicio de la planta baja del Centro de Arganza del CRA de Quilós, para que cualquier alumno con movilidad reducida pueda recibir el servicio educativo en condiciones de normalidad”.*

La Consejería nos indicó, con relación a dicha resolución, que se iban a llevar a cabo las obras necesarias en el aula de la planta baja del centro, para que el aseo cumpliera con la normativa de accesibilidad, con una puerta adecuada y elementos adaptados para personas con discapacidad.

No obstante, parecía que dichas obras no se realizarían con la inmediatez que había solicitado esta procuraduría, dado que conviene hacerlas en los periodos de vacaciones de verano, así como que, cuando los presupuestos generales de nuestra Comunidad se aprobaran, se intentaría iniciar los trámites necesarios para llevar a cabo dicha obra en el verano del siguiente curso escolar al que nos encontrábamos.

## 1.2. Servicio de transporte escolar

Con el número de registro **20120776** se tramitó un expediente sobre el servicio de transporte escolar de un CRA, en particular, con relación a la ubicación de las paradas en varias localidades, a los trayectos realizados por el vehículo de transporte que cubría las rutas, y a la ausencia de acompañante en este vehículo, todo ello en el marco de unas condiciones geográficas, climatológicas y poblacionales propias de un ámbito rural de montaña.

Tras obtenerse el oportuno informe de la Consejería de Educación, se podía advertir que la peligrosidad de las paradas establecidas podía venir por la necesidad de los alumnos,



de entre 3 y 12 años de edad, de cruzar una carretera nacional para acudir a sus domicilios, sin que el cambio de la ubicación de las paradas pretendido por las familias supusiera una modificación sustancial del tiempo utilizado ni de los trayectos seguidos.

Por otro lado, según el informe emitido por la Consejería de Educación, también se podía constatar que el contrato de servicio de transporte escolar para varios centros del CRA era realizado con un único vehículo, inadecuado para el número de alumnos usuarios del servicio, conforme a lo dispuesto en el art. 4 de la Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación.

En cuanto a la figura del acompañante, la Consejería nos confirmó que no se disponía del mismo para el servicio de transporte escolar, dado que no viajaban *“más de siete alumnos, ni se utilizan vehículos de más de 9 plazas”*.

El art. 9 de la Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, establece que *“será obligatoria la presencia de, al menos, una persona mayor de edad distinta del conductor que realice las funciones de acompañante a las que se refiere el art. 8.1 del RD 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, y siempre que el transporte se realice en vehículos de más de 7 plazas que transporte a alumnos menores de doce años”*. De este modo, el precepto, para establecer la obligatoriedad del acompañante, hace referencia al número de plazas de los vehículos (más de 7 plazas), pero no al número de alumnos transportados, sino a la edad de los mismos. Con todo, el vehículo que se estaba utilizando para los dos trayectos del CRA no requeriría acompañante si, como se nos indicaba en el informe que nos había remitido la Consejería de Educación, se tratara de un taxi de 9 plazas con 7 de ellas aptas para ser utilizadas por los alumnos; pero, dado que se debería utilizar un vehículo con una capacidad superior a siete plazas, y que los alumnos usuarios del servicio eran menores de doce años, la figura del acompañante era necesaria.

Por último, y aunque no sería aplicable exclusivamente al entorno del CRA al que hacía referencia el expediente, sino a todos los centros escolares que se encuentran en zonas de montaña en las que el riesgo de precipitaciones de nieve es alto, debería existir una colaboración de los ayuntamientos y del resto de administraciones competentes, en orden a asegurar la circulación de los vehículos por las carreteras y por los núcleos urbanos, para que los alumnos permanezcan ordinariamente escolarizados durante los periodos invernales.

A estos efectos, uno de los principios que deben regir las relaciones entre las administraciones públicas, a tenor del art. 4 d) de la Ley 30/1996, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es el de *“prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias”*.

Por todo ello, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“- Que, con ocasión de la nueva contratación del servicio de transporte escolar para el CRA de Riaño, se modifiquen las paradas establecidas en las localidades de Portilla de la Reina y de Barniedo de la Reina, para que los alumnos sean recogidos y dejados por el vehículo de transporte escolar en el interior de la zona urbana de dichas localidades, y, en cualquier caso, en las máximas condiciones de seguridad y comodidad.*



- *Establecer una ruta de transporte escolar con un vehículo de capacidad superior a 7 plazas para el CRA de Riaño, en tanto que esta modalidad de prestación del servicio es la procedente, en función del número de alumnos al que está destinado el servicio y el vehículo que habría de ser utilizado.*
- *Incorporar en la ruta de transporte escolar a la que se ha hecho referencia la figura del acompañante.*
- *Proceder a la supervisión y control del servicio de transporte escolar del CRA de Riaño de modo expreso, para conocer los incidentes que se hubieran producido o que se produzcan, y prevenir conductas contrarias a facilitar el servicio en condiciones de normalidad.*
- *Con carácter general, recabar, cuantas veces sea preciso, e incluso con carácter preventivo, la asistencia de los Ayuntamientos, Diputaciones y cuantas Administraciones sean competentes para mantener abiertas las vías y accesos utilizados por los vehículos de transporte escolar, para garantizar la escolarización ordinaria de los alumnos que tienen sus domicilios en zonas que soportan inclemencias meteorológicas adversas”.*

En relación con la propuesta sobre la modificación de las paradas, la Consejería señaló que no parecía procedente aceptarla, a la vista del informe emitido por el Servicio Territorial de Fomento de León, en el que se consideraba que las localizaciones de las paradas existentes hasta la fecha reunían las condiciones necesarias de seguridad y comodidad.

Por lo que se refiere al vehículo que debía ser utilizado, así como a la dotación de la figura del acompañante, la Consejería nos indicó que, hasta el inicio del curso 2012/2013, no se sabía con exactitud el número de alumnos matriculados que habían de utilizar el servicio de transporte escolar, y que, una vez que se conociera, se dispondría lo oportuno conforme a la normativa vigente.

Asimismo, también se nos señaló que los órganos de contratación del servicio de transporte escolar, dentro de sus competencias, realizan actuaciones de inspección y supervisión en la ejecución del mismo con carácter general, y que, no obstante lo anterior, desde la Dirección Provincial de Educación de León se pondría especial diligencia en la realización de dichas labores en la ruta que había sido objeto de este expediente.

Por último, la Consejería aceptó recabar la asistencia de ayuntamientos, diputaciones y administraciones competentes en los casos en que, por las inclemencias meteorológicas, se requiriera la apertura de las vías de comunicación y accesos para que los vehículos que realizan el transporte escolar pudieran llevar a cabo su cometido.

Con todo, el expediente se reabrió a petición del autor de la queja, al comunicarnos, y así lo pudimos constatar que, en los informes emitidos por el Servicio Territorial de Fomento, la idoneidad de las paradas de la ruta de transporte escolar se condicionaba a la existencia de una señalización que no existía. De este modo, tras valorar la información que se solicitó a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, a la Consejería de Educación y al Ayuntamiento de Boca de Huérgano, esta institución dirigió nuevas resoluciones sobre el asunto:

A la Consejería de Educación:

*“- La revisión del expediente referente a la localización de las paradas de la ruta nº 2400027, en las localidades de Portilla de la Reina y de Barniedo de la Reina,*



*inspirándose las propuestas que han de hacerse por parte de la Administración educativa en la necesidad de prestar a los alumnos un servicio de transporte de calidad, y, en cualquier caso, en condiciones de seguridad para ellos, evitando riesgos y dificultades innecesarias. En especial, llevar a cabo dicha revisión para eliminar la necesidad de los alumnos de acceder a la Carretera N-621; y facilitar el acceso al transporte escolar en paradas próximas a los domicilios de los alumnos en los lugares que además son de paso del vehículo escolar, así como la coexistencia de dos paradas en una misma localidad”.*

Al Ayuntamiento de Boca de Huérgano:

*“- Que, del mismo modo, las decisiones que deba adoptar el Ayuntamiento de Boca de Huérgano, con relación a la autorización de las paradas del transporte escolar en el casco urbano de las localidades de su municipio, responda a los mismos criterios que los citados anteriormente.*

*- Que se disponga de los medios oportunos para garantizar el acceso al caso urbano o a las entradas de las localidades de Portilla de la Reina y de Barniedo de la Reina desde las Carreteras N-621 y LE-243, solicitando incluso la ayuda técnica de la Diputación de León, para garantizar el servicio de transporte escolar a los alumnos que tienen su domicilio en esas localidades”.*

La Consejería de Educación rechazó nuestra nueva resolución considerando que la ubicación de las paradas era la adecuada.

### 1.3. Becas y ayudas al estudio

Con el número de referencia **20121098** se tramitó un expediente ante la denegación de ayudas para libros de texto para el curso 2011/2012, para dos hermanos, solicitadas al amparo de la Orden EDU/494/2011, de 15 de abril, por la que se convocaron ayudas para financiar la adquisición de libros de texto para el alumnado que curse educación primaria y educación secundaria obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, durante el curso 2011/2012. Dicho tipo de ayudas había sido reconocido en cursos anteriores, sin que se hubiera producido una modificación de las circunstancias económicas y familiares concurrentes.

A la vista de la información proporcionada por la Consejería de Educación, había que tener en cuenta que la disminución de la cuantía presupuestaria para las ayudas y/o el incremento de las solicitudes presentadas podía dar lugar a que un determinado solicitante viera denegada su solicitud en una u otra convocatoria, con independencia de que no hubiera habido una modificación de su situación económica.

Con independencia de ello, el interesado había presentado un escrito, solicitando información sobre la causa de denegación de las ayudas, que fue valorado como un recurso de reposición que se encontraba pendiente de resolver, a pesar de que había transcurrido en exceso el plazo de un mes previsto para dictar y notificar la correspondiente resolución según lo dispuesto en el art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la obligatoriedad de resolver de forma expresa y de cumplir los plazos a tenor de los arts. 42 y 47 de la misma Ley.



En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“- Que, en el sentido que proceda, ha de resolverse el recurso de reposición formulado por (...), de forma expresa, y con la mayor celeridad posible, dado el transcurso del plazo previsto en la Ley al efecto.*

*- Que, al margen del caso concreto, para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación, los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables, precisamente en un contexto de crisis económica, no deben ser perjudicados por la progresiva disminución de las cantidades destinadas por la Comunidad a las convocatorias de ayudas de libros de texto para el alumnado que curse educación primaria y educación secundaria obligatoria”.*

La Consejería de Educación aceptó nuestras recomendaciones, aunque advirtiendo la necesidad, en muchas ocasiones, de realizar un esfuerzo de racionalización del gasto público, de acuerdo con sus posibilidades presupuestarias y criterios de prioridad.

#### **1.4. Recursos complementarios de los centros educativos**

Bajo el número de registro **20121577** se tramitó un expediente referido a las cantidades que se obliga a abonar a los alumnos de los centros docentes públicos de nuestra Comunidad, por diversos conceptos tales como seguro escolar, sobre de matrícula, agenda, folios, fotocopias, material para clase, excursiones, desinfectante, etc.

El informe que nos remitió la Consejería de Educación atendiendo a nuestra petición de información hacía referencia al marco normativo de la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios, que lo conforma el Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de la Autonomía de Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos no Universitarios y la Orden PAT/285/2003, de 28 de febrero, por la que se desarrolla parcialmente dicho Decreto. Según esta normativa, los consejos escolares son los órganos competentes para aprobar los proyectos de presupuesto, siendo las correspondientes Direcciones Provinciales de Educación las que deben aprobar los presupuestos, pudiendo incorporarse en el estado de ingresos los conceptos establecidos en el 6.2 del Decreto 120/2002.

Por otro lado, el art. 122.3 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece que “los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios, previa aprobación del consejo escolar, en los términos que establezcan las Administraciones educativas, dentro de los límites que la normativa vigente establece. Estos recursos no podrán provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres y de alumnos en cumplimiento de sus fines y deberán ser aplicados a sus gastos, de acuerdo con lo que las Administraciones educativas establezcan”.

En nuestra Comunidad, tal como nos confirmó la Consejería de Educación, no existe una normativa reguladora que establezca los conceptos concretos a los que puedan dedicarse los recursos complementarios, sin perjuicio de que, en todo caso, deban aplicarse a los fines para los que son recaudados y quedar sometidos a los mecanismos de control de gestión establecidos en el Decreto 120/2002.

Con todo, supuestos concretos como el cobro de sobres de matrícula no estarían contemplados en los apartados de los capítulos de ingresos de los presupuestos, por lo



que, como así se indicó por la propia Consejería de Educación, dicho cobro no debería realizarse; y, en el mismo sentido, consideramos que tampoco cabría el cobro de servicios que no todos los alumnos reciben, o cualesquiera otros que, aunque sí pudieran estar en dichos capítulos, no hubieran sido autorizados por el procedimiento establecido al efecto.

En cualquier caso, la Consejería de Educación nos anunció, con ocasión de la tramitación de la queja, que llevaría a cabo una actuación de inspección al respecto, de cara a determinar con exactitud si, en concreto, se estaba procediendo al cobro del sobre de matrícula, y si esta práctica era conforme con lo establecido por el ordenamiento jurídico.

Aunque no había sido objeto de la queja, también era conveniente tener en cuenta que los centros privados sujetos a conciertos educativos, en los términos de lo previsto en el art. 14 del RD 2377/1985, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos, obliga a los titulares de dichos centros a impartir gratuitamente las enseñanzas del concierto, sin que puedan percibir concepto alguno que, directa o indirectamente, suponga una contrapartida económica por la impartición de las enseñanzas. Asimismo, el art. 15 también establece que “1. Las actividades escolares complementarias y de servicios de los centros concertados serán voluntarias, no tendrán carácter discriminatorio para los alumnos, no podrán formar parte del horario lectivo y carecerán de carácter lucrativo. 2. La percepción de cantidades determinadas en concepto de retribución de las referidas actividades deberá ser autorizada por la Administración educativa competente. En el supuesto de actividades complementarias, la autorización se realizará previa propuesta del consejo escolar del centro”.

Con todo, a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa vigente, tanto por parte de los centros públicos como por los centros privados concertados, y de aumentar la transparencia en cuanto a las formas de obtener ingresos de las familias de los alumnos, estaba justificada la pertinente intervención de la inspección educativa, conforme a lo previsto en el art. 148 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por lo que dirigimos a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*“- Que, en los términos anunciados por la Consejería de Educación, se lleve a cabo, de modo expreso, una actuación de inspección sobre los ingresos que obtienen tanto los centros públicos como los centros privados concertados a través de conceptos que son exigidos a los alumnos y a sus familias.*

*- Que, en su caso, se dicten las instrucciones oportunas para eliminar las irregularidades que se estén produciendo, e, incluso, se valore la posibilidad de regular o dar instrucciones generales para la obtención de recursos complementarios por parte de los centros.*

*- Que se haga saber a esta Procuraduría los resultados de dicha actuación de inspección y de las medidas que en su caso se hayan adoptado”.*

Esta resolución fue aceptada, y, de hecho, los medios de comunicación publicaron que la Administración educativa había pedido a alguno de los institutos la devolución de los importes de los sobres de matrícula satisfechos por los alumnos. No obstante, poco antes de la fecha de cierre de este Informe, el expediente fue reabierto, a instancia del autor de la queja, que nos puso de manifiesto que no se habían producidos cambios sustanciales respecto a la situación anterior denunciada.



## 2. Enseñanza universitaria

El expediente **20112240** versó sobre la demora en la expedición de unos títulos universitarios oficiales del Máster universitario en Energías Renovables, impartido por la Universidad de León en el curso académico 2006/2007, tras abonar los estudiantes los derechos de expedición, y haber obtenido éstos las correspondientes certificaciones provisionales.

La Universidad justificó esa demora en una modificación de las disposiciones reguladoras de la tramitación de los expedientes conducentes a la expedición de títulos universitarios oficiales, lo que había supuesto modificaciones estructurales de orden informático en los sistemas del Ministerio de Educación que, a su vez, había obligado a realizar cambios en la aplicación informática de la Universidad de León. También según lo indicado por la Universidad de León, esa dilación carecía de precedentes, dado que, con anterioridad a los cambios indicados, los títulos eran expedidos en un plazo no superior a los cuatro meses.

Con independencia de que la certificación supletoria surta los mismos efectos que el título hasta que éste es expedido, como en efecto se prevé en el art. 8.2 de la Orden ECI/2514/2007, de 13 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales de máster y doctor, no podíamos considerar justificada, desde la perspectiva de una buena administración a la que tienen derecho los ciudadanos, el plazo de más de cuatro años que había transcurrido en más de una decena y media de quejas presentadas en esta procuraduría. En efecto, si lo que existían eran obstáculos técnicos, la falta de solución a los mismos no podía prolongarse durante años; y, si existían problemas de coordinación y cooperación con la Administración del Estado, que es la competente para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1 30ª CE), ya deberían haberse abordado con los órganos dependientes del Ministerio de Educación que correspondiera los problemas que estuvieran impidiendo la debida expedición de los títulos universitarios oficiales.

Por lo expuesto, consideramos oportuno formular a la Universidad de León la siguiente resolución:

*“Que, en la línea de compromiso que manifiesta la Universidad de León, se actúe de forma activa y sin demora, para realizar las gestiones que sean precisas, ya sea dentro del ámbito de la propia Universidad de León, ya sea con los órganos que corresponda del Ministerio de Educación, para que se expidan los títulos universitarios oficiales en un plazo de tiempo razonable, que, en ningún caso, puede ser el de varios años desde la solicitud de los mismos”.*

La Universidad aceptó las recomendaciones contenidas en nuestra resolución, señalando, no obstante, que las modificaciones estructurales de orden informático llevadas a cabo tanto por la Universidad de León como por el Ministerio de Educación, para adaptar los estudios universitarios al espacio europeo de educación superior, habían impedido implementar la celeridad acostumbrada en la expedición de algunos títulos.

En el expediente **20112387** se ponía en nuestro conocimiento la situación de un docente al servicio de la Universidad de Burgos, quien reiteradamente recibía en su correo institucional toda suerte de noticias de contenido religioso tales como el horario del culto y otras cuestiones de esta naturaleza.



Solicitada información sobre la cuestión a fin de aclarar la posible vulneración de derechos del interesado, se nos informó de que éste no había ejercitado oportunamente su derecho de oposición en la forma prevista en el art. 25 del RD 1720/2007, de 21 de diciembre, regulador del Reglamento de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, y que, por consiguiente, ninguna irregularidad administrativa concurría en la actuación del centro universitario.

Sin embargo, sí nos vimos en la necesidad de contradecir las afirmaciones de la Administración informante en la medida en la que cualquier tipo de relación institucional del centro con los representantes de una confesión religiosa no tiene por qué tener su reflejo en el personal que presta sus servicios para ella. Y ello por cuanto el fichero que contiene, entre otros datos, los correos electrónicos de profesores y alumnos ha de cumplir el requisito de calidad del art. 4 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, razón por la cual habrán de ser destinados al fin para el que se recabaron y ser adecuados, pertinentes y no excesivos. Así, no constaba que los datos que conformaban el fichero de correos electrónicos tuviera como finalidad la información de actividades de naturaleza religiosa o de otra índole, y, por tanto, no podían ser usados a tal fin y menos aún cuando había una expresión de voluntad manifestada en este sentido. No fuimos informados sobre el contenido de la cláusula de recogida de los datos pero estimamos que se podría estar incurriendo en una vulneración del principio de calidad de los datos, puesto que se estaban utilizando (salvo que la cláusula de recogida dispusiera otra cosa) para la remisión de información ajena a la función docente (al margen de la naturaleza de la misma), y ello podría contravenir la finalidad para la que fueron recabados.

A tal fin, se formuló la siguiente resolución a la Universidad de Burgos:

*“Que por parte del órgano competente se proceda a la adopción de las medidas necesarias para evitar la vulneración del principio de calidad de los datos en los términos indicados informando, en su caso, a los interesados que les asiste el derecho de oposición en la forma descrita en el cuerpo de esta resolución”.*

La resolución fue aceptada por la Administración universitaria.

### 3. Otras enseñanzas

La queja que inició el expediente **20121893** hacía alusión al rechazo de las peticiones de permuta de alumnos del Conservatorio profesional de música Rafael Frühbeck, así como de los cambios de grupo solicitados para el curso 2012/2013, dado que, con anterioridad, se permitía ambas opciones. De modo más particular, se exponía en la queja que se había denegado la solicitud de permuta de dos alumnos, invocándose al efecto criterios pedagógicos, a pesar de que el fundamento de dicha solicitud era compatibilizar los horarios de los estudios de música con los de idiomas cursados por uno de ellos en una institución de carácter privada.

La postura de la Consejería de Educación, conforme al informe que nos había remitido al respecto, hacía hincapié en la regulación de las enseñanzas de régimen especial, y, en particular, a la Orden EDU/1188/2005, de 21 de septiembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de los conservatorios profesionales de música de Castilla y León. En concreto, se destacaban los términos en los que debía elaborarse la programación general anual de los conservatorios profesionales de música, así como que la elaboración



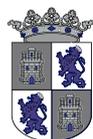
de los horarios de los alumnos tenían que estar regidos por los criterios pedagógicos establecidos por el claustro de profesores. Asimismo, había que tener en cuenta que dichos criterios estaban supeditados al respeto de los horarios de la enseñanza secundaria, en los términos establecidos en el art. 22.3 de la Orden EDU/1188/2005, de 21 de septiembre, que establece que “Aquellos conservatorios coordinados con institutos de educación secundaria para facilitar a sus alumnos de grado medio la realización de enseñanzas de régimen general y las de régimen especial de música, integrarán en su proyecto educativo todo lo referente a dicha coordinación”. Asimismo, al margen de lo establecido para las enseñanzas regladas oficiales en centros públicos según lo anteriormente señalado, el conservatorio también contemplaba la situación de otros alumnos que cursaban enseñanzas regladas, como es el caso de bachillerato, a los efectos de facilitar a los alumnos el acceso a ambos tipos de enseñanzas. Asimismo, los criterios pedagógicos a los que se había hecho referencia más arriba también tenían que estar supeditados a la disponibilidad organizativa del centro en lo que respecta al profesorado, ratios de los grupos y espacios docentes.

Considerando todo ello, debemos tener en cuenta que las enseñanzas de idiomas impartidas por las escuelas oficiales de idiomas, aunque no son obligatorias, tienen por objeto capacitar al alumnado para el uso adecuado de los diferentes idiomas, fuera de las etapas ordinarias del sistema educativo, y el acceso a las mismas, al igual que el acceso a cualquier otro tipo de enseñanzas ordenadas, debe contar con los mínimos obstáculos posibles. Y lo mismo cabría decir de enseñanzas que, aunque no tengan el carácter reglado, están dirigidas a obtener la preparación adecuada para obtener certificaciones de niveles de conocimiento de idiomas extranjeros plenamente reconocidas.

Es por ello que, si por medio del cambio de grupo, o a través de la permuta de alumnos, se puede facilitar la compatibilidad de las enseñanzas impartidas en los conservatorios profesionales de música con otras enseñanzas, al igual que ya ocurría con la enseñanza secundaria y el bachillerato, no debería existir un rechazo a la valoración de las peticiones dirigidas en dicho sentido por los alumnos que puedan verse afectados por una incompatibilidad de horarios, y, de hecho, según se nos había indicado en el escrito de queja, en cursos anteriores eran acogidas dichas peticiones en el Conservatorio profesional de música Rafael Frühbeck de Burgos, dato que no había sido contradicho en el informe que nos remitió la Consejería de Educación. Asimismo, según este informe, también se permitían excepciones para alumnos que viven en otras localidades de la provincia, y que dependen del transporte público para llegar al conservatorio, y necesitan una adaptación del horario, sin que ello suponga ningún tipo de vulneración de los criterios pedagógicos establecidos para el conservatorio.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Educación:

*«La adopción de medidas que permitan compatibilizar en materia de horarios las enseñanzas profesionales de música impartidas en los Conservatorios profesionales de música y las enseñanzas de idiomas impartidas por las Escuelas oficiales de idiomas o cualquier otro tipo de enseñanza ordenada en el actual sistema educativo, o dirigida a la obtención de certificaciones de niveles de conocimiento de idiomas extranjeros plenamente reconocidas, incluso con la modificación de la Orden EDU/1188/2005, de 21 de septiembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de los conservatorios profesionales de música de Castilla y León, en la que únicamente se*



*contemplan a tal efecto las enseñanzas impartidas por los institutos de educación secundaria.*

*Que, en particular, se valoren positivamente las peticiones de cambio de grupo o permuta de alumnos presentadas en el Conservatorio Profesional de Música "Rafael Frühbeck de Burgos" para el actual curso escolar, y que respondan a la compatibilidad de distintos tipos de estudios, independientemente de su carácter obligatorio o no».*

La Consejería de Educación, reiterando las argumentaciones expuestas con ocasión de la información que en su momento fue remitida a esta institución, nos indicó que el Conservatorio profesional de música Rafael Frühbeck de Burgos había cumplido con lo establecido en la legislación vigente respecto a las actuaciones que permiten simultanear las enseñanzas profesionales de música. No obstante, también se nos puso de manifiesto que se valoraba positivamente la recomendación de intentar compatibilizar los horarios de las enseñanzas musicales impartidas en los conservatorios de música de la Comunidad de Castilla y León, siempre que estas fueran enseñanzas ordenadas en el actual sistema educativo.

## 4. Educación especial

### 4.1. Recursos personales y materiales

El expediente **20112042** se inició con una queja sobre los apoyos educativos recibidos por un alumno, con un grado de discapacidad reconocido del 86 por ciento, en el centro del CRA de Guareña (Zamora) en el que estaba escolarizado, ya que era preciso compatibilizar el descanso que requería por motivos de salud con la jornada escolar.

El dictamen de escolarización, emitido con motivo del cambio de etapa educativa, establecía que dicho alumno necesitaba, entre otros apoyos, el de auxiliar técnico educativo (ATE) y la rehabilitación de fisioterapia, tal como se nos había confirmado con el informe que nos remitió la Consejería de Educación.

Con todo, los apoyos que recibía el alumno de ATE se limitaba a los martes y los jueves de 10:00 a 11:30, y la dirección del centro había resuelto favorablemente la petición formulada por la propia madre del alumno, de poder ésta acceder al mismo para realizar las funciones de ATE, acompañando a su hijo en las horas de recreo, aseo y cualquier otra función necesaria. Ante esta situación, la Consejería de Educación venía a justificar la evidente carencia de apoyos al alumno en la necesidad de ajustar la dotación de los profesionales después de haberse iniciado el curso, considerando que las necesidades del alumno podían ser atendidas con la planificación de un programa de aprendizaje de control de autonomía personal.

Sin embargo, en el marco del derecho fundamental a la educación previsto en el art. 27 de la Constitución Española, el título II de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y particularmente los arts. 71 y 72, obligan a las administraciones educativas a asegurar los recursos necesarios para la atención adecuada de los alumnos, y, específicamente, de aquellos que presenten necesidades educativas especiales. En el mismo sentido, el art. 13.1 EA, con relación al derecho a la educación, establece que "las personas con necesidades educativas especiales tienen derecho a recibir apoyo de los poderes públicos



de la Comunidad para acceder a la educación de acuerdo con lo que determinen las leyes”. Igualmente, la Orden EDU/1152/2010, de 3 de agosto, por la que se regula la respuesta educativa al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo escolarizado en segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato y enseñanzas de educación especial, en los centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, contempla, entre los recursos humanos que la Administración educativa debe poner a disposición de los alumnos con discapacidad física o que padezcan trastornos generalizados del desarrollo, los fisioterapeutas y los ATE.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que, con la menor demora posible, se revisen los apoyos educativos que han de ser facilitados a (...) que se refiere esta queja, en función de las necesidades contempladas en el Dictamen de escolarización, y, en particular, que el apoyo de ATE sea diario en el calendario escolar, y se ajuste en cuanto a duración a las necesidades reales de (...) en tanto los resultados del programa de aprendizaje de control de autonomía no tenga resultados positivos”.*

La Consejería aceptó esta resolución y nos comunicó que procedería a analizar los resultados del programa de aprendizaje de control de la autonomía que seguía el alumno, y, en función de los mismos, se revisarían los apoyos educativos de los que debía disponer.

También la insuficiencia del apoyo de ATE prestado al alumno al que se ha hecho anteriormente referencia, motivó la apertura del expediente **20121011**, con un objeto coincidente con el de la queja anterior (**20112042**).

Con ello, teniendo que insistir en los términos en que se había hecho en la resolución emitida con motivo de la tramitación del expediente **20112042**, dirigimos una nueva resolución a la Consejería de Educación:

*“Que para el inicio del curso escolar 2012/2013, estén evaluados los resultados obtenidos con los apoyos educativos que han de ser facilitados a (...) en función de las necesidades contempladas en el correspondiente Dictamen de escolarización, y, en particular, que el apoyo de ATE se ajuste en cuanto a su duración a las necesidades reales de (...) sin perjuicio de la modificación que en lo sucesivo convenga en función de los resultados del programa de aprendizaje de control de autonomía que abría de ponerse en funcionamiento”.*

La Consejería de Educación aceptó nuestras recomendaciones, indicándonos que se habían iniciado las gestiones oportunas para incrementar las horas de atención del recurso de ATE en el CRA de Guareña (Zamora).

El expediente **20121143** tuvo por objeto el tiempo dedicado por los especialistas en audición y lenguaje a los alumnos escolarizados en una unidad de educación especial del CEIP Los Salados de Benavente, así como la supuesta falta de comunicación de dichos alumnos con el resto de alumnos en el tiempo de recreo, dado que mientras éstos jugaban libremente unos con otros, aquellos permanecerían en un rincón del patio del centro.

En lo que respecta a los recursos personales con los que cuenta la unidad de educación especial, la Consejería de Educación nos comunicó que, para los tres alumnos escolarizados a tiempo completo en dicha unidad y para otros cuatro escolarizados en la modalidad de escolarización combinada, se contaba con un maestro especialista de



pedagogía terapéutica, como tutor de la unidad, otro maestro especialista de pedagogía terapéutica, un cupo y medio de maestros especialistas en audición y lenguaje, dos fisioterapeutas y dos ayudantes técnicos educativos. De este modo, la proporción de profesionales por alumnos escolarizados en la unidad de educación especial se ajustaba al anexo II de la Orden EDU/1152/2010, de 3 de agosto, por la que se regula la respuesta educativa al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo escolarizado en segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato y enseñanzas de educación especial, en los centros docentes de la Comunidad de Castilla y León.

De este modo, en principio no debería haber una insuficiencia de atención a las necesidades presentadas por los alumnos escolarizados en la unidad de educación especial, si bien, dicha circunstancia habría de ser objeto de valoración a los efectos oportunos, según los apoyos concretos requeridos por los alumnos, en tanto que las unidades de educación especial están llamadas a cubrir necesidades educativas graves y permanentes del alumnado que requiere un apoyo externo y generalizado con adaptaciones significativas y que precisan recursos humanos y materiales específicos.

Por lo que respecta a la cuestión del presunto aislamiento de los alumnos escolarizados en la unidad de educación especial del centro del resto de alumnos escolarizados en régimen ordinario, había que tener en cuenta que, precisamente, uno de los principios generales de actuación en materia de respuesta educativa al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo es la pretensión del mayor grado de normalización, inclusión, integración, comprensión, calidad y equidad en el proceso educativo, conforme a lo dispuesto en el art. 3 de la Orden EDU/1152/2010, de 3 de agosto.

Según la información facilitada por la Consejería de Educación, la supuesta falta de comunicación de los alumnos no era real, concretándose que los alumnos con problemas de movilidad permanecían en una parte del patio del centro para estar bajo cubierto con las sillas de ruedas y con opciones de movilidad; y que el resto de alumnos de la unidad de educación especial jugaban con los demás compañeros del centro con plena libertad de movimientos, con la adecuada supervisión y sin ningún tipo de distinción o discriminación.

La sensibilidad que requieren estos temas obligaba a observar una especial cautela para no confundir lo que podrían ser meras apreciaciones subjetivas con la realidad, a la vista de la información que nos ofreció la Administración educativa, que cuenta con medios para percibir de manera objetiva e inmediata la situación acaecida en los centros educativos.

En cualquier caso, dado que, según los datos que nos fueron aportados, se había denunciado en varias ocasiones la situación ante dicha Administración, y dado que en la queja se planteaba la problemática particular de un alumno que no necesariamente tendría problemas de movilidad, sí se estimaba oportuno que se hiciera una comprobación de las circunstancias concurrentes mediante la información que al respecto pudieran proporcionar los responsables del propio centro y la valoración de la Inspección educativa. Incluso, podría ser conveniente revisar el Plan de atención a la diversidad del centro para el próximo curso escolar, en lo relativo a la organización de los espacios del centro y el establecimiento de medidas activas encaminadas a la interacción de todos los alumnos, para llevar a cabo, en su caso, las modificaciones oportunas que garantizaran el adecuado clima de normalización, integración y compensación.



En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“- Que la dedicación de los profesionales que desarrollan sus funciones en la Unidad de Educación Especial del Colegio Público “Los Salados” sea la adecuada para satisfacer las concretas necesidades educativas especiales que presentan sus alumnos.*

*- Que se adopten las medidas oportunas para comprobar el grado de integración de los alumnos escolarizados en dicha Unidad de Educación Especial con el resto de alumnos del Centro, y, en su caso, se tomen las medidas oportunas para garantizar dicha integración, en particular en el tiempo de recreo”.*

La Consejería de Educación aceptó esta resolución.

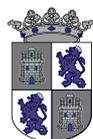
## **4.2. Trastorno de déficit de atención e hiperactividad (TDAH)**

El expediente **20121936** tuvo por objeto la demora en la debida valoración de un alumno de 9 años de edad, diagnosticado de TDAH en el mes de febrero de 2012, como se hizo constar en un informe clínico emitido el 17 de febrero de 2012 por facultativo del sistema sanitario, pero que venía padeciendo síntomas claros del TDAH desde hacía varios cursos escolares. Con todo, no fue hasta el mes de junio de 2012, esto es, prácticamente a la finalización del curso, cuando se emitió el correspondiente informe psicopedagógico, fechado el 16 de julio de 2012.

A la vista del informe que nos remitió la Consejería de Educación dando repuesta a nuestra solicitud, el día 13 de enero de 2012, el centro había requerido la valoración del alumno, recibiendo dicho requerimiento el orientador el día 19 de enero siguiente, que inició el protocolo de diagnóstico. De este modo, se recabó la información del tutor y, con posterioridad, el 23 de febrero de 2012, se mantuvo una entrevista con la familia. También se nos indicó por parte de la Consejería de Educación que, el día 15 de marzo, la madre del alumno aportó el informe de neuropsiquiatría, de fecha 6 de marzo, en el que se diagnosticó al alumno con TDAH, por lo que el día 17 de febrero parecía corresponderse al de la consulta realizada, posponiéndose la emisión del informe al día en que estaba fechado. Con todo, el servicio de orientación procedió a realizar las valoraciones necesarias para determinar las necesidades educativas que se pudieran derivar de dicho trastorno.

Con todo lo expuesto, tenemos que tener en cuenta que la primera fase del protocolo de coordinación del TDAH, elaborado a instancias de la Consejería de Educación y la Consejería de Sanidad, es la detección temprana del trastorno, y, en la misma, por iniciativa propia o por recomendación del pediatra, médico de atención primaria, y/o profesor, se ha de poner en conocimiento del orientador del centro educativo las alteraciones detectadas.

Al margen de dicho protocolo, la identificación temprana de las necesidades educativas especiales de los alumnos, entre los que deben estar incluidos los que padecen el TDAH, es algo que incumbe a las administraciones educativas con los procedimientos y recursos precisos, tal como dispone el art. 71.2 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Asimismo, la detección temprana e identificación de las necesidades educativas del alumnado es uno de los principios generales de actuación previsto expresamente en el art. 3 d) de la Orden EDU/1152/2010, de 3 de agosto, por la que se regula la respuesta educativa al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo escolarizado en segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato y enseñanzas de educación especial, en los centros docentes de la Comunidad de Castilla y León.



De este modo, entendemos que la detección temprana, de cara a que los equipos de orientación realizaran la pre-evaluación del alumno, debió haber tenido una mayor agilidad, ya que, desde el día 13 de enero de 2012 en el que se solicitó la intervención del servicio de orientación, transcurrieron más de cinco meses hasta que se emitió el dictamen e informe psicopedagógico y se incluyó al alumno en la aplicación informática de datos relativos al alumnado con necesidades educativas específicas. Y ello a pesar de que, en el mes de febrero de 2012, un facultativo del servicio de salud había emitido un informe en el que se ponía de manifiesto la existencia del trastorno, sin que, por los datos que se nos habían aportado, al margen de la presentación de dicho informe al centro escolar por parte de la familia, pareciera que se hubiera producido un intercambio directo de información entre el ámbito educativo y el escolar, puesto que el informe en cuestión se llevó a cabo tras la derivación realizada por atención primaria.

Dado que la queja se limitaba a lo ocurrido hasta que se emitió el dictamen e informe psicopedagógico, poniéndose de manifiesto que, coincidiendo con el cambio de centro escolar, se estaba llevando a cabo la correspondiente respuesta educativa, la intervención de esta procuraduría estuvo llamada a prevenir futuras demoras como la advertida, y a poner hincapié en la necesidad de dar una respuesta educativa apropiada a cuantos alumnos puedan padecer el TDAH, en particular a través de la aplicación del protocolo de coordinación que es fruto de la actuación conjunta de la Consejería de Educación y de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León.

Por ello, se dirigió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*“La debida coordinación interdepartamental que dé respuesta a las necesidades que presentan quienes padecen el TDAH, a través de la efectiva aplicación del Protocolo de Coordinación del TDAH en la Comunidad de Castilla y León, junto con la normativa que regula la respuesta educativa al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y los Planes de Atención a la Diversidad de cada Centro educativo, en los que, al inicio de cada curso, se han de recoger el conjunto de actuaciones y medidas educativas y organizativas para adecuar la respuesta a las necesidades educativas del alumnado, en los términos de lo previsto en la normativa anteriormente referida.*

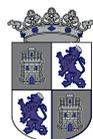
*Que se garantice de manera especial la detección precoz del TDAH entre los alumnos, mediante la aplicación de los pasos establecidos en el Protocolo de Coordinación en unos plazos razonables.*

*Que no se descuide la dotación de recursos personales suficientes para los servicios de Orientación de los Centros, ni la formación del profesorado ante la problemática del TDAH.*

*Que se lleven a cabo campañas de sensibilización social en tanto que el TDAH afecta a un importante número de personas, y, en ámbitos como el escolar, todos los sectores implicados están llamados a colaborar.*

*Que se favorezca la colaboración institucional con las asociaciones de personas y familias afectadas por el TDAH”.*

El expediente **20120997** estuvo relacionado con la conducta de un alumno escolarizado en 5º curso de educación primaria de un CEIP, en cuanto suponía un acoso para el resto de alumnos de marcado matiz sexual, así como una constante interferencia en el desarrollo de las actividades escolares, lo cual había sido puesto en conocimiento de la dirección del



centro, de la Dirección Provincial de Educación, y de la Inspección educativa, mediante denuncias presentadas por las familias del resto de alumnos y por la asociación de padres del centro.

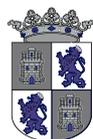
Según la información facilitada por la Consejería de Educación, se trataba de un alumno con necesidades educativas especiales (Acnee), incluido en la tipología de trastorno por déficit de atención y comportamiento perturbador, y en la categoría de trastorno por déficit de atención con hiperactividad y trastorno negativista desafiante, con respecto al cual ya se habían puesto en marcha distintos apoyos y medidas que evitaran la incidencia del trastorno en el entorno de escolarización del alumno que lo padecía.

En todo caso, podría considerarse necesario recurrir al correspondiente equipo de atención al alumnado con trastornos de conducta, previsto en la Orden EDU/283/2007, de 19 de febrero, y dirigido a aportar el debido apoyo técnico a la comunidad educativa sobre la intervención con el alumnado que presenta trastornos graves de conducta, dado que no nos constaba la posible intervención de dicho equipo, al margen de dar continuidad a las medidas que ya habían sido puestas en marcha.

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

*“Que, con independencia de la intervención que se ha solicitado al Equipo de atención al alumnado con trastornos de conducta, la Inspección educativa mantenga un seguimiento de las medidas que corresponda llevar a cabo desde el inicio del próximo curso escolar, garantizando la debida comunicación con los padres o tutores del alumno al que se le ha diagnosticado un Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad, la puesta a disposición de los apoyos que requiera el alumno, y la adopción de medidas que, sin estigmatizar al alumno afectado por el trastorno, faciliten la convivencia normalizada con el resto de alumnos en un clima de convivencia adecuado”.*

Dicha recomendación fue aceptada por la Consejería de Educación, que nos hizo saber que se habían tomado las medidas oportunas para hacerla efectiva.



## ÁREA F

### CULTURA, TURISMO Y DEPORTES

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>31</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>6</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>10</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>3</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>2</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>10</b>

Los expedientes relativos al ámbito de la cultura y, en particular, a la protección y conservación de los Bienes de Interés Cultural y de otros bienes integrantes del Patrimonio Cultural, han sido los que más presencia han tenido en el Área de Cultura, Turismo y Deportes. Los expedientes sobre turismo han sido más anecdóticos, y, de hecho, únicamente se ha contabilizado el procedente de una queja que fue archivado sin observarse irregularidad en la actuación de la Administración denunciada.

Teniendo en cuenta que en el año 2011 se contabilizaron 77 quejas relativas a la protección, uso y promoción del leonés, no ha existido un notable descenso del número de las cuestiones abordadas en el año 2012. Así, aunque se ha pasado de 104 quejas en el año 2011 a 31 quejas en el año 2012, y al margen de que el año 2012 también se presentaron otras 9 quejas relacionadas con la protección, uso y promoción del leonés, sin embargo, en el año 2012 se tramitaron cinco expedientes más de oficio.

Los expedientes más significativos han estado relacionados con la falta de conservación de inmuebles concretos, e incluso un vagón de ferrocarril, que demandaban actuaciones para evitar su pérdida, a pesar de que tenían reconocido algún tipo de protección en consideración a su valor patrimonial. Ello ha dado lugar a diversas resoluciones, instando a la Consejería de Cultura y Turismo y a los ayuntamientos en los que se encuentran los inmuebles a que adopten las medidas que a cada cual corresponde según la normativa reguladora. En concreto, podemos hacer referencia a varios inmuebles de la localidad de Alaejos (Valladolid), la Casa de los Carral de Villar de los Barrios (León), el Molino Viejo de Cistierna (León) y un vagón de ferrocarril destinado al Museo Ferroviario de Cistierna. A las resoluciones relativas a estos bienes habría que añadir otras emitidas, tanto en expedientes iniciados con quejas, como en expedientes tramitados de oficio, sobre la iglesia de San Lorenzo de Sahagún (León), la parte antigua de la ciudad de Béjar (Salamanca), y el Cerro de los Almadenes en Otero de los Herreros (Segovia). Otro expediente iniciado de oficio sobre el entorno del Cerro de San Vicente (Salamanca) fue archivado, tras solucionarse el motivo que dio lugar al mismo; y un expediente más iniciado de oficio sobre la antigua fortaleza de Castrotorafe (Zamora) se



encontraba en tramitación a la fecha de cierre de este Informe. Asimismo, cabe destacar que nueve quejas sobre la protección, uso y promoción del leones fueron archivadas, por existir una pronunciamiento anterior de la institución al respecto.

Junto a las resoluciones emitidas en materia de cultura, cabría añadir una con relación a la omisión de determinados deportistas de alto nivel en las relaciones publicadas al efecto por la Consejería de Cultura y Turismo, así como otra relativa al precio que debían pagar las familias monoparentales para el uso de instalaciones deportivas, superior en comparación al que debían pagar el resto de familias, con ocasión de una actuación de oficio iniciada por la procuraduría.

Una vez más, la colaboración de la Consejería de Cultura y de los ayuntamientos a los que nos hemos dirigido ha sido satisfactoria, tanto en cuanto a la remisión de la información que nos ha sido facilitada, como en cuanto a la respuesta dada a nuestras resoluciones, existiendo un alto grado de aceptación de éstas. De hecho, sin perjuicio de algún matiz, no podemos considerar la existencia de rechazo alguno a nuestras resoluciones.

A los efectos de valorar este apartado de resumen de actuaciones, hay que tener en cuenta que, a fecha de cierre del Informe, en varios casos, la Administración a la que se ha dirigido la correspondiente resolución se mantenía dentro del plazo para mostrar su aceptación o rechazo, permaneciendo el expediente abierto a la espera de dicha contestación. Este es el motivo por el que, en dichos casos, no se hace ninguna indicación sobre la postura de la Administración, sin que ello quiera decir, con carácter general, que ésta haya omitido dar la correspondiente respuesta en el plazo establecido o en el que razonablemente se hubiera dejado transcurrir.

## 1. Cultura

### 1.1. Protección y conservación de Bienes de Interés Cultural

El expediente **20111688** se inició con motivo de una queja sobre la posible falta de actuaciones de prevención, para evitar el deterioro que estaban sufriendo los inmuebles protegidos por la legislación urbanística vigente en el municipio de Alaejos (Valladolid). En particular, se hacía hecho alusión al edificio sito en la calle Ramón y Cajal, Nº 6 de Alaejos, catalogado en el Plan especial del casco histórico con protección ambiental, con un escudo blasonado declarado Bien de Interés Cultural.

Con relación a ello, recibimos los informes que habíamos solicitado a la Consejería de Cultura y Turismo y al Ayuntamiento de Alaejos, sobre la conservación del inmueble, y, según dichos informes, la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, en virtud del acuerdo adoptado el 13 de julio de 2011, había autorizado, bajo la supervisión municipal, el desmontaje y retirada parcial de ciertos paños de forjados desplomados que estaban provocando empujes no deseados en la fachada principal, llevándose a cabo las correspondientes actuaciones de supervisión de la ejecución de dichos trabajos. De este modo, podíamos considerar que, en el marco de las competencias que correspondían a la Administración que tutela la protección del Patrimonio Cultural, así como de las que tutelan la legalidad urbanística, se estaban llevando a cabo las acciones previstas en la normativa vigente.

Cabría señalar, sin embargo, que, antes de que el inmueble al que se refiere esta actuación llegara al actual estado de deterioro, a pesar del valor patrimonial que comparte



con otros inmuebles del municipio de Alaejos, debieron adoptarse medidas preventivas. A estos efectos, el deber de conservación de los edificios corresponde a los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos sobre el bien, tanto conforme a la normativa relativa a la protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León (art. 24 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, aplicable a cualquier bien de interés artístico, histórico, arquitectónico, etnológico, científico o técnico, con independencia de que los más relevantes tengan un régimen especial de protección), como conforme a la normativa urbanística [art. 8.1 b) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; art. 19 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León]. No obstante, las administraciones también tienen unos deberes en cuanto a la promoción y, en su caso, exigencia de que sean cumplidas las normas de conservación de los bienes inmuebles, y, en particular, de aquellos que presentan un interés desde el punto de vista patrimonial y local.

Una actuación, tanto de carácter conservador como preventiva de un deterioro de más difícil o imposible reparación, puede llevarse a cabo a través de las órdenes de ejecución de obras y trabajos necesarios, dirigidas a los obligados, para que éstos cumplan los deberes urbanísticos, conforme a lo dispuesto en los arts. 319 y ss del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Las entidades locales, y en particular el Ayuntamiento de Alaejos, también tienen la obligación de promover la conservación de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural que se ubican en su ámbito territorial (art. 3.2 de la Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León), y, una forma de intervenir en tal sentido, máxime tratándose de un bien catalogado en el Plan especial del casco histórico con protección ambiental, es mediante la exigencia de las obligaciones impuestas a los obligados por las normas urbanísticas.

En esta medida se formularon la siguiente resoluciones:

A la Consejería de Cultura y Turismo:

*“Que, con la colaboración del Ayuntamiento de Alaejos, se mantengan las actuaciones de seguimiento de las obras llevadas a cabo para la rehabilitación del edificio al que se refiere este expediente, y para la debida tutela del escudo de dicho edificio que ha sido declarado Bien de Interés Cultural”.*

Al Ayuntamiento de Alaejos:

*“Que la legislación urbanística proporciona mecanismos a los Ayuntamientos, tales como las órdenes de ejecución, para exigir la conservación de bienes como los edificios catalogados en un Plan Especial con Protección Ambiental, y que, cuanto menos se demore la intervención municipal dirigida a dicha conservación, menor será el esfuerzo que implique la misma, tanto para la propiedad como para las Administraciones públicas, evitándose, en último extremo, la ruina que pudiera sobrevenir de un bien con evidente interés patrimonial”.*

La Consejería aceptó el contenido de nuestra resolución, indicando que era acorde con la práctica habitual y modo de proceder de la misma, y manteniendo que la rehabilitación del edificio sito en la calle Ramón y Cajal, Nº 6, de Alaejos había tenido el debido seguimiento. El Ayuntamiento de Alaejos, por su parte, aceptó nuestra resolución, indicándonos que se daría la mayor agilidad posible a las intervenciones municipales que procedieran para exigir la conservación de bienes tales como los edificios catalogados en el Plan especial, evitándose la ruina que pudiera sobrevenir a dichos bienes de evidente interés patrimonial.



En parecidos términos se tramitó el expediente **20112431**, en este caso con relación a la Casa de los Carral de la localidad de Villar de los Barrios (León), por el deficiente estado de conservación de dicho inmueble, que además posee dos escudos de más de cien años, y que, por tanto, se encontrarían amparados por el Decreto 571/1963, de 14 de marzo, sobre protección de los escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y piezas similares de interés histórico-artístico.

En este caso, el contenido de las resoluciones emitidas fue la siguiente:

A la Consejería de Cultura y Turismo:

*«Adoptar, sin más demora, las medidas que se estimen oportunas conforme a la normativa reguladora del Patrimonio Cultural de Castilla y León, ante el flagrante incumplimiento de la propiedad de la “Casa de los Carral” de los deberes de conservación de la misma, en especial para garantizar la conservación de este inmueble».*

Al Ayuntamiento de Ponferrada:

*«Auxiliar a la Consejería de Cultura y Turismo en la identificación de los titulares de la Casa de los Carral y en cuantos aspectos sea requerido para promover la conservación de la “Casa de los Carral”.*

*En caso de que resultara necesario en el momento actual, valorando al efecto el estado del inmueble, adoptar cuantas medidas sean necesarias para prevenir cualquier tipo de riesgo para las personas y las cosas a través de los instrumentos establecidos al efecto en la normativa urbanística».*

El Ayuntamiento de Ponferrada aceptó nuestras recomendaciones señalando que había facilitado al Servicio Territorial de Cultura los datos que poseía sobre la titularidad de la Casa de los Carral. Por su parte, la Consejería también aceptó la recomendación y, en consideración a la misma, la Dirección General de Patrimonio Cultural requirió a la Delegación Territorial de León que recabara los informes necesarios para ordenar la ejecución subsidiaria de las obras de conservación del inmueble.

Con posterioridad, el BOCYL de 4 de enero de 2013 publicó la notificación de la Dirección General de Patrimonio Cultural, de la resolución por la que se acuerda declarar el incumplimiento de los deberes de conservación previsto en el art. 24 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León del edificio denominado Palacio de los Carral en Villar de los Barrios en Ponferrada (León) y se acuerda la ejecución subsidiaria.

El expediente **20121624** se debió al cableado sustentado a la fachada de un edificio sito en el Conjunto Histórico Artístico de la parte antigua de la ciudad de Béjar (Salamanca), declarado mediante el Decreto 2407/1974, de 20 de julio.

Al margen de las relaciones de carácter civil, ajenas a cualquier Administración sujeta a la supervisión de esta procuraduría, nuestra actuación se debía centrar, más que en el interés particular de la propiedad del inmueble en el que se sustentaba el cableado, y a la que correspondería ejercer las acciones civiles que tuviera por conveniente, en el interés público que representaba el adecuado mantenimiento de las características ambientales del centro histórico de Béjar, y en las medidas que habría de llevar a cabo el Ayuntamiento de Béjar para garantizar el cumplimiento de la normativa urbanística. A estos efectos, debemos remitirnos al art. 42.1 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, y, asimismo, tener en consideración el deber de conservación que se atribuye a



los propietarios de los bienes inmuebles para mantenerlos en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, en los términos de lo dispuesto en el art. 19 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Si a través de los instrumentos de ordenación urbanística no necesariamente debe preverse el soterramiento de los cableados de un centro histórico como el de Béjar, sí es preciso hacer un especial hincapié en la debida conservación y ornato de inmuebles que, aunque carezcan de una protección específica, sí formen parte de un conjunto histórico, y, de hecho, el Ayuntamiento disponía de un Programa de rehabilitación del centro histórico de Béjar que afectaba a la reurbanización de espacios públicos, para los que se proponía, como medida de intervención, el enterramiento de las instalaciones de red eléctrica municipales y la retirada de las fachadas de elementos antiguos en desuso.

En virtud de todo lo expuesto, dirigimos al Ayuntamiento de Béjar la siguiente resolución:

*“Que sean dictadas las órdenes de ejecución precisas para que el cableado suspendido en el inmueble sito en la Calle Pardiñas, Nº 47, por la fachada que tiene vistas a la Plaza Martín Mateo, sea colocado en las debidas condiciones de ornato y seguridad en consideración al Conjunto histórico del que forma parte dicho inmueble”.*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Béjar, que nos comunicó que estaba llevando a cabo gestiones con la empresa suministradora de energía eléctrica, con el fin de resolver el problema relativo a la existencia de cableado sobre las fachadas de los inmuebles del casco histórico de Béjar.

El expediente **20120843** tuvo por objeto una queja relacionada con los restos arqueológicos del Cerro de los Almadenes en Otero de los Herreros (Segovia), y, en particular, un folleto sobre “Actuaciones arqueológicas en el Cerro de los Almadenes (Otero de Herreros, Segovia). Campaña 2012”. En este folleto se describían los trabajos de la campaña 2012, y se hacía referencia a los descubrimientos obtenidos.

Con relación a ello, la Consejería de Cultura y Turismo, ante nuestra petición de información sobre las comunicaciones que hubiera obtenido la Dirección General competente en materia de patrimonio y bienes culturales sobre los resultados de la campaña llevada a cabo en el Cerro de los Almadenes en el año 2012, y sobre la documentación en la que se materializaran dichas comunicaciones, se limitó a indicarnos que, *“según lo establecido en el Reglamento para la protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, aprobado por Decreto 37/2007, de 19 de abril, el Director de la actividad arqueológica presentará, antes de que concluya el plazo de vigencia de la autorización, un informe con los resultados obtenidos en el transcurso de la misma. El plazo de vigencia de la autorización será hasta el 31 de diciembre del año para el que haya sido otorgada. Así se recoge en la resolución de 7 de mayo de 2012 de la Dirección General de Patrimonio Cultural por la que se concede permiso para realizar una excavación arqueológica en el Cerro de los Almadenes. Por lo tanto, aún no ha finalizado el plazo para presentar el mencionado informe con los resultados de la campaña”.* Asimismo, la Consejería de Cultura y Turismo nos indicó que, según información obtenida del Servicio Territorial de Cultura de Segovia, se estaban desarrollando las actuaciones ordinarias para dicha supervisión de los trabajos autorizados durante la campaña del año 2012, y que *«el transcurso de la actividad está siendo conforme a la autorización concedida, sin haberse comunicado por parte del Director de la actividad incidencia alguna».*



En todo caso, debemos tener en cuenta que el art. 112.1 b) del Reglamento para la Protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, obliga al solicitante de la autorización a “poner en conocimiento de la Dirección General competente en materia de Patrimonio y Bienes Culturales todo descubrimiento de bienes integrantes del Patrimonio Arqueológico que se produzca durante el desarrollo de la actividad inmediatamente o al finalizar ésta, no pudiendo darse a conocer a la opinión pública antes de comunicarlo a la Administración”.

Sin embargo, el folleto al que hemos hecho referencia más arriba, parecía que de pública divulgación, incluía información sobre el desarrollo de la actividad seguida en el Cerro de los Almadenes, y de esta información debería haber tenido conocimiento previo la Administración. De este modo, con independencia de que no hubiera finalizado el plazo para que el director de la actividad arqueológica presentara el correspondiente informe con los resultados obtenidos, si la Administración no estaba obteniendo una información que se daba a conocer al público, se estaba incumpliendo una de las obligaciones impuestas por la normativa al solicitante de la autorización concedida para llevar a cabo la actividad arqueológica.

Asimismo, el incumplimiento de dicho deber sería causa de revocación de la autorización en los términos previstos en el art. 115.2 del Reglamento para la Protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, sin perjuicio de las sanciones a las que pudiera dar lugar dicho incumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en el título VII de la Ley 12/2002, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“- La debida investigación de los hechos relacionados con la información pública, facilitada a través de folletos o por otras vías, sobre las actuaciones arqueológicas llevadas a cabo en el Cerro de los Almadenes durante la campaña 2012, para determinar si se han incumplido las obligaciones impuestas al solicitante de la autorización concedida al efecto, y, en su caso, proceder conforme a lo previsto en la normativa vigente en cuanto a la revocación de la autorización e imposición de sanciones que pidieran corresponder.*

*- Informar a esta procuraduría del resultado de dicha investigación al margen de una eventual aceptación de esta resolución”.*

## **1.2. Protección y conservación de otros bienes integrantes del Patrimonio Cultural**

El expediente **20120869** estuvo relacionado con el reconocimiento del valor y protección del conjunto formado por el Molino Viejo de Cistierna (también conocido como Molino Sandalio), su azud, el canal de derivación, las edificaciones del propio molino y el soto, cuya construcción se data, al menos, en el siglo XVIII.

Al margen de cuestiones referidas al procedimiento de competencia de proyectos seguido ante la Confederación Hidrográfica del Duero, y, en particular, con relación al proyecto del “Parque deportivo y de ocio de aguas bravas en Cistierna (León)” que ha presentado la Consejería de Cultura y Turismo, nuestras actuaciones se circunscribieron al valor que representa el conjunto histórico del Molino Viejo, y a su debida protección, tanto a través de la normativa urbanística, como de la normativa de protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, teniendo en cuenta, precisamente, las competencias atribuidas



a la Consejería de Cultura y Turismo en lo relativo a la conservación y protección de dicho patrimonio.

La información que recibimos de la Consejería de Cultura y Turismo hacía hincapié en el proyecto “Parque deportivo y de ocio aguas bravas en Cistierna (León)”, promovido desde la Dirección General de Turismo de la Junta de Castilla y León en el marco del Plan Miner, financiado mediante convenio firmado entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y la Administración de la Comunidad de Castilla y León, para la promoción del desarrollo económico alternativo de las comarcas mineras. En todo caso, se ponía de manifiesto que, en el proyecto, únicamente el acondicionamiento de un tramo de 250 metros del cauce del río Esla podía tener alguna afección en el Molino Viejo, por cuanto se contemplaba la corrección del azud, para el que se preveía una restauración completa que asegurara su continuidad, pero no en la edificación del molino propiamente, que es independiente del azud.

La consideración del molino como un bien integrante del Patrimonio Cultural de Castilla y León por parte de la Consejería de Cultura y Turismo venía constatada por el hecho de que, a través de la resolución de fecha 7 de febrero de 2005, dicha Consejería informó negativamente la actuación proyectada por una empresa titular del molino, precisamente por el hecho de que la misma destruiría parte de la infraestructura de captación de agua del ingenio hidráulico e histórico y modificaría el entorno del mismo.

Con todo, la Administración autonómica competente en la protección del Patrimonio Cultural de nuestra Comunidad había actuado bajo la premisa de que el Molino Viejo de Cistierna es un bien integrante del Patrimonio Etnográfico de la Comunidad, cuyo interés está avalado por su antigüedad histórica y por haber servido al aprovechamiento histórico de los recursos del medio natural, motivo por el cual había sido incluido en el Inventario del Patrimonio Industrial de Castilla y León. Asimismo, la Consejería de Cultura y Turismo apuntó que, por su singularidad, el molino debería estar incluido en el catálogo de elementos protegidos de las Normas Urbanísticas de Cistierna, como había señalado la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León al Ayuntamiento de Cistierna, en particular a través de un acuerdo adoptado en sesión celebrada el 21 de diciembre de 1995.

Con relación a esto último, el Ayuntamiento de Cistierna se limitó a informarnos que el molino no estaba incluido en el catálogo de elementos protegidos vigente en el municipio, y que no tenía ninguna competencia sobre dicho molino, que era de titularidad privada, por lo que la competencia correspondía a la Consejería de Cultura y Turismo. Frente a ello, debemos tener en cuenta que, con independencia de la titularidad del bien, la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León obliga a las entidades locales a proteger y promover la conservación y el conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León que se ubiquen en su ámbito territorial. Esta protección y promoción de la conservación puede llevarse a cabo, en los casos en los que la singularidad de los bienes no reúna las características para ser declarados Bienes de Interés Cultural ni ser incluidos en el Inventario de Bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León conforme al art. 1.3 de la Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León, a través de las normas urbanísticas municipales, incluyendo dichos bienes en el catálogo de elementos protegidos, como así ha instado la Consejería de Cultura y Turismo al Ayuntamiento de Cistierna.



Por otro lado, la Consejería de Cultura y Turismo nos había informado que, dada la situación de abandono que sufre el Molino Viejo de Cistierna, sería deseable intervenir en el conjunto edificado, añadiéndose que esto estaba fuera del alcance de la Administración por ser titularidad privada. Sin embargo, con relación a esto, también hay que señalar que existe un deber de los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León, de conservarlos, custodiarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro; y, así mismo, existe un deber de los poderes públicos de garantizar la conservación, protección y enriquecimiento de dicho patrimonio (art. 24.1 y 2 de la Ley). De este modo, la Consejería de Cultura y Turismo podría adoptar medidas como la de recordar a la propiedad las obligaciones de conservación impuestas en la Ley, así como reiterar al Ayuntamiento de Cistierna la conveniencia de incluir el Molino Viejo en el catálogo de bienes protegidos de las Normas Urbanísticas Municipales, dada su significación económica, social y cultural, y dada su inclusión en el Inventario del Patrimonio Industrial de Castilla y León, todo ello en el contexto del Plan Sectorial de Patrimonio Industrial, enmarcado en el Plan Pahis 2004-2012 de intervención en el Patrimonio Histórico de Castilla y León.

En virtud de todo lo expuesto, dirigimos las siguientes resoluciones:

- A la Consejería de Cultura y Turismo:

*“Que, como Administración competente en materia de Patrimonio Cultural, inste las medidas oportunas que permitan la conservación de la edificación del Molino Viejo de Cistierna, entre las que se pueden incluir el recordatorio de los deberes de conservación impuestos a la propiedad, y la reiteración de la propuesta dirigida al Ayuntamiento de Cistierna, para que incluya en el catálogo de bienes protegidos de las normas urbanísticas municipales dicho Molino”.*

- Al Ayuntamiento de Cistierna:

*“Que, en consideración a la importancia e interés cultural del Molino Viejo de Cistierna, integrado en el Inventario del Patrimonio Industrial de Castilla y León, se incluya igualmente en el catálogo de bienes protegidos de las normas urbanísticas municipales, para garantizar la debida protección del inmueble”.*

La Consejería de Cultura y Turismo aceptó las recomendaciones contenidas en la resolución, poniendo de manifiesto que, en consonancia con el acuerdo de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de 18 de diciembre de 2003, se había procedido a reiterar al Ayuntamiento de Cistierna la conveniencia de catalogar el Molino Viejo dentro de las Normas Urbanísticas Municipales, con el fin de garantizar su adecuada protección.

Asimismo, la Consejería de Cultura y Turismo solicitó al Ayuntamiento de Cistierna que éste le remitiera información sobre la propiedad de dicho inmueble, dado que a la Consejería no le constaba dicho extremo, a los efectos de recordar igualmente a la propiedad del inmueble su deber de conservación.

También el Ayuntamiento de Cistierna aceptó nuestra resolución, indicando que, en el momento en el que se produjera la modificación de las Normas Urbanísticas de Cistierna, se procedería a la catalogación de una serie de edificios entre los que se encuentra el Molino Viejo y el Molino de la Sobarriba.



También se nos indicó que, en su momento, se había pedido un presupuesto para llevar a cabo un estudio arqueológico que permitiese la catalogación de dichos bienes, pero debido al coste del mismo, no se había podido llegar a realizar. Asimismo, se nos señaló que se había solicitado una subvención para la adaptación de las Normas Urbanísticas, la cual permitirá la catalogación deseada.

Con motivo de una queja que hacía alusión a un vagón construido en el año 1894, que fue cedido por FEVE al Ayuntamiento de Cistierna para ser destinado a lo que hoy es el Museo Ferroviario, y que fue abandonado después de ser restaurado por medio de una subvención concedida por la Diputación de León en el año 1999, se tramitó el expediente **20120623**.

A la vista de la información facilitada, tanto por la Diputación de León, como por el Ayuntamiento de Cistierna, pudimos comprobar que, en efecto, como consecuencia del abandono denunciado, la restauración realizada en el año 1999 se había perdido por completo, y el vagón se encontraba en un estado de absoluto deterioro.

Dadas las circunstancias que fueron tenidas en consideración, el Ayuntamiento de Cistierna era el responsable de llevar a cabo las medidas oportunas para que la ubicación y unas mínimas medidas de protección del vagón y otro material que le había cedido FEVE no dieran lugar al deterioro que había sufrido durante años, y, en particular, aquel que había sido restaurado por medio de subvenciones públicas.

La debida gestión de los intereses públicos que tienen encomendadas las administraciones no puede ser compatible con el abandono de determinados bienes, aunque existieran actuaciones y servicios prioritarios a los que deben hacer frente los municipios a los que hacía referencia el Ayuntamiento de Cistierna en su informe, a la vez que indicaba que el objetivo final del Ayuntamiento era llevar al Museo Ferroviario de Cistierna el vagón cedido en depósito por FEVE, como parte de la actividad desarrollada para la ampliación de dicho Museo.

En cualquier caso, también se advirtió que el Ayuntamiento de Cistierna podría no tener suficientemente identificado el material que de algún modo le habría cedido FEVE, ni el estado ni ubicación del mismo, ni las consecuencias que pudieran existir, incluso indemnizatorias, en el caso de que FEVE exigiera el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos u otros instrumentos jurídicos a través de los que se llevaran a cabo las correspondientes puestas a disposición de los bienes.

Con todo, se dirigió al Ayuntamiento de Cistierna la siguiente resolución:

*“«- Que se lleve a cabo una relación de todo el material móvil cedido por FEVE al Ayuntamiento de Cistierna, concretándose el régimen al que están sometidas las cesiones de dicho material, la localización física del mismo, y el estado en el que se encuentra.*

*- La adopción de las medidas que resulten más urgentes para evitar el progresivo deterioro del material que corra un evidente peligro de pérdida, como podría ser su traslado a un lugar adecuado, y la dotación de elementos de protección (cubiertas, clausura de accesos, etc.).*

*- La redacción de un plan de medidas, con la colaboración de la Asociación de Ferroviarios San Fernando si así se estima oportuno, para dar el destino adecuado*



*al material que debería ser parte del Museo Ferroviario de Cistierna, y para que éste pueda vincularse de forma estable al Museo Ferroviario mediante los acuerdos que corresponda formalizar con FEVE”.*

El Ayuntamiento de Cistierna nos mostró su expreso interés por el patrimonio ferroviario que es testimonio de la historia del municipio, poniendo su mayor empeño en la creación del Museo Ferroviario. Asimismo, con posterioridad a nuestra resolución, el Alcalde de Cistierna se puso en contacto con FEVE, para solicitar el traslado de los vagones CSV 5012 y GFV 23 a la zona de la 2ª fase del Museo Ferroviario, lo cual fue llevado a cabo el 19 de septiembre de 2012.

## 2. Deportes

En relación con la situación de varios deportistas que, a pesar de sus resultados, habían quedado fuera de las relaciones de deportistas declarados de alto nivel de Castilla y León contenidas en la Orden CYT/402/2012, de 28 de mayo, y en la Orden CYT/531/2011, de 28 de abril, se tramitó el expediente **20121050**.

Según la información facilitada por la Consejería de Cultura y Turismo, la Federación de Deportes a la que pertenecían los deportistas no había remitido ninguna solicitud para la inclusión de los mismos en las relaciones de deportistas declarados de alto nivel, a pesar de que, conforme a los arts. 36 y 37 del Decreto 51/2005, de 30 de junio, sobre la actividad deportiva, es la Consejería competente la que debe aprobar dicha declaración, tras la propuesta elevada por la Comisión de evaluación del deporte de alto nivel de Castilla y León, y una vez iniciado de oficio o a instancia de las federaciones deportivas de Castilla y León el correspondiente procedimiento.

En definitiva, las federaciones deportivas están llamadas a realizar funciones públicas de carácter administrativo, en los términos de lo dispuesto en los arts. 13.3 y 19 de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León, y, en particular, tienen un papel determinante a la hora de presentar las solicitudes de declaraciones de deportistas de alto nivel, acompañadas de las certificaciones de las actividades deportivas de los correspondientes deportistas.

En el supuesto relativo al objeto de la queja tramitada, aunque parecía haber indicios de que los deportistas a los que se refería la misma podrían haber estado dentro de las solicitudes que habrían de ser presentadas para la declaración de deportistas castellanos y leoneses de alto nivel, no se había aclarado la actuación llevada a cabo por la federación implicada con relación a los procedimientos resueltos en la Orden CYT/402/2012, de 28 de mayo, y en la Orden CYT/531/2011, de 28 de abril. Dicha aclaración debería hacerse por la Administración mediante el ejercicio del control que le corresponde, para garantizar el efectivo cumplimiento de las funciones públicas encomendadas a las federaciones deportivas según lo previsto en el art. 22 de la Ley del Deporte de Castilla y León, y, en particular, el inicio de los procedimientos de declaración de deportistas castellanos y leoneses de alto nivel en los términos establecidos en la legislación vigente. De hecho, dicho inicio podía realizarse de oficio por la Administración, y está regulado un procedimiento extraordinario que permitiría la ampliación de la relación correspondiente al año 2012, si bien es cierto que este procedimiento, que permite acoger solicitudes fuera de plazo, está previsto para los supuestos de obtención de triunfos deportivos relevantes durante el año en curso.



En consideración a todo lo expuesto, se dirigió a la Consejería de Cultura y Turismo la siguiente resolución:

*“- Que, a instancia de los órganos que correspondan de la Consejería de Cultura y Turismo, se lleve a cabo una investigación sobre los deportistas con licencia deportiva expedida por la Federación Castellano y Leonesa de Judo y Disciplinas Asociadas, a los efectos de comprobar si se han omitido las solicitudes de declaración de deportistas castellanos y leoneses de alto nivel que fueran procedentes.*

*- Que, en el caso de que, en efecto, hubiera deportistas que debieran haber sido declarados deportistas castellanos y leoneses de alto nivel conforme a los requisitos y condiciones objetivas de naturaleza técnico-deportiva establecidas, se amplíe la última relación anual para incluir a dichos deportistas”.*

La Consejería aceptó nuestra resolución, poniéndonos de manifiesto que realizaría de oficio y en el menor plazo posible cuantas actuaciones fueran necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación del procedimiento y actuaciones realizadas por la Federación de judo y disciplinas asociadas de Castilla y León, a los efectos de la presentación de sus deportistas para la inclusión en la declaración de deportistas de alto nivel de la Comunidad de Castilla y León correspondiente a los años 2010 y 2011.



## ÁREA G

### INDUSTRIA, COMERCIO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>165</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>33</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>47</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>37</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>30</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>18</b>

Dentro del Área de Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social, el mayor número de quejas, concretamente, casi la mitad de las 165 registradas, se refieren a temas relativos a la cotización, recaudación de cuotas y acción protectora de la Seguridad Social, y a las actuaciones de la Mutualidades; si bien, en su mayoría, fueron remitidas a la Defensora del Pueblo en consideración a las competencias atribuidas al Procurador del Común. Asimismo, dentro de ese grupo mayoritario de quejas hay que incluir aquellas sobre pensiones no contributivas, sobre la renta garantizada de ciudadanía y sobre ayudas de emergencia social, que han dado lugar a una decena de resoluciones que, salvo una excepción, han sido aceptadas por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a la que han sido dirigidas.

El número de quejas relacionadas con temas de industria ha ascendido de 46 a 55, siendo las relacionadas con la energía eléctrica, un total de 44, en particular sobre las dificultades de acceso al suministro, las deficiencias de calidad del suministro y facturación, las que han centrado los motivos de reclamación. Más anecdóticas han sido las quejas sobre la distribución y facturación de gas, así como sobre la ITV. Con todo, hay que hacer notar que dos bloques de quejas, uno compuesto por 11 quejas, y el otro integrado por 14 quejas, se refirieron cada uno de ellos a un concreto problema de suministro eléctrico. En cualquier caso, fueron dirigidas tres resoluciones a la Consejería de Economía y Empleo sobre cuestiones relativas a instalaciones eléctricas, y una sobre la ITV, habiendo sido aceptadas todas ellas, excepto una sobre la que, a fecha de cierre de este Informe, la Administración receptora no se había pronunciado. La mayoría del resto de quejas fueron archivadas por inexistencia de irregularidad, y, algunas de ellas, por referirse a cuestiones de índole privado.

En materia de comercio, de los 3 expedientes registrados, únicamente uno concluyó con una resolución, dirigida al Ayuntamiento de Ávila, con relación al ejercicio de la actividad comercial en sus mercados al aire libre, sin que, a fecha de cierre de este Informe se nos hubiera comunicado tampoco la aceptación o rechazo de la misma.

Finalmente, en materia de empleo, se registraron 26 quejas, gran parte de las cuales fueron remitidas a la Defensora del Pueblo, por tener por objeto prestaciones gestionadas



por la Administración estatal. El resto han estado referidas, fundamentalmente, al desarrollo de acciones formativas y a las subvenciones destinadas al fomento del empleo, dictándose dos y tres resoluciones sobre dichos aspectos, respectivamente. Las dos resoluciones sobre el desarrollo de acciones formativas fueron aceptadas por la Consejería de Economía y Empleo; en tanto que ninguna de las tres resoluciones sobre las subvenciones destinadas al fomento del empleo fueron aceptadas totalmente, si bien a falta de que tuviéramos respuesta respecto a una de ellas a fecha de cierre de este Informe.

Respecto al año 2011, no se puede considerar que haya existido una variación significativa del número de quejas presentadas en el Área de Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social, si no se obvian los bloques de quejas presentados en el año 2012 sobre un mismo motivo. Sí cabe resaltar, sin embargo, que en lo que respecta a la acción social, prácticamente se han duplicado las quejas presentadas sobre aspectos relativos a la renta garantizada de ciudadanía. Igualmente, se incrementaron las quejas relativas a suministros energéticos e ITV, disminuyendo, sin embargo, las quejas presentadas en materia de comercio y empleo.

La colaboración de las administraciones para atender nuestras peticiones de información ha sido aceptable, y, respecto al año anterior, también ha existido un aumento significativo del grado de aceptación de nuestras resoluciones que, salvo excepciones, han sido aceptadas.

## 1. INDUSTRIA

### 1.1. Instalaciones de energía eléctrica

#### 1.1.1. Acceso al suministro

El expediente **20120413** estuvo relacionado con la falta de atención del suministro de energía eléctrica requerido para un edificio de 14 viviendas de promoción pública, con licencia de ocupación fechada en el año 2008, y que compartió proyecto técnico con otro edificio gemelo.

El 14 de febrero de 2007, se había solicitado suministro eléctrico para ambos edificios, planteándose, desde ese momento, un conflicto, entre la empresa suministradora y la promotora de los edificios, sobre quién debía correr con los gastos de extensión de red que permitieran los suministros requeridos para las viviendas conforme a lo establecido en el art. 9.3 a) del RD 222/2008, de 15 de febrero.

Ante esta situación, la promotora del edificio instó al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora la resolución del conflicto, emitiendo éste resolución de 21 de enero de 2011, en el sentido de desestimar la reclamación presentada en nombre de la promotora, al considerar que ésta debía realizar las infraestructuras eléctricas necesarias para los suministros solicitados. Interpuesto recurso de alzada contra esta resolución, dicho recurso fue estimado mediante la resolución de la Delegación Territorial de Zamora de fecha 28 de julio de 2011, pero exclusivamente teniendo por objeto esta resolución la solicitud que afecta a uno de los edificios, dejando al margen la cuestión de la responsabilidad de llevar a cabo las obras de extensión de red para el otro edificio.



Con ello, la promotora se vio obligada a presentar nueva solicitud ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora, concretamente el 25 de agosto de 2011, para que también se impusiera a la compañía suministradora la realización de las obras de extensión de red para el edificio al que no alcanzaba la anterior resolución, y poder así obtener el suministro de energía eléctrica, lo que dio lugar a la tramitación de un nuevo expediente. Además, la misma promotora, mediante escrito presentado el 24 de septiembre de 2011 ante el Servicio Territorial, presentó denuncia contra la compañía suministradora, para que se iniciara un expediente sancionador, por no facilitar el suministro eléctrico que se había solicitado hacía casi tres años. Con todo, a pesar de diversos escritos dirigidos en representación de la promotora, entre el 24 de septiembre y el 29 de noviembre de 2011, para conocer el estado de tramitación, tanto del expediente relativo a las obras de extensión, como de la denuncia posterior, no se recibió respuesta del Servicio Territorial, hasta el escrito fechado el 7 de diciembre de 2011, por el que se vino a informar al interesado que se seguía la tramitación que correspondía, y que la numerosa presentación de escritos dificultaba la resolución de los expedientes por parte del Servicio Territorial.

Respecto a todo ello, debíamos considerar que la resolución que resolvió el recurso de alzada contra la resolución de 21 de enero de 2011 debía haber tenido por objeto los dos edificios de forma expresa, lo que hubiera evitado una nueva reclamación para el suministro del edificio al que no afectaba dicha resolución, así como la tramitación de un nuevo expediente sobre un objeto que, por su relación con el del expediente ya tramitado, necesariamente tenía que concluir en el sentido en el que finalmente se había resuelto.

En cuanto a la denuncia presentada por la empresa promotora del edificio el 24 de septiembre de 2011, ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora, para que se iniciara un expediente sancionador por no facilitar el suministro eléctrico que se había solicitado hacía casi tres años, dicho Servicio nos comunicó que no existía falta de atención al consumidor, dado que la empresa distribuidora había contestado al solicitante sobre el punto de suministro y las condiciones técnico-económicas, las cuales no habían sido aceptadas por la promotora, motivo por el que surgió la discrepancia entre ellas.

Frente a ello, debemos tener en cuenta que, según el art. 89.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la resolución dictada en los procedimientos tramitados a solicitud de los interesados será congruente con las peticiones formuladas por estos, además de que, conforme al art. 89.1, se deben decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados. De este modo, dado que la denuncia se fundamentó en la aplicación del régimen de infracciones y sanciones previsto en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y con independencia de que se apreciaran o no motivos para incoar el procedimiento sancionador solicitado, debería haberse abierto un expediente específico a tal fin, informando al denunciante si se procedería a la incoación, todo ello conforme al art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador de la Comunidad de Castilla y León.

Por lo expuesto, se dirigió a la Consejería de Economía y Empleo la siguiente resolución:

*“- Que el contenido de las resoluciones que ponen fin a los procedimientos han de incluir todas las cuestiones planteadas por los interesados, así como aquellas otras derivadas del mismo. De este modo, la Resolución de 28 de julio de 2011 del Delegado Territorial de Zamora en el Expediente 96/2009/R/EDIF debió dar respuesta, tanto a la discrepancia del suministro del edificio sito en (...), como a la del suministro del*



*edificio sito en (...), por cuanto ambas discrepancias estaban relacionadas entre sí, y la respuesta dada a una de ellas no podía estar desvinculada de la otra.*

*- Que, en todo caso, la Administración debe cumplir los plazos para resolver, e informar sobre el estado de la tramitación de los procedimientos a los interesados en los mismos.*

*- Que procede la tramitación individualizada de la denuncia presentada en nombre y representación de la mercantil (...) el 24 de septiembre de 2011, debiendo informarse a la denunciante, en todo caso, si se procede a la incoación o no del expediente sancionador previas actuaciones de información previa.*

*- Que, en los términos anunciados por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora, se debe seguir la tramitación prioritaria de los expedientes que están relacionados con el suministro de energía eléctrica a los edificios sitios en (...), con el fin de facilitar la habitabilidad de las viviendas afectadas”.*

## **1.1.2. Deficiencias en la calidad del suministro**

Los cortes de suministro de energía eléctrica y otros defectos en la calidad del mismo que han afectado a varios vecinos de un inmueble, y las pretensiones dirigidas por los afectados tanto a la compañía suministradora como a la Consejería de Economía y Empleo, dieron origen al expediente **20120909**.

A la vista de la información facilitada por la Consejería de Economía y Empleo, se había iniciado un expediente de reclamación por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, para averiguar el origen de los disparos intempestivos de los interruptores diferenciales.

Conforme al art. 49 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, existe una potestad inspectora de la Administración, para practicar de oficio, o a instancia de parte, cuantas inspecciones y verificaciones se precisen para comprobar la regularidad y continuidad en la prestación de las actividades necesarias para el suministro, así como para garantizar la seguridad de las personas y las cosas. Y, al amparo de dicha potestad, y dado el tiempo transcurrido desde que se venían produciendo las incidencias a las que había dado lugar la reclamación tramitada por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, era necesario que las medidas de averiguación del origen de las anomalías fueran llevadas a cabo con la mayor celeridad posible, en orden a eliminar las mismas, y determinar la posible responsabilidad de los daños causados en los términos de lo establecido en el art. 109 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, de actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Asimismo, determinada en su caso la responsabilidad de alguno de los sujetos implicados en el suministro eléctrico, podría incoarse un expediente sancionador conforme al régimen establecido en el título X de la Ley del Sector Eléctrico.

Al respecto, esta procuraduría emitió la siguiente resolución:

*“Que la Administración competente en la materia está llamada a llevar a cabo, con la mayor celeridad posible, las acciones pertinentes para determinar el origen y la responsabilidad de las incidencias que repercuten en la calidad del suministro eléctrico por la que se ha reclamado, con el fin de resolver el expediente al que han dado lugar las reclamaciones, obligando en su caso a los responsables a adoptar las medidas oportunas para eliminar dichas incidencias, y sin perjuicio de la posible incoación de un expediente sancionador contra los responsables”.*



La Consejería de Economía y Empleo aceptó esta resolución, señalando, no obstante, que, dado que existe un fenómeno de resonancia eléctrica, la identificación del mismo puede tener un plazo incierto.

### 1.1.3. Expropiaciones para instalaciones eléctricas

El expediente **20111677**, al que se habían sido acumulados los expedientes registrados con los números **20111678**, **20111679** y **20111680**, tuvo por objeto un expediente de expropiación forzosa, para la realización de unas instalaciones de energía eléctrica, con motivo de la cual fueron ocupadas por la empresa beneficiaria una serie de fincas con anterioridad a las actas previas de ocupación.

Al margen de otras cuestiones planteadas en las que no se advirtió irregularidad alguna, según la información facilitada por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, en algún supuesto, existía un justiprecio fijado por la Comisión Territorial de Valoración, lo que nos llevaba a pensar que, en cualquier caso, los propietarios de las fincas afectadas por la expropiación no habían cobrado el precio que les correspondía por razones ajenas a su voluntad.

La Administración, sometida al ordenamiento jurídico, está llamada a cumplir los plazos y seguir los procedimientos establecidos al efecto, en particular en el caso de afectar a derechos como el de la propiedad reconocido en el art. 33 de la Constitución Española, en tanto que la expropiación forzosa constituye una forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos. Asimismo, los interesados en cualquier expediente administrativo deben tener acceso al estado de tramitación de los procedimientos, conforme a lo previsto en el art. 35 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que deben tener respuesta las solicitudes hechas al efecto por los expropiados en los expedientes a los que se refiere esta queja.

De este modo, se formuló la siguiente resolución:

*“Agilizar la resolución de los Expedientes de Expropiación Forzosa a los que se refiere esta queja, con el fin último de que los propietarios afectados obtengan el precio que les corresponde en el plazo más breve posible”.*

La Consejería de Economía y Empleo aceptó la resolución sobre la agilización de la tramitación de los expedientes de expropiación forzosa.

### 1.2. Inspección Técnica de Vehículos (ITV)

El expediente **20121636** tuvo lugar con ocasión del resultado desfavorable de la Inspección Técnica de Vehículos (ITV) a la que fue sometido un tractor, al advertirse que en la tarjeta de inspección técnica del vehículo constaba un número de identificación, al igual que en la chapa de características del vehículo adherida al mismo, y en la documentación remitida por Tráfico en el momento de la matriculación, pero, sin embargo, en el bastidor del tractor aparecía troquelado ese número de identificación de siete dígitos, pero variando el orden de los dos últimos. Ante esta situación, dados los problemas de identificación del vehículo, no se pudo pasar de modo favorablemente la ITV, dado que el art. 10.2 del Reglamento general de vehículos aprobado por el RD 2822/1998, de 23 de diciembre, exige, con carácter previo a la inspección técnica, la identificación del vehículo.



Con motivo de lo expuesto, el propietario se dirigió al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Burgos, con el fin de obtener información sobre la problemática surgida. Como respuesta, dicho Servicio informó que no era posible determinar el número de bastidor de origen del vehículo; que una de las formas posibles de poder colocar el número de identificación correcto en el bastidor del tractor era por medio de una reforma consistente en la sustitución de dicho elemento, en el supuesto de que se hubiera cambiado la pieza; y que, en el caso de que aparecieran otras informaciones que pudiera aportar el interesado, se tendrían en cuenta para disponer en el vehículo el número de bastidor con el que supuestamente fue vendido y que, según el propietario, sería el que coincidía con el de la ficha técnica, ya que había sido informado de que, en Alemania, había sido vendido otro tractor con el número de bastidor coincidente con el de la documentación.

Con todo, manteniendo el propietario del tractor que nunca había existido sustitución del bastidor, y dada la inviabilidad de cambiar dicho bastidor por otro distinto, por la mera existencia de una simple falta de concordancia del número troquelado en el mismo y el de la documentación, se había propuesto desde la Administración la opción de “simular” una reforma tipificada en el Manual de Reformas de Vehículos con el código 1.1 del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (“Sustitución total o parcial del bastidor o de la estructura autoportante, cuando la parte sustituida sea la que lleva grabado el número de identificación del vehículo”), para lo que era necesario la expedición de un certificado de taller que habría de llevar a cabo la reforma, así como un acta de destrucción del bastidor sustituido, y que habría de hacerse con la presencia del personal técnico de órgano competente. De hecho, y así se constató con el informe que nos remitió el Servicio de Reglamentación y Seguridad Industrial de la Consejería de Economía y Empleo, se facilitó al propietario del tractor un acta de destrucción del bastidor, que se habría realizado en presencia de un técnico del órgano competente en materia de Industria de la Junta de Castilla y León. Esta acta, extendida por sustitución total/parcial de chasis del vehículo, no tenía cubierto el espacio destinado a la fecha, y contaba con una rúbrica en el lugar reservado a la Administración, permaneciendo en blanco el espacio destinado a la firma del responsable del taller que debería llevar a cabo la reforma.

Volviendo al origen del problema de la identificación del tractor, en efecto, se había comprobado que la documentación precisa para la matriculación archivada en el Registro de Vehículos Matriculados del Servicio Territorial de Industria de Burgos, contenía una copia de una huella facsímil de un número de bastidor que coincidía con el de la documentación (tarjeta de inspección técnica) y, que, por lo tanto, debería corresponder con el que tuviera troquelado el tractor, dado que aquella habría de haberse obtenido directamente de éste troquelado, pero la realidad no era así, desconociéndose de dónde procedía la huella que figuraba en el archivo.

Asimismo, el Servicio Territorial de Burgos, a la vista de lo anterior, y con el fin de aclarar la situación, había contactado telefónicamente con el concesionario vendedor y con el propietario actual de la marca, aunque se trataba de una entidad distinta a la que fabricó el vehículo en el año 2003. Con todo, desde la misma se indicó que la documentación del vehículo se encontraba asociada a otro vehículo que se hallaba en Alemania, y que, en España, no estaba matriculado otro vehículo que tuviera asignado el número que llevaba troquelado el tractor del interesado. Asimismo, el concesionario que vendió el vehículo tampoco aclaró la procedencia de la huella que figuraba en la documentación y se desconocía la causa de la disparidad entre el número real del bastidor y el de la documentación.



En definitiva, ante dicha circunstancia, podría haber ocurrido que se hubiera sustituido el bastidor del tractor por otro sin legalizarse la reforma, cosa que negaba el propietario; o bien, que, por error, u otro motivo, el facsímil que existía en el Registro de Vehículos Matriculados se hubiera extraído de otro vehículo o de otro soporte hecho al efecto. De este modo, sería conveniente comprobar si, en efecto, existía un vehículo en Alemania con el número troquelado en su bastidor coincidente con el de dicho facsímil y qué documentación tenía.

En cualquier caso, la propuesta de llevarse a cabo la tramitación de una reforma consistente en la sustitución total o parcial del bastidor o de la estructura autoportante (Reforma 1.1 del Manual de reformas de vehículos), no tenía cabida en la medida en la que el propietario negaba que se hubiera producido dicha sustitución, y menos podía llevarse a cabo la expedición de documentos que podrían ser constitutivos de supuestas falsedades, y que también implicarían al taller que en su caso aceptara extender la certificación de una modificación no realizada, e incluso al propietario del vehículo.

Por otro lado, es lo cierto que el problema surgido era ajeno a la Administración, y, si no había existido una reforma no legalizada, era la marca fabricante y el concesionario vendedor los que debían responder de la falta de concordancia de la documentación facilitada junto con el vehículo vendido. A pesar de ello, se nos informó por parte del Servicio de Reglamentación y Seguridad Industrial que lo más adecuado sería que, desde el Servicio Territorial de Burgos, se oficiara escrito al fabricante o representante actual de la marca en España, a la entidad comercial que emitió en el año 2003 la documentación o tarjeta de inspección técnica que sirvió de base para matricular el vehículo, y al concesionario que facturó y vendió el vehículo, para que se esclarecieran los hechos, y proceder en consecuencia.

No obstante, sin perjuicio de las acciones que pudiera tener el propietario del vehículo frente a quienes fabricaron y vendieron el mismo, en caso de que existieran elementos que evidenciaran un simple error en el troquelado original del número de bastidor, para regularizar la situación, habría de tramitarse la reforma 1.2 del Manual de reformas de vehículos (“Modificaciones que afecten a la identificación del vehículo”), para lo cual se requeriría, entre otra documentación, certificado del fabricante del vehículo.

Con todo, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que, a los efectos de facilitar la posible tramitación de la Reforma correspondiente al Código 1.2 del Manual de Reformas en Vehículos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en el tractor con matrícula (...), a instancia del Servicio Territorial de Burgos se lleven a cabo las pesquisas que pudieran evidenciar los presupuestos para llevar a cabo dicha reforma, en los términos que ha considerado oportuno según la información facilitada con motivo de este expediente, y sin perjuicio de la aportación exigible al titular del vehículo y de las acciones que a éste le pudieran corresponder frente al fabricante y vendedor del mismo”.*

Al respecto, la Consejería de Economía y Empleo nos indicó que, conforme al espíritu de la resolución del Procurador del Común, se realizarían las averiguaciones pertinentes, para intentar delimitar el origen y la causa del problema relativo a la falta de identidad entre el número del bastidor y el facsímil y placa del vehículo, y posteriormente, una vez hechas éstas, se intentaría dar la mejor solución posible al problema.



## 2. COMERCIO

La presunta actividad de venta llevada a cabo en los mercados al aire libre situados en el término municipal de Ávila dio lugar a la tramitación del expediente **20111115**. Se ponía de manifiesto que no se cumplían los requisitos para el ejercicio de dicha actividad, y, en particular, el de estar en situación de alta en el correspondiente epígrafe fiscal del impuesto de actividades económicas, y hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de la seguridad social. Esta cuestión ya había sido objeto del expediente **20101498**, en el que se había dirigido una resolución al Ayuntamiento de Ávila, para que pusiera *“un especial celo en el cumplimiento del Reglamento Regulator de la Venta en los Mercados Municipales al Aire Libre en el Término Municipal de Ávila, en particular en cuanto a la vigilancia y control de las exigencias establecidas para quienes realizan la actividad comercial a través de sus agentes, y, en definitiva, en la eliminación de las prácticas irregulares que puedan estar teniendo lugar en contra o al margen de las correspondientes licencias municipales”*.

Con relación a dicha resolución, el Ayuntamiento de Ávila nos había comunicado que aceptaba la misma, informándonos con relación a la nueva queja que, durante el año 2011, todas las autorizaciones habían sido rechazadas por la falta de espacio y de puestos libres en el mercado. Por otro lado, tampoco se había incoado ningún expediente sancionador por incumplimiento del Reglamento regulador de la venta en los mercados, aunque sí habían existido apercibimientos por parte de los agentes de la Policía Local, quienes, junto con el personal municipal del área de mercados vigilaban y garantizaban el debido cumplimiento de las autorizaciones y todo cuanto está previsto en el Reglamento regulador.

Por otro lado, permanecía en vigor el Reglamento regulador de la venta en los mercados municipales al aire libre en el término municipal de Ávila, de fecha 12 de septiembre de 2005, sin que hubiera sido objeto de modificación alguna, aunque se encontraba en fase de estudio técnico la modificación de lo relativo a las autorizaciones municipales y a las infracciones y sanciones.

Con relación a esto último, al margen del propósito indicado por el Ayuntamiento de mejorar el funcionamiento del mercado, había que tener en cuenta que el Reglamento debía adaptarse al RD 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria, y en particular, en lo que concierne al régimen de autorizaciones.

En definitiva, dirigimos al Ayuntamiento de Ávila una nueva resolución:

*“- Que persista la vigilancia y control de las exigencias establecidas para quienes realizan la actividad comercial a través de los Agentes y personal municipal, con el fin eliminar de forma eficaz cualquier práctica irregular que puedan estar teniendo lugar en contra o al margen de las correspondientes autorizaciones municipales.*

*- La adaptación del Reglamento Regulator del Mercado al Aire Libre a la normativa vigente en el plazo más breve posible”.*

## 3. EMPLEO

En materia de Empleo, los expedientes tramitados que han dado lugar a resolución tuvieron por objeto varias incidencias relacionadas con acciones formativas para la búsqueda de empleo, así como con subvenciones dirigidas a la promoción del mismo.



## 3.1. Acciones formativas

Con relación a un curso sobre venta de servicios y productos turísticos, impartido dentro del Programa de orientación, formación e inserción profesional, cofinanciado por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León (ECYL) y el Fondo Social Europeo (FSE), a través de una asociación, entre los meses de enero y marzo de 2010, se tramitó el expediente **20120356**. Algunos de los asistentes no habían obtenido el correspondiente diploma, a pesar de que, según la información remitida por la Consejería de Economía y Empleo, se habían enviado a la asociación que impartió el curso los 15 diplomas correspondientes a los alumnos participantes en la acción formativa, debidamente firmados por el ECYL, teniendo en cuenta que los 15 alumnos habían finalizado la acción formativa, habían asistido a, al menos, un 75 por ciento del total de su duración, y habían sido evaluados favorablemente, de acuerdo con lo establecido en la resolución de 10 de junio de 2009 por la que se convocó la subvención. Sin embargo, la asociación beneficiaria de la subvención, incumpliendo su obligación, no entregó el diploma a 7 de esos participantes.

A la vista de lo expuesto, consideramos que, según las bases reguladoras de las subvenciones del Programa de orientación, formación e inserción laboral, establecidas en virtud de la Orden EYE/1171/2009, de 22 de mayo, constituía una obligación de los beneficiarios “entregar a cada participante que haya finalizado la acción formativa un certificado de asistencia a la misma, y a cada participante que haya superado la formación con evaluación positiva un diploma acreditativo. Ambos tendrán las características que se especificarán en la Resolución de convocatoria” (Base 5ª 2 e). Por lo tanto, con independencia de que los siete alumnos a los que se refería el expediente no debían haber sido seleccionados para la realización de la acción formativa subvencionada, la responsabilidad de la selección correspondía a la beneficiaria de la subvención (Base 5ª 1 h); de modo que, si dichos alumnos realizaron el curso, y si se cumplían los demás requisitos para que les fuera expido el diploma acreditativo, debía entregarse a dichos alumnos los diplomas que, además, ya habían sido expedidos y que, a la vista de la información facilitada, se podrían encontrar en posesión de la asociación.

Por ello, formulamos la siguiente resolución a la Consejería de Economía y Empleo:

*«Que, sin perjuicio de las demás consecuencias vinculadas al incumplimiento por parte de la Asociación (...) de las Bases reguladoras de la subvención que le fue concedida, proceda el ECYL a reclamar a la Asociación, de forma inmediata, la devolución de los diplomas correspondiente a la acción formativa “Venta de Servicios y Productos Turísticos” que todavía no hayan sido entregados a los alumnos, para ponerlos a disposición de éstos».*

La Consejería aceptó nuestra resolución, y, de hecho, el ECYL siguió las recomendaciones realizadas, indicando que, en el caso de que no fueran recibidos los diplomas por la asociación, el propio Servicio Público de Empleo expediría a las personas afectadas un certificado en el que constara el contenido y la duración de la formación recibida en el curso.

El expediente **20112107** se inició con relación a un supuesto trato humillante y de acoso hacia dos trabajadores participantes en un taller de empleo, por parte de las responsables de este taller.



A la vista de la información que nos fue proporcionada por el Ayuntamiento de Valladolid responsable del taller, tras la finalización del mismo, a uno de los trabajadores al que se refería la queja no le fue expedido el certificado, al no haber realizado la formación teórica y práctica necesaria para ello; en tanto que al otro trabajador sí le fue expedido el certificado con resultado insatisfactorio, al haber suspendido las pruebas, manteniéndose con él varias reuniones en las que se le ofreció la posibilidad de conocer los motivos de la valoración de las pruebas obtenida. Con todo, estos dos trabajadores fueron los únicos participantes en el taller que no consiguieron el certificado satisfactorio.

Asimismo, habiendo presentado los dos trabajadores una reclamación en el Ayuntamiento de Valladolid, por el presunto trato vejatorio y acosador al que se ha hecho referencia, el responsable del Centro de Formación para el Empleo en el que se realizó el taller investigó los hechos, sin que se pudiera constatar el fundamento de la reclamación, en tanto que lo que se hacía con frecuencia era recordar a todos los participantes en los talleres de empleo, regulados por la Orden EYE/749/2004, de 10 de mayo, que son trabajadores con un contrato para la formación, insistiéndose que la relación con el Ayuntamiento es contractual, pero sin que dicho recordatorio se lleve a cabo de forma humillante o irrespetuosa. Con todo, al margen de que no contamos con elementos objetivos que permitieran considerar fundamentada la reclamación, sí debería haber una respuesta expresa a la misma, dada la obligación que en este caso corresponde al Ayuntamiento de Valladolid a tenor del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, el Ayuntamiento de Valladolid fue destinatario de la siguiente resolución:

*“Que emita una resolución expresa y motivada, en respuesta a la reclamación presentada (...), y notifique la misma (...) en el plazo más breve posible dado el tiempo transcurrido desde la reclamación”.*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Valladolid según la respuesta que nos fue remitida.

### 3.2. Subvenciones

El origen del expediente **20112270** fue una queja dirigida contra una resolución de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León (ADE), por la que se desestimó una subvención solicitada al amparo del “Programa Creación de Empresas” y la actuación subvencionable “Emprendiendo”.

Según la documentación que nos había sido aportada, y así se confirmó con el informe que nos remitió la ADE, el motivo de la desestimación de la subvención se había basado en el incumplimiento de la disposición específica 5.1 B a) de la resolución de convocatoria, de 18 de febrero de 2009, de la ADE, por la que se aprobó la convocatoria en concurrencia no competitiva del Plan Adelanta. En concreto, la desestimación de la solicitud de la subvención se basó en que, según la memoria técnica presentada por el interesado, así como las facturas pro forma aportadas, *“la inversión presentada y subvencionable, asciende a 117.654,00 €.* Por consiguiente, *se incumple lo establecido en la disposición específica 5.1 B a), donde se requiere que la cuantía de la inversión subvencionable no supere los 100.000 €”.* La disposición específica referida establece que *“la cuantía de inversión y gasto subvencionable fijada por la ADE no podrá superar la cuantía de 100.000 euros”.*



Con ello, a nuestro modo de ver, se asimiló el importe máximo de los conceptos de inversión y gastos subvencionables según la convocatoria (para lo cual está fijada una cantidad que no se puede superar a la hora de conceder la subvención), y el importe de la inversión total que puede hacer el interesado para crear su empresa, que, a nuestro juicio, no debería estar afectado por el límite anterior, puesto que la disposición aplicada no lo impone.

Según el informe que nos remitió la ADE, la disposición aplicada, cuando alude a "inversión subvencionable", se está refiriendo a la cuantía máxima que puede suponer el coste del proyecto que el solicitante presente en la actuación "Emprendiendo". De este modo, si el proyecto que pretendía llevar a cabo el solicitante superaba los 100.000 euros, no cabía conceder ninguna subvención, ni siquiera aplicando el porcentaje previsto al efecto sobre el máximo de 100.000 euros conforme a la disposición 6ª de la convocatoria. Por el contrario, si el proyecto que quería llevar a cabo el solicitante de la subvención era de un importe igual o inferior a 100.000 euros, sí procedería la subvención aplicando los porcentajes previstos para la clase y cuantía del incentivo a los conceptos subvencionables.

Esta argumentación, que obligaría a los promotores de una nueva actividad empresarial a justificar que la misma no tendría un coste superior a 100.000 euros, para poder obtener la subvención a la que nos referimos, no tenía acogida en la disposición específica 5.1 B a) de la convocatoria. Teniendo en cuenta que la solicitud de la subvención debía presentarse antes de iniciar la inversión y realizar los gastos [disposición específica 5.1 B e)], el interesado tendría que presentar un proyecto y, normalmente, un conjunto de facturas pro forma sobre conceptos que podrán ser aceptados o no como inversión y gastos subvencionables por los órganos gestores de las subvenciones, por lo que lo usual sería que se presentara una futura inversión por un importe que superó el importe máximo subvencionable, con independencia de que, posteriormente, al resolverse la solicitud de la subvención, no se superaría dicho límite.

En el informe que nos facilitó la ADE, se indicaba que la superación del límite de 100.000 euros en el coste del proyecto impedía acogerse a la ayuda "Emprendiendo", puesto que habría de acogerse a "otras líneas de ayudas disponibles en la convocatoria de referencia". Sin embargo, dentro del "Programa Creación de Empresas", la actividad de bar emprendida por el interesado no estaría incluida dentro del sector de los proyectos de inversión subvencionables a través de la actuación "Nuevas Pymes". Tampoco la solicitud de subvención del interesado podría acogerse al "Programa Crecimiento Empresarial", en ninguna de sus modalidades de actuación, ni tampoco a las del "Programa I+D+I" de la Convocatoria. Y, en cualquier caso, si la solicitud de la ayuda debía ser convertida a la de otra modalidad, así habría de haberse hecho saber al interesado que, según nos había manifestado en su escrito de queja, en todo momento siguió las instrucciones que le fueron dadas en las dependencias de Ade.

Con todo, entendimos que las normas de la convocatoria lo que exigían era que la cuantía subvencionable "fijada por la ADE", después de que ésta comprobara que los conceptos para los que se pedía la subvención eran subvencionables, no superaran los 100.000 euros. Dicho de otro modo, el límite fijado sería para la ADE, que no podría dar una subvención para conceptos subvencionables de más de 100.000 euros, no para el solicitante, que podría presentar un proyecto que incluyera conceptos por mayor importe, sin perjuicio de que a la hora de concederse la subvención, la ADE únicamente le reconociera conceptos que supusieran hasta un total de 100.000 euros.



Por otro lado, contra la resolución denegatoria de la subvención, el interesado había presentado recurso de reposición el 15 de octubre de 2010, indicándonos al respecto, en el informe que nos había remitido la ADE con fecha de 28 de enero de 2012 que *“(...) en la comunicación que se le remitió al interesado informándole de los efectos del artículo 42-4, se le notificaban también los teléfonos a los que podía llamar en caso de duda o consulta, sin que hasta la fecha haya constancia de que se hayan producido llamadas telefónicas en este sentido. En todo caso, la resolución del recurso de reposición se encuentra en su tramo final, a falta únicamente de la oportuna solicitud a los servicios jurídicos del ADE, del preceptivo informe sobre la propuesta de resolución ya elaborada”*.

Con relación a ello, hay que tener en cuenta que la obligación de resolver en plazo conforme a lo previsto en el art. 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en ningún caso puede quedar desplazada por el hecho de que al interesado se le hubiera facilitado un teléfono que le permitiera conocer el estado de tramitación del procedimiento que le afectaba, a lo que, por otro lado, también tenía derecho.

El recurso potestativo de reposición regulado en el art. 116 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al que se remite la disposición específica 6 de la convocatoria, debe resolverse y notificarse en el plazo máximo de un mes. En el caso que nos ocupa, podíamos hablar del transcurso de más de un año y tres meses, y de un recurso cuya resolución carecía de especial complejidad. También debíamos tener en cuenta que, en un marco económico como el existente, el objetivo de este tipo de subvenciones era posibilitar el desarrollo de un entramado productivo en nuestra Comunidad, para garantizar el “crecimiento sostenido que facilite el desarrollo de nuevas actividades, favorezca la creación de empleo y permita alcanzar una estructura equilibrada de los distintos sectores de la economía regional, especialmente en aquellos sectores más innovadores”, tal como se señalaba en la propia resolución de convocatoria. De este modo, las dilaciones de los procedimientos administrativos por espacios de tiempo que superan lo razonable, la falta de la debida información al interesado o de la actuación proactiva de la Administración para encauzar debidamente las prestaciones que pueden ser obtenidas, todo ello bajo los parámetros del derecho a una buena administración recogido en el art. 12 EA, desarrollado por la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derecho de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, genera una total inseguridad a los ciudadanos, e incluso pueden causar contratiempos y perjuicios a quienes tratan de llevar a cabo iniciativas emprendedoras que se pretenden promover, con un efecto inverso.

Y, además de los efectos negativos que puede tener para el interesado la mala administración, al desarrollar un proyecto confiado en la obtención de una subvención que luego no recibe o tarda en recibir, puede generar una responsabilidad de las autoridades y empleados públicos que han de tramitar los procedimientos en el caso de retrasos injustificados, incorrecciones o perjuicios a los ciudadanos en sus derechos, según lo previsto en el art. 25 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“- Que el recurso de reposición formulado contra la Resolución denegatoria de la subvención solicitada por (...) debe resolverse y notificarse con la máxima celeridad posible, dado el tiempo transcurrido y el plazo previsto para resolver en la normativa vigente.*



*- Que la Disposición Específica 5.1 B a) de la Convocatoria de la subvención solicitada por (...) fija un límite cuantitativo sobre los conceptos subvencionables, lo que no permite denegar absolutamente y de forma automática aquellas solicitudes que incluyan proyectos que tengan conceptos subvencionables o no subvencionables cuyo coste sea superior a dicho límite, sin perjuicio de que parte de dichos conceptos sean descartados, bien porque no sean subvencionables, bien porque parte de los considerados a los efectos de conceder la subvención ya alcancen el límite de 100.000 euros”.*

Frente a ello, la Consejería rechazó nuestra resolución, manteniendo que uno de los requisitos para obtener la subvención consistía en que la inversión subvencionable no debía superar los 100.000 euros, y que esta cuantía debía suponer el coste del proyecto que se presentara.

El expediente **20121619** estuvo relacionado con una subvención concedida para la creación de una empresa, al amparo de la resolución de 18 de febrero de 2009, de la ADE, por la que se aprueba la convocatoria en concurrencia no competitiva del Plan Adelanta, así como las disposiciones específicas que la regulan, para la concesión de determinadas subvenciones de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León para 2009 cofinanciadas con Fondos Feder.

La subvención había sido concedida el 19 de julio de 2010, y fue aceptada por el interesado el 24 de agosto de 2010, a pesar de lo cual, en el mes de septiembre de 2012, todavía no se había abonado.

Según la información que nos facilitó la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial (ADE), se había revisado la liquidación, y se había trasladado la solicitud de cobro al departamento encargado de los pagos, encontrándose el expediente pendiente de pago. Asimismo, según se nos indicó, el pago se realizaría respetando el orden de entrada de liquidación en el departamento de pagos y de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria.

Dado el tiempo que había transcurrido desde que había sido aceptada la subvención por el interesado, y sin que se hubiera dado razones que justificaran la demora que se evidenciaba en el pago de la subvención, había que tener en cuenta que, conforme al art. 33.2 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de subvenciones de Castilla y León, “la resolución de concesión de la subvención conlleva el compromiso del gasto correspondiente”, y, el art. 35.1 establece que “el pago de la subvención se realizará una vez haya sido justificada por el beneficiario la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos previstos en la normativa reguladora de la subvención”.

Por lo que respecta a la resolución de 18 de febrero de 2009, por la que se aprobó la convocatoria de la subvención, con ésta se trataba de apoyar proyectos, financiando primeras inversiones, estudios y planes de empresas y los gastos jurídicos y notariales de constitución de empresas, fijándose la correspondiente aplicación presupuestaria. De este modo, las expectativas de los solicitantes a los que habían sido concedidas las correspondientes subvenciones podían verse frustradas con la demora del abono de las mismas, pudiendo suponer importantes dificultades económicas en un marco económico como el actual.



Por otro lado, la concesión de las ayudas, según la resolución de convocatoria, podía estar sometida a “la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del desarrollo de los proyectos subvencionables, en los presupuestos de la ADE para los años 2009, 2010 y 2011”, pero, una vez concedida la subvención, como había sido el caso, carecía de justificación la demora en el abono de la misma.

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

*“La necesidad de proceder al abono de la subvención concedida a (...), mediante Resolución de 19 de julio de 2010 (...), y sin más demora, así como del resto de subvenciones concedidas que se encuentren pendientes de pago”.*

Con el número de registro **20112438**, se tramitó un expediente con motivo de la resolución de 21 de diciembre de 2010, del ECYL, por la que se convocaron subvenciones para la contratación inicial de agentes de empleo y desarrollo local para el año 2011, y se abrió el plazo para la presentación de solicitudes para prorrogar las subvenciones de contratación de agentes de empleo y desarrollo local.

En concreto, la queja se refería a la presunta falta de transparencia, tanto con relación a las entidades a las que se habían concedido dichas subvenciones, como con relación a los criterios utilizados para la selección y contratación de los agentes de empleo y desarrollo local de conformidad con lo previsto en el art. 9 de la Orden estatal de 15 de julio de 1999, en la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E (modificada por la Orden de 27 de diciembre de 1999, Orden TAS/49/2005, de 14 de enero y Orden TAS/360/2008, de 6 de febrero).

Por lo que respecta a los criterios para la selección y contratación de los agentes de empleo y desarrollo local, la Gerencia Provincial de Valladolid había dictado una instrucción acorde con la normativa aplicable, cuya copia nos había sido facilitada junto con la información que nos aportó la Consejería de Economía y Empleo, dado que se limitaba a establecer unos parámetros que garantizaban la igualdad de criterios utilizados en el ámbito provincial en el que desarrolla su competencia, y que pudiera ser similar o igual en el resto de las provincias de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, dado el motivo de la queja, debíamos incidir en la conveniencia, tanto desde la perspectiva del interés general, como desde la perspectiva del interés particular o individual, de dar la correspondiente publicidad de cualquier instrucción general relativa a los procesos de selección, en tanto no se evidencia ningún daño efectivo ni de interés público por dicha publicidad.

Por otro lado, la relación de beneficiarios de las subvenciones concedidas al amparo de la resolución de 21 de diciembre de 2010, del ECYL, había sido publicada en el *BOCYL* conforme a lo dispuesto en el art. 18.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el art. 30.1 del Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley, a los que se remite la disposición transitoria primera de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de subvenciones de Castilla y León. No obstante, dada la fecha de la resolución de la convocatoria de concesión de las subvenciones, la publicación de los beneficiarios de las mismas parecía haber superado los plazos establecidos al efecto.



Con todo ello, dirigimos a la Consejería de Economía y Empleo la siguiente resolución:

*“- Que, en lo sucesivo, todos los criterios establecidos por la Administración, para llevar a cabo los procedimientos de selección para la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local u otros similares, tengan la debida publicidad, y, en especial, se garantice a cuantos estén interesados en dichos procedimientos el conocimiento de esos criterios.*

*- Que la publicación de las subvenciones concedidas se realice en los plazos establecidos en la normativa aplicable en la materia”.*

Respecto a la recomendación relativa a la debida publicidad de los criterios seguidos en los procedimientos de selección para la contratación de agentes de empleo y desarrollo local u otros similares, la respuesta del ECYL, cuyo informe nos remitió la Consejería a la que nos dirigimos, consideró que estaba plenamente garantizado el conocimiento de los criterios de selección para todos los interesados, entendiendo por éstos los aspirantes y las comisiones mixtas de selección. Asimismo, se hacía referencia al principio de igualdad, para poner de manifiesto que determinada asociación de agentes de desarrollo local no ostentaba la condición de interesada, y, que, en todo caso, sus asociados que hubieran sido seleccionados como aspirantes a participar en los procedimientos de selección podrían haber conocido los criterios de selección, y solo en ese momento, puesto que, en otro caso, tendrían una posición de ventaja frente a otros aspirantes.

Por lo que respecta al cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa aplicable en la materia para la publicación de las subvenciones, se nos indicó que, si bien en el caso de la convocatoria de subvenciones para la contratación inicial de agentes de empleo y desarrollo local para el año 2011 no se cumplió el plazo, en lo sucesivo, se procuraría la articulación de las medidas necesarias para que las publicaciones se realizaran en los plazos establecidos al efecto.

## 4. PRESTACIONES Y AYUDAS SOCIALES

### 4.1 Renta garantizada de ciudadanía

Con relación a la renta garantizada de ciudadanía, las actuaciones se han seguido con motivo de quejas relativas a la demora en la tramitación de los expedientes sobre dicha prestación, la documentación exigida a los extranjeros junto con sus solicitudes de la prestación, la falta de suspensión de la prestación a pesar de darse los presupuestos al efecto, así como al contenido de los informes sociales que proponen la denegación de las prestaciones.

En concreto, el expediente **20111617** estuvo referido a la demora en la retroacción del procedimiento para que se dictara la resolución que procediera ante una solicitud de renta garantizada de ciudadanía, dado que, por error, se había considerado que el interesado constituía un único destinatario de la prestación a los efectos de lo previsto en el art. 9 de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, exigiéndose, por tanto, el cumplimiento del requisito de la independencia con su familia de origen con un año de antelación a la presentación de la solicitud.



Con relación a ello, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades nos informó que era necesario conocer la situación familiar del solicitante de la prestación a través de cierta documentación que se le había requerido, y que se cumplimentaran adecuadamente los datos relativos a los miembros que constituían la unidad familiar.

Con todo, dado los dilatados plazos de resolución que se estaban utilizando por la Administración, debíamos considerar que la renta garantizada de ciudadanía, concebida como la “última red de protección” en los términos acogidos en el preámbulo de la Ley reguladora, tiene por objeto cubrir necesidades básicas de los ciudadanos, y la satisfacción de esas necesidades básicas, para quien pudiera cumplir los requisitos establecidos en la normativa reguladora, no puede demorarse más de un año desde que se solicita la prestación, como en el caso que nos ocupaba, con independencia de sus efectos si finalmente era reconocido el derecho a la misma.

Por ello, se remitió la siguiente resolución:

*“Que la renta garantizada de ciudadanía tiene por objeto cubrir necesidades básicas de los ciudadanos, y, en tanto que es la última medida de protección social, resulta imprescindible la mayor agilidad posible en la resolución de los expedientes, y, en particular, de la resolución del expediente iniciado con la solicitud de (...)”.*

La Consejería aceptó nuestra resolución, en la cual incluíamos el recordatorio relativo al objeto de la renta garantizada de ciudadanía, que no es otro que el de cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, y que siendo la última medida de protección social, resulta imprescindible la mayor agilidad posible en la resolución de los expedientes. A estos efectos, se nos indicó que se habían hecho modificaciones necesarias en la aplicación informática para agilizar y unificar los trámites en los procedimientos de requerimiento de datos o documentación que se realizan al ciudadano.

También con relación a la demora en la resolución de expedientes relativos a la renta garantizada de ciudadanía se tramitó el expediente **20120337**, si bien, en este se planteaban, además, otras cuestiones, como la de que el solicitante de la renta garantizada de ciudadanía tenía la propiedad de un inmueble cuyo valor impedía la obtención de la prestación. Sin embargo, el inmueble se encontraba en ruina, y el interesado había presentado en la Delegación Territorial del Catastro comunicación de falta de concordancia entre la realidad inmobiliaria y la descripción catastral, y había solicitado un certificado del Ayuntamiento de Pinilla Trasmonte (Burgos) sobre la situación y características que presentaba el inmueble en la actualidad. Con ello, quedaba desvirtuado el valor catastral que se había considerado.

A estos efectos, si bien, el art. 14 b) de la Ley reguladora de la renta garantizada de ciudadanía remite a las valoraciones que, a efectos tributarios, emplee la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de hacienda, lo realmente exigido es que la explotación anual o venta de los derechos de propiedad, usufructo, o cualquier derecho real sobre los bienes muebles o inmuebles, no reporte recursos económicos iguales o superiores a la cuantía de una anualidad de renta garantizada de ciudadanía, debiendo tenerse “en consideración” esa valoración de efectos tributarios.

De este modo, con efectos recordatorios, formulamos la siguiente resolución:

*“- Que los ciudadanos tienen derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el*



*cumplimiento de sus obligaciones, debiendo adoptarse las medidas necesarias en los casos puntuales en los que se estuviera vulnerando dicho derecho, o en prevención de posibles vulneraciones.*

*- Que la renta garantizada de ciudadanía tiene por objeto cubrir necesidades básicas de los ciudadanos, y, en tanto que es la última medida de protección social, resulta imprescindible la mayor agilidad posible en la resolución de los expedientes, y, en particular, de la resolución del expediente iniciado con la solicitud de (...).*

*- Que la valoración de bienes inmuebles a efectos tributarios, si bien debe tenerse en consideración para determinar la carencia de medios, puede quedar desvirtuada por otros medios que evidencien la falta de concordancia de la realidad y dicha valoración, junto con la solicitud de la debida rectificación ante los organismos competentes”.*

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades aceptó expresamente el recordatorio relativo al derecho de los ciudadanos a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, en cuanto es un derecho que, efectivamente, está contemplado en la ley.

Por otro lado, se nos indicó que, finalmente, se había dictado una resolución estimatoria de la solicitud de renta garantizada de ciudadanía, señalándose que, en especial el trámite de audiencia que debió llevarse a cabo tras el informe que remitió el Ayuntamiento de Burgos, así como la falta de declaración de la existencia de un inmueble propiedad del interesado y de su estado, provocó una cierta demora en la tramitación de dicha solicitud.

Por último, se nos puso de manifiesto que, aunque debe tenerse en cuenta el valor de los bienes a efectos fiscales, cuando la Gerencia de Servicios Sociales tiene constancia y evidencia contrastada y basada en hechos objetivos y debidamente acreditados de que dicho valor no concuerda con el real, el criterio es ajustar temporalmente el valor de los inmuebles en cuestión sin perjuicio del seguimiento que se realice con posterioridad.

También con ocasión de la tramitación del expediente **20121794**, pudimos comprobar que habían transcurrido once meses desde que se había presentado una solicitud de renta garantizada de ciudadanía, sin que se hubiera obtenido resolución.

En este caso, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades nos había indicado que había sido necesario comprobar la realidad social de la unidad familiar, así como elaborar un proyecto individualizado de inserción. Asimismo, también se había requerido comprobar que el interesado cumplía los requisitos para tener derecho a la prestación después de que éste comunicara que había iniciado una actividad laboral.

Otro motivo de la queja que nos había sido presentada, hacía referencia a la falta de respuesta a la petición que hizo el interesado por escrito, para que se le permitiera tener acceso al informe emitido por el trabajador social que tuvo que ser incorporado al expediente. Con relación a este punto nada se nos aclaró en el informe remitido por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, pero, en cualquier caso, en calidad de interesado, éste tiene el derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos que le conciernen y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos, conforme a lo establecido en el art. 35 a) de la Ley 30/1996, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En este sentido, el art. 31.1 a) de dicha Ley dispone que se consideran interesados en el procedimiento administrativo, en particular, quienes lo promueven como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.



Con todo, consideramos oportuno dirigir la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“- Que la renta garantizada de ciudadanía tiene por objeto cubrir necesidades básicas de los ciudadanos, y, en tanto que es la última medida de protección social, resulta imprescindible la mayor agilidad posible en la resolución de los expedientes, y, en particular, de la resolución del expediente iniciado con la solicitud de (...).*

*- Que, en su calidad de interesado, (...) tiene el derecho a acceder a la documentación existente en el expediente del procedimiento iniciado con su solicitud de renta garantizada de ciudadanía”.*

Las dificultades para obtener la documentación que es requerida a los extranjeros que solicitan la renta garantizada de ciudadanía, se siguió manifestando en diversas quejas presentadas durante el año 2012, al igual que ocurrió en el año precedente en los términos señalados en el Informe anual del año 2011.

Así, el expediente **20111893**, con relación a la declaración de desistimiento de una solicitud presentada por un nacional rumano, que alegaba que, a pesar de haberse solicitado en su país de origen un certificado de ingresos y prestaciones, el mismo no podía ser emitido por la Agencia Nacional Financiera, por no tener domicilio ni estar empadronado en Rumanía.

El caso particular evidenciaba las dificultades de cumplir la exigencia de acreditar documentalmente, de una forma absolutamente rigurosa, los requisitos previstos en la normativa reguladora, en particular la existencia de propiedades y/o rentas en el país de origen, y, además, en el plazo de 10 días previsto en el art. 14 del Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

Partiendo de la regulación establecida, la mayor dificultad para los extranjeros que hayan presentado la solicitud de renta garantizada de ciudadanía puede estar en aportar la documentación relativa a su estado civil y la relacionada con los ingresos o patrimonio que pudieran tener en el extranjero, para lo cual, se requerirá cursar petición a órganos administrativos extranjeros, con las correspondientes traducciones, lo que también implica un coste económico. La realidad muestra las dificultades existentes para obtener, en el corto plazo de diez días, la oportuna documentación, así como que la información ofrecida a los interesados, fundamentalmente a través de los Centros de Acción Social (CEAS), pudiera no ser la adecuada para orientar a los afectados sobre la forma de presentar las solicitudes del modo adecuado.

Con todo, es obvio que a los interesados les corresponde aportar la documentación que acredita las circunstancias relativas a los presupuestos del derecho a la renta garantizada de ciudadanía conforme a lo previsto en la normativa reguladora, y así debe ser exigido por la Administración competente. No obstante, dicha normativa ha de interpretarse y aplicarse conforme a la realidad social existente, y ésta exige tener en cuenta las dificultades con las que cuentan algunas personas extranjeras para aportar una documentación en un corto espacio de tiempo, cuando, en algunos casos, es fácilmente comprobable por parte de las administraciones la situación de exclusión social que da derecho a una renta garantizada de ciudadanía, según el art. 13.9 EA.



A estos efectos, cabe invocar el principio de igualdad, como principio informador del régimen jurídico de la renta garantizada de ciudadanía [art. 3 a) de la Ley], para evitar cualquier discriminación en el acceso a la misma. Igualmente, la inserción de la prestación en el sistema de servicios sociales bajo el principio de responsabilidad pública [art. 3 h) de la Ley], obliga a las Administraciones públicas a implicarse de forma activa en la calificación de las personas que se encuentran en una situación de verdadera exclusión social, y en la eventual garantía de su derecho a la renta garantizada de ciudadanía en los términos establecidos en la legislación vigente. De hecho, como ya hemos señalado, el art. 21 de la Ley que regula la prestación establece que “cuando las administraciones públicas con competencia en materia de servicios sociales tuvieran conocimiento de una situación de exclusión social que pudiera generar el derecho de acceso a la renta garantizada de ciudadanía, deberán proporcionar la información, orientación y asesoramiento necesarios a quien se encuentre en dicha situación”.

Esto nos pone en relación con la actividad desarrollada por los CEAS, que tienen un especial papel en los supuestos de situaciones de exclusión social estructural, por cuanto les corresponde elaborar un informe social específico (art. 16 del Reglamento), y diseñar un proyecto individualizado de inserción también específico (art. 10.2 del Reglamento); pero que, con carácter general, y en consideración a las circunstancias de cada caso, han de colaborar activamente en la garantía de la prestación para quienes tienen derecho a la misma, en virtud de su situación de exclusión social, sea ésta estructural o coyuntural.

Con todo, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“- Que, si permanece pendiente de resolución el recurso de reposición interpuesto (...) 15 de julio de 2011, contra la Resolución por la que se declaró el desistimiento en su solicitud de renta garantizada de ciudadanía, se dicte y notifique la correspondiente Resolución en el plazo más breve posible.*

*- Que se reconsideren las recomendaciones que ha hecho esta Procuraduría con relación a la problemática que presenta la aportación de la documentación exigida a los extranjeros con vecindad administrativa en nuestra Comunidad que solicitan la renta garantizada de ciudadanía, y, en particular, cuando, como en el caso al que se refiere este expediente, se evidencia una clara integración de la familia en nuestra Comunidad”.*

La Consejería aceptó parcialmente nuestra resolución en cuanto a la necesidad de considerar las dificultades que presenta la aportación de la documentación exigida a los extranjeros para solicitar la renta garantizada de ciudadanía.

También el expediente **20111915** tuvo por objeto la declaración de desistimiento de una solicitud de renta garantizada de ciudadanía cuyos destinatarios serían el solicitante, de nacionalidad española, su hijo de nueve meses de edad y el padre de éste de nacionalidad peruana.

A la vista del informe que nos remitió la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, el problema de fondo consistía en que el miembro de la unidad familiar de nacionalidad peruana no podía aportar documentación relativa a la carencia de fondos y depósitos bancarios, justificándose dicha circunstancia en el hecho de que, en Perú,



el SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria), que equivaldría a la Agencia Tributaria de España, no certifica la carencia de fondos y depósitos bancarios, ni existe otro organismo que lo haga.

De este modo, siguiendo las instrucciones de la Gerencia de Servicios Sociales, los interesados se dirigieron al Consulado de Perú en España para que certificara la inexistencia de algún organismo público en Perú que pudiera acreditar la carencia de fondos y depósitos bancarios. De hecho, en una de las copias de los requerimientos de documentación a aportar de la Gerencia de Servicios Sociales que nos fue facilitada con la documentación adjunta al escrito de queja, se incluía una nota del siguiente tenor literal: *“En caso de que no exista organismo oficial para certificar algún aspecto de los solicitados deberá aportar documentación justificativa del consulado o embajada de su país”*.

Sin embargo, según se exponía en el escrito de queja, el Consulado de Perú en España se negó a expedir una certificación en tal sentido a los solicitantes, aconsejándose o indicándose a éstos desde dicho Consulado que presentaran en la Gerencia de Servicios Sociales una declaración jurada de no tener fondos o depósitos bancarios en Perú. No obstante, también según los términos del escrito de queja, los interesados fueron informados por la Gerencia de Servicios Sociales en el sentido de que no admitían dicha declaración jurada a los efectos de tramitar la solicitud de renta garantizada de ciudadanía.

Al margen del caso particular, según nos informó la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la alegación de no disponer de depósitos o fondos bancarios debe acreditarse, de forma habitual, *“a través de certificados negativos de patrimonio emitidos por el organismo oficial correspondiente, o bien a través de certificados negativos de rendimientos de capital mobiliario, emitidos por organismos análogos a la Agencia Tributaria española”*. Y, como ya viene poniéndose de manifiesto en otros expedientes tramitados desde que entró en vigor la normativa de la renta garantizada de ciudadanía (**20111144**, **20111327**, **20111434** y **20111893**, entre otros), una de las dificultades que encuentran los extranjeros para obtener dicha prestación es la de aportar cierta documentación de su país de origen que les es exigida, entre otras cosas porque no siempre existe un paralelismo con las estructuras administrativas existentes en España y unas competencias equivalentes.

Ante esta situación, parece acertado el recurso a la petición de colaboración de los consultados y embajadas del país extranjero en España, tal como se apuntó en uno de los requerimientos de documentación que fue dirigido a los interesados por la Gerencia de Servicios Sociales; y, aunque resulte extraño que, en el caso que nos ocupa, el Consulado de Perú en España se hubiera negado a facilitar a un ciudadano peruano una certificación de no existir en su país un organismo oficial que pueda certificar la carencia de fondos o depósitos bancarios, dicha situación es posible que pueda darse.

Por ello, debemos invocar el principio de orientación al ciudadano, según el cual, a tenor del art. 5 a) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, la actuación de la Administración y los servicios públicos que son prestados han de estar dirigidos a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos. Y ello, a nuestro juicio, incluye la superación de obstáculos circunstanciales que impidan el ejercicio de derechos subjetivos como el de la renta garantizada de ciudadanía.



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

*“Que, sin perjuicio de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, y, si se estima oportuno, con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se elabore una guía de países de los que en su mayor parte sean originarios los extranjeros con vecindad civil en nuestra Comunidad. Dicha guía debería incluir una equivalencia entre organismos extranjeros y organismos que pueden certificar en España datos relativos al patrimonio mobiliario e inmobiliario, pensiones, etc., y que sirva para advertir, desde un primer momento de la tramitación de las solicitudes de Renta Garantizada de Ciudadanía, la documentación que no podrá ser exigida a los interesados ante la inexistencia de órganos extranjeros que puedan expedirla, con el fin de evitar declaraciones de desistimiento de solicitudes.*

*- Que, ante la inexistencia de organismos en el extranjero equivalentes a los que en España pueden certificar dicho datos, se dirija a los interesados a los Consulados y Embajadas de los países extranjeros en España, para obtener una certificación sobre dicho aspecto.*

*- Que, en el caso de que el interesado no obtenga la debida colaboración del Consulado o Embajada de su país, se le dé por válido, a efectos de tramitar la solicitud de Renta Garantizada de Ciudadanía, documento justificativo de la solicitud dirigida al Consulado o Embajada, junto con una declaración jurada sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, sin perjuicio de posteriores comprobaciones que puedan llevarse a cabo por los propios órganos gestores.*

*- Que, en todo caso, se remuevan los obstáculos que impidan obtener el reconocimiento del derecho a la Renta Garantizada de Ciudadanía por exigirse, al margen de las circunstancias particulares de cada caso, una documentación que no podría ser presentada”.*

Con relación a ello, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades nos comunicó que, desde la implantación de la renta garantizada de ciudadanía, se estaba trabajando conforme a la información obtenida de los distintos expedientes, en una compilación organizada por países, de los distintos tipos de certificados y documentos que aportan los solicitantes a los expedientes. Con esta iniciativa se estaba orientando a los solicitantes extranjeros y a las unidades administrativas de gestión de esta prestación en las diversas Gerencias Territoriales de Servicios Sociales de cada una de las provincias. También se nos indicó que se estaba facilitando una amplia información, de forma individualizada, a los posibles interesados sobre estos extremos, por parte del personal de los CEAS o desde las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales.

De este modo, según la información facilitada, se venía actuando conforme a nuestra recomendación de que se elaborara una guía de países de los que en su mayor parte sean originarios los extranjeros con vecindad civil en nuestra Comunidad, en la que se incluyera una equivalencia entre organismos extranjeros y organismos que puedan certificar en España datos relativos al patrimonio mobiliario e inmobiliario, pensiones, etc., y que sirviera para advertir, desde un primer momento de la tramitación de las solicitudes de renta garantizada de ciudadanía, la documentación que no podría ser exigida a los interesados ante la inexistencia de órganos extranjeros que pudieran expedirla, con el fin de evitar declaraciones de desistimiento de solicitudes.



También se nos indicó que a los solicitantes se les indicaba la posibilidad de acudir a su embajada y/o consulado para obtener esta información y que, siempre que se justifica haber sido solicitada la documentación en el país de origen, se acuerda la paralización del procedimiento, admitiéndose dicha documentación en los tres meses siguientes a ésta según se establece en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Del mismo modo, se nos hizo saber que la propuesta de aceptar una declaración jurada, del cumplimiento de requisitos ante la imposibilidad de aportar la documentación requerida, no podía ser adoptada, ya que en la gestión de esta prestación se aplica la misma normativa y requisitos a nacionales y extranjeros, no admitiéndose ninguna excepción que no esté expresamente prevista en la norma. No cabía, tampoco, la utilización del mecanismo de la “declaración responsable” toda vez que su utilización, en aras a la simplificación documental y procedimental, se aplica a aquellos casos en los que los datos sobre los que se declara responsablemente que son ciertos puedan ser, en un momento posterior, comprobados por la Administración competente, a través de consultas en los registros telemáticos o bien mediante sus facultades de policía y control, debiéndose, en caso contrario, aportar por los interesados la documentación que en cada caso se exija de forma fehaciente.

Por otro lado, a juicio de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la renta garantizada de ciudadanía se fundamenta en los principios de igualdad y universalidad, y para evitar cualquier discriminación en su acceso y disfrute, los solicitantes deben acreditar, mediante la documentación oportuna, que cumplen las condiciones y requisitos exigidos por la normativa reguladora de la prestación, con independencia de cuál sea su país de origen, no pudiendo realizar la Administración pública distinción alguna donde la legislación no lo prevé.

Con todo, por lo que afectaba al caso particular, en el que esta defensoría había valorado la existencia de presupuestos distintos que justificaban un diferente trato, a los efectos de aplicar el principio de igualdad de trato y no discriminación, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades descartó que pudiera llegarse a otra resolución que no fuera la de declarar el desistimiento de la solicitud que había sido presentada.

El expediente **20120865** tuvo por objeto la reclamación de reintegro de la prestación de renta garantizada de ciudadanía reconocida a una persona cuyo cónyuge había obtenido ingresos por su actividad laboral durante un periodo de tiempo, a pesar de que esta circunstancia se había comunicado a la Gerencia de Servicios Sociales.

El art. 29 de la Ley 7/ 2011, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, establece, entre las causas de suspensión de la prestación, previa la tramitación del procedimiento reglamentario, “la obtención con carácter temporal de ingresos iguales o superiores a la cantidad que se abone mensualmente” supuesto que había concurrido en el caso.

A los efectos de la suspensión de la prestación, y conforme al art. 24 del Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley, les corresponde a las Gerencias Territoriales solicitar los informes que estimen oportunos, para que sea dictada la correspondiente resolución que suspenda la eficacia de los efectos económicos de la resolución de concesión, desde el primer día del mes siguiente a aquel en el que se dicte la resolución que la declare. Sin embargo, en el caso concreto no



se había tramitado el correspondiente procedimiento de suspensión de la prestación, una vez que la interesada comunicó la circunstancia que debería dar lugar a la misma.

En definitiva, había existido una omisión del procedimiento de suspensión de la prestación, y, aunque no cabe amparar el enriquecimiento injusto de quienes han percibido prestaciones de forma indebida, incluso a pesar de errores imputables a las entidades gestoras, como así ha señalado la STS, Sala de lo Social, de 27 de septiembre de 2011 (en este caso con relación a una prestación por desempleo y la aplicación del art. 45 de la LGSS), lo cierto es que la devolución de un montante acumulado de tres meses de renta garantizada de ciudadanía en un momento dado, puede suponer una descompensación imprevista en presupuestos familiares de niveles de renta bajos.

Se dirigió la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“Que se ponga especial interés en que las causas de modificación, suspensión y extinción de la renta garantizada de ciudadanía den lugar a la apertura del correspondiente procedimiento, de la forma más inmediata posible, desde que existe constancia de la concurrencia de dichas causas, sin perjuicio de los informes que deban pedirse al efecto, para que no se mantengan en el tiempo cobros indebidos que han de dar lugar al correspondiente reintegro”.*

La Consejería consideró adecuada nuestra recomendación, en la medida que una Administración ágil y eficaz implica no dilatar en el tiempo los procedimientos en la medida de lo posible, motivo por el cual se había vuelto a recordar a las secciones encargadas de la gestión de la prestación de las Gerencias Territoriales la necesidad de iniciar los procedimientos lo antes posible y no dilatar en el tiempo la resolución de los mismos.

El expediente **20121650** tuvo su origen en la denegación de una solicitud de renta garantizada de ciudadanía, a la vista del contenido del informe social incorporado al expediente, según el cual, la madre del solicitante, a pesar de no estar empadronada en el domicilio de éste, podía formar parte de la unidad familiar a tener en cuenta, así como un hermano del solicitante, que sí se encontraba empadronado en dicho domicilio, y que, supuestamente, podría tener ingresos.

Dado el valor que se había dado al informe del trabajador social del CEAS, con el fin de considerar que la madre del solicitante de la prestación efectivamente vivía con éste, debíamos tener en cuenta que el art. 16 del Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía, se refiere al informe social que debe incluirse en el expediente de las prestaciones de renta garantizada de ciudadanía, y que debe contener una opinión razonada sobre la procedencia de la concesión de la prestación. Asimismo, el art. 18 establece que, cuando el sentido de la propuesta del titular de la Gerencia Territorial sea contrario a la opinión razonada favorable a la concesión incluida en el informe social (caso que no era el que nos ocupaba), la propuesta de resolución debe contener una motivación concreta y específica en ese sentido.

A la vista del contenido del expediente pudimos comprobar la falta de constancia de datos para determinar de forma precisa, tanto los ingresos percibidos por la unidad familiar, como el número de personas que convivían en el domicilio familiar.

Con todo, el art. 22 de la Ley que regula la renta garantizada de ciudadanía, referido a la instrucción del procedimiento, establece que “habrá de asegurarse la valoración técnica



de las situaciones de exclusión concurrentes por un equipo multidisciplinar mediante protocolos de criterios objetivos, el informe de las situaciones susceptibles de ser calificadas como de exclusión social estructural y el diagnóstico individualizado de casos". Por ello, sin perjuicio del deber de los interesados de aportar la información que es requerida y de colaborar en la acreditación de los presupuestos del reconocimiento del derecho a una prestación, consideramos que la cobertura de necesidades básicas a la que está llamada la Administración exige comprobar de forma objetiva los presupuestos que permiten conceder o denegar las prestaciones solicitadas; mientras que, en el caso que nos ocupaba, los datos contenidos en el informe social, en el que se había fundamentado la resolución denegatoria de la renta garantizada de ciudadanía solicitada, contenía suposiciones y carecía de datos para determinar la concurrencia de los requisitos que permitirían reconocer el derecho a la prestación.

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

*"La revisión de oficio del expediente de renta garantizada de ciudadanía presentada por (...), con el fin de completar la información y documentación que se precisa a los efectos de determinar la concurrencia de los presupuestos legalmente establecidos para el reconocimiento del derecho a la prestación, y, en su caso, proceder a la revocación de la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Salamanca, de 13 de marzo de 2012, por la que se denegó dicha prestación".*

Nuestra resolución fue rechazada, justificándose dicho rechazo en el valor de hecho probado que se da al contenido de los informes emitidos por los técnicos del CEAS, en tanto no sean desvirtuados; así como por el hecho de que, ni en el trámite de audiencia, ni con motivo de la interposición del recurso de reposición que el interesado formuló contra la resolución por la que se le denegó la prestación, pudo éste acreditar que su madre no conviviera de forma habitual en su domicilio.

## 4.2. Pensiones no contributivas

El expediente **20112327** tuvo por objeto una resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora, por la que se declaró extinguida la pensión de jubilación no contributiva de un interesado, por superar los recursos económicos de la unidad familiar el límite de acumulación permitido, exigiéndose a la misma el reintegro de 14.062,58 euros percibidos indebidamente durante los años 2008, 2009 y 2010.

Presentada reclamación previa a la vía jurisdiccional frente a dicha resolución, esta fue desestimada, fundamentándose en que la convivencia de la hija del interesado alegada quedaba acreditada por el padrón municipal de habitantes, pero que dicha hija, por la presunción legal del art. 69 del Código Civil, convivía con su cónyuge en distinto domicilio al del interesado.

Con relación a ello, debíamos tener en cuenta que el art. 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que el padrón municipal constituye prueba del domicilio habitual de las personas físicas, por lo que, conforme al mismo, debería considerarse que la hija del titular de la pensión convivía con su padre, y que la unidad de convivencia de este, a los efectos de percibir la pensión no contributiva, estaría compuesta por tres personas. Sin embargo, a la vista de las circunstancias que concurrían a tenor de la información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, dicha presunción había quedado desvirtuada.



De este modo, el único reproche que podíamos hacer a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales al dictar la resolución que desestimó la reclamación previa a la vía judicial laboral formulada por el interesado, era la falta de motivación suficiente conforme a lo establecido en el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, dicha fundamentación se reducía a la invocación de la presunción legal de convivencia conyugal en contra del dato del empadronamiento. Sin embargo, no se concretaban los hechos conocidos o indicios perfectamente constatados que permitían tener en consideración dicha presunción, y que, al margen de la misma, incluso, permitían determinar que el número de miembros de la unidad familiar del interesado eran dos, y no tres, a los efectos exclusivos de ser beneficiario del derecho a una pensión no contributiva. En particular, no se hacía referencia a los datos resultantes de la investigación llevada a cabo a través de la Agencia Tributaria, el Catastro, y el padrón municipal; ni a la falta de colaboración del interesado para aclarar los hechos en los términos que le fue exigido, lo que podía dificultar al mismo conocer, en buena medida, todos los elementos susceptibles de ser rebatidos en su interés, y que, posiblemente, no hubiera conocido sin la actuación llevada a cabo por esta procuraduría.

Por ello, se formuló la siguiente resolución:

*“Que, en lo sucesivo, se preste especial cuidado a la fundamentación de las resoluciones desfavorables a los interesados, de tal manera que éstos puedan conocer los motivos reales que han llevado a los órganos administrativos a resolver en un determinado sentido”.*

### 4.3. Ayudas de emergencia social

El expediente **20111746** se inició con una queja contra un acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de León por la que se denegó una ayuda de emergencia social.

Una de las causas de denegación de la ayuda, según el propio acuerdo denegatorio, consistía en que el solicitante estaba percibiendo el subsidio de desempleo. Y, en efecto, el art. 13 c) de la Ordenanza reguladora de las ayudas de emergencia social, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de León de 2 de febrero de 2010, contemplaba dicha circunstancia como una de las causas de denegación de la ayuda. En cualquier caso, al establecerse los requisitos para obtener la ayuda de emergencia social, el art. 5 d) de la Ordenanza señala, como uno de esos requisitos, “Que la unidad familiar en la que el/la solicitante se integra no disponga de recursos suficientes para atender al gasto para el que se solicita la ayuda, entendiendo que no disponen de recursos suficientes: (...) 3. En el caso de unidades familiares de tres o más miembros, no tener unos ingresos superiores a 1,25 veces el IPREM”.

En el caso particular que nos ocupa, la ayuda había solicitada para satisfacer los gastos derivados del alquiler de la vivienda habitual, ante el riesgo de desahucio de una unidad familiar compuesta por cuatro miembros, en la que, únicamente, uno de ellos percibía un subsidio por desempleo para mayores de 52 años. Este subsidio, por otra parte, era de un importe de 426 euros al mes, y por tanto, de una cantidad significativamente inferior al límite de ingresos del 1,5 veces el IPREM. De este modo, a falta de otros ingresos diferentes a los señalados que hubieran de tenerse en cuenta, consideramos que habría que descartar la causa de denegación prevista en el art. 13.1 c); a través de la interpretación conjunta de los arts. 5 y 13 de la Ordenanza de 2010 vigente.



Dicha interpretación venía avalada por el objeto de las ayudas, que es el de permitir a las personas que se encuentran en situación de extrema urgencia o grave necesidad hacer frente a los gastos más imprescindibles para la propia subsistencia o la de la familia, estableciendo la propia Ordenanza, de manera objetiva, los casos de unidades familiares en los que se debe considerar que no existen recursos suficiente, siendo uno de ellos el de las unidades familiares de tres o más miembros que carecen de ingresos superiores a 1,5 veces el IPREM. Asimismo, la interpretación que parecía hacer el Ayuntamiento de León, al excluir la ayuda siempre que alguno de los miembros de la unidad familiar fuera destinatario de una prestación social, podría dar lugar a situaciones discriminatorias en comparación con aquellos que pudieran tener ingresos por otras vías distintas a las de las prestaciones sociales, puesto que éstos no resultarían excluidos de las ayudas siempre que cumplieran los requisitos económicos establecidos en el art. 5 de la Ordenanza.

La otra causa de denegación de la ayuda en el caso al que se refería la queja, según la resolución de la solicitud del interesado, se fundamentó en el incumplimiento de los compromisos adquiridos ante el trabajador social, conforme a lo dispuesto en el art. 13 h) de la Ordenanza reguladora; si bien, la resolución no concretó en qué pudieran consistir esos incumplimientos, lo que, en primer término, supondría una indefensión para el solicitante a la hora de recurrir.

Según la información facilitada por el Ayuntamiento de León, debíamos considerar que el interesado había sido derivado a un programa de itinerarios de inserción socio-laboral, acudiendo al mismo en una primera cita, sin volver a ponerse en contacto con los responsables de dicho programa. Con relación a ello, la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, exige “cumplir los compromisos asumidos en relación con cada prestación concedida, seguir el plan individual de atención social y las indicaciones y orientaciones técnicas de los profesionales encomendados de la intervención, y comprometerse a participar activamente en el proceso determinado para la atención de sus necesidades sociales, la mejora de su autonomía o el favorecimiento de su integración” [art. 12.1 c)]. Y, asimismo, el art. 6 f) de la Ordenanza reguladora de las ayudas de emergencia establece que son obligaciones de las personas beneficiarias de las ayudas de emergencia social “cumplir con los compromisos pactados en el proyecto individualizado de inserción”; y, el art. 13.1 h), como causa de denegación de la ayuda, “que la persona solicitante o algún miembro de la unidad familiar no haya cumplido con los compromisos adquiridos ante el/la trabajadora social responsable, no acepte los proyectos de inserción sociolaboral que se le plantee ante los Servicios Sociales o no cumpla los acuerdos establecidos en los programas de intervención familiar”.

No obstante, en el caso particular, no nos consta que se hubiera fijado un calendario de contactos con el interesado en el programa, ni que se hubiera requerido a éste para que acudiera a algún tipo de entrevista, ni que, en su caso, hubiera rehusado las supuestas citas, ni que se hubiera intentado por los servicios sociales llevar a cabo acciones de orientación específica, etc. De hecho, con la información del Ayuntamiento de León se nos había aportado un cuadro en el que estaba definido el proyecto individualizado de inserción, estableciéndose como acciones a desarrollar, además de una primera cita, el “*cumplimiento de las orientaciones recibidas por el equipo de itinerarios de inserción y formación laboral*” y la “*participación en programas de inserción social*”, en términos genéricos.



Las causas de denegación del incumplimiento del proyecto individualizado de inserción no podía tener una interpretación tan amplia y subjetiva como para ser aplicada en casos en los que no constaba un comportamiento reticente del obligado a cumplir dicho proyecto, cuando, además, no se habían fijado de forma concreta las pautas de actuación que debían marcar los servicios sociales, y que habían de ser seguidas por los interesados en su inserción.

Al margen de lo expuesto, dado que, en la información que nos había remitido el Ayuntamiento de León, se hacía referencia a un informe del trabajador social, en el que, a su vez, se señala que el interesado había solicitado en el año anterior una ayuda para tres meses de renta que le fue concedida, cabría plantear si, al margen de que no se contemplaba en la resolución denegatoria de la ayuda convocada en el 2011 la causa prevista en el art. 13 f) de la Ordenanza reguladora, podría haber concurrido la misma. Dicho causa se refiere a "Que la persona solicitante u otro miembro de su unidad familiar haya recibido otra Ayuda de Emergencia Social en la convocatoria del mismo año, o hayan recibido el mismo recurso dentro de los tres años consecutivos inmediatamente anteriores al de la solicitud, o cuatro años alternos durante los últimos seis años". No obstante, tampoco el informe que nos remitió el Ayuntamiento de León daba respuesta expresa a nuestra pretensión de conocer si había sido concedida alguna otra ayuda de emergencia social al interesado o a otro miembro de su unidad familiar durante el mismo año, y, en particular, en los tres años consecutivos inmediatamente anteriores al de la solicitud, o cuatro años alternos durante los últimos seis años, lo que, en todo caso, no debíamos presumir.

Con todo no constaba la existencia de causas de desestimación de la ayuda solicitada, existiendo una infracción del ordenamiento jurídico que hacía a la resolución desfavorable recaída anulable en los términos del art. 63.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que permitía su revocación conforme al art. 105 de la misma Ley.

Finalmente, en cuanto al tiempo de resolución de la solicitud de la ayuda presentada, parecía haber existido un incumplimiento del art. 11.1 de la Ordenanza reguladora, en el que se establece un plazo máximo de dos meses para resolver, desde la fecha de la solicitud, o, en su caso, desde la subsanación de la misma.

Con todo ello, formulamos la siguiente resolución:

*"- Una interpretación conjunta de la causa de denegación prevista en la letra c) del art. 13-1 de la Ordenanza Reguladora de las Ayudas de Emergencia Social aprobada por Acuerdo de 2 de febrero de 2010, y el requisito previsto en la letra d) del art. 5-1 de la misma Ordenanza, de tal manera que la percepción de una prestación social por los interesados únicamente dé lugar a la desestimación de la Ayuda de Emergencia Social en el caso de que, al mismo tiempo, se superen los límites de ingresos establecidos como requisito para obtener dicha Ayuda; todo ello de forma subsidiaria a la modificación de la redacción de la letra c) del art. 13-1 de la actual Ordenanza, para volver a la redacción que establecía la letra e) del art. 13-1 de la Ordenanza Reguladora que había sido aprobada por Acuerdo de 1 de febrero de 2008.*

*- Que la causa de denegación de la letra h) del art. 13-1 de la actual Ordenanza Reguladora de las Ayudas de Emergencia Social, relativa al incumplimiento de los*



*compromisos de integración suscritos, se aplique cuando existen hechos objetivos que demuestran una confrontación deliberada con las pautas concretas marcadas en el Proyecto Individualizado de Inserción y su debido desarrollo.*

*- La revocación del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de León, de 15 de septiembre de 2011, por el que se denegó la Ayuda de Emergencia Social solicitada por (...), en tanto no constan hechos que demuestren la concurrencia de las causas de denegación a las que hace referencia el mismo, sin perjuicio de que, motivadamente, pudieran ser aplicadas otras causas de denegación distintas previstas en la Ordenanza reguladora.*

*- Que la resolución expresa de las Ayudas de Emergencia Social, dada la finalidad de las mismas, tenga lugar en el plazo máximo de dos meses previsto en la Ordenanza Reguladora, sin perjuicio del utilizar el procedimiento de urgencia para aquellos supuestos excepcionales que pudieran requerirlo”.*

El Ayuntamiento de León no aceptó nuestra propuesta relativa a la interpretación conjunta de los arts. 5 y 13 de la Ordenanza reguladora de las ayudas de emergencia social, para que fuera concedida la ayuda de emergencia social a quienes tuvieran ingresos que no superasen los establecidos en la Ordenanza para ser receptor de la ayuda, en tanto que se consideraba que dicha interpretación era contraria a la redacción y al espíritu de la norma, sobre la base de dos consideraciones fundamentales: en primer lugar, porque las ayudas de emergencia social constituyen un recurso social, no económico, dirigido a atender situaciones de necesidad urgente o de emergencia, de carácter transitorio y no estructural, orientado a la remoción de las causas que originan tal necesidad, y su finalidad no es la de garantizar un nivel mínimo de renta del solicitante, pues ese fin le corresponde precisamente a otras prestaciones públicas destinadas a cubrir sus necesidades básicas (renta garantizada de ciudadanía, subsidio por desempleo, pensiones no contributivas...). En segundo lugar, se tiene en cuenta que el Ayuntamiento de León acordó modificar la Ordenanza de emergencia social, dando preferencia a los usuarios que no tuvieran reconocida ninguna clase de prestación pública destinada a cubrir sus necesidades básicas, excluyendo a los que sí la tuvieran, salvo en aquellos casos en los que se dieran circunstancias excepcionales de grave necesidad que justifiquen su concesión en orden a superar la situación de grave riesgo.

El Ayuntamiento de León tampoco aceptó la propuesta de esta procuraduría de que la causa de denegación de las ayudas de emergencia social, sobre la base de lo establecida en el art. 13.1 h), por no cumplir los compromisos adquiridos ante el trabajador social, sólo se aprecie en aquellos casos en los que exista una confrontación deliberada con las pautas establecidas en el proyecto individualizado de inserción, dado que, según se argumenta desde el Ayuntamiento, el incumplimiento de las obligaciones adquiridas ante el trabajador social no siempre se manifiesta en una actitud expresa de confrontación del obligado, sino también en una actitud pasiva y de falta de interés.

Por otro lado, en la línea recomendada por esta defensoría, se admitió que debía haber una concreción escrita de los comportamientos incluidos en el proyecto individualizado de inserción. Por ello, se había incorporado un nuevo modelo normalizado de proyecto en el que se especifican más detalladamente los compromisos de comportamiento que se adquirirían verbalmente ante el profesional de los servicios sociales del Ayuntamiento.



El Ayuntamiento también aceptó nuestra propuesta, en orden a garantizar que las ayudas de emergencia social se resuelvan en el plazo máximo de dos meses desde su solicitud, tal y como exige la Ordenanza reguladora de las ayudas de emergencia, ordenándose la preferencia en el despacho de estas ayudas a todos los servicios participantes en su tramitación.

Con todo, por lo que respecta al caso particular, no se estimó pertinente la revocación del acuerdo de la Junta de Gobierno Local por el que se denegó la ayuda de emergencia social solicitada, en tanto que las causas de denegación en las que se fundamentaron habían sido correctamente aplicadas.



## ÁREA H

### AGRICULTURA Y GANADERÍA

<b>Expedientes Área</b> .....	<b>30</b>
<b>Expedientes admitidos</b> .....	<b>11</b>
<b>Expedientes rechazados</b> .....	<b>6</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos</b> .....	<b>9</b>
<b>Expedientes acumulados</b> .....	<b>0</b>
<b>Expedientes en otras situaciones</b> .....	<b>4</b>

Durante el año 2012, se han tramitado en el Área de Agricultura y Ganadería un total de 30 reclamaciones, 32 menos que en el ejercicio anterior, representando un 1% del total de quejas registradas en la institución.

Dentro del apartado de desarrollo rural, las actuaciones de la Administración autonómica dirigidas a la agrupación y reorganización de la propiedad rústica por medio de los procedimientos de concentración parcelaria han dado lugar, durante este ejercicio 2012, a la presentación de 9 expedientes, 23 menos que el año anterior.

Cuestiones estrictamente procedimentales, como las dilaciones o paralizaciones de los procesos concentradores, las disconformidades con los cambios operados en la propiedad como consecuencia de la nueva ordenación y la falta de resolución expresa de los recursos de alzada interpuestos por los particulares frente a los acuerdos de concentración parcelaria han centrado este año las quejas presentadas por los ciudadanos.

Desde esta institución tenemos presente la complejidad de los procedimientos de concentración parcelaria, del gran número de afectados por los mismos, así como de la limitación de los medios con los que cuenta al efecto la Administración autonómica, pero lo cierto es que el ciudadano se sigue sintiendo desamparado y marginado cuando, tras la interposición de recursos o la presentación de escritos, no recibe respuesta alguna o cuando el desarrollo del proceso se dilata en exceso.

Igualmente, en materia de desarrollo rural, 9 han sido las quejas presentadas en relación con obras y regadíos, sobre aspectos relacionados con la conservación de los cauces o arroyos de riego y con distintas cuestiones pertenecientes al ámbito de las comunidades de regantes que, como consecuencia del ámbito de competencia que la Administración del Estado ejerce sobre el dominio público hidráulico, han sido necesariamente remitidas al Defensor del Pueblo, como comisionado parlamentario competente para la fiscalización de su actuación.

Por lo que respecta a la producción agropecuaria, 4 han sido las quejas presentadas, relacionadas todas ellas con la sanidad animal si bien no han dado lugar a pronunciamiento supervisor alguno. Tanto el alegado incumplimiento de los protocolos de vigilancia



epidemiológica en un presunto brote de scrapie, como la cuestionada regulación de la ayuda compensatoria a los titulares de las explotaciones de ganado bovino afectadas por la lengua azul fueron archivadas tras su estudio al no concurrir las circunstancias que pudieran dar lugar a un pronunciamiento supervisor de esta institución.

En otro orden de cosas, la adecuada protección de los derechos de los agricultores y ganaderos de la Comunidad en el marco de la Política Agraria Común y de los procedimientos administrativos tramitados para la concesión de las ayudas económicas que son convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, mayoritariamente con origen en normas y fondos de origen europeo, ha dado lugar únicamente a la presentación de 1 queja.

Por último, en lo concerniente al ámbito de la protección de los animales de compañía, materia ubicada en el área de Agricultura y Ganadería, 6 han sido las quejas presentadas durante el año 2012, tratándose especialmente cuestiones relacionadas con los procedimientos sancionadores, que por diversas causas, han sido tramitados por la Administración, en cuestiones como el traslado de animales de compañía o la celebración de espectáculos en los que en una medida u otra intervienen animales.

En cuanto a la colaboración de las administraciones haremos, como en casos anteriores, la adecuada distinción entre la remisión de información y las respuestas dadas a las resoluciones remitidas. Ciertamente es que, a diferencia de lo que ocurre en otras partes de este Informe, la mayoría de las quejas tienen como destinataria la Consejería de Agricultura y Ganadería por la propia naturaleza de la materia. En estos casos, la Administración autonómica responde adecuadamente y en tiempo, tanto a las peticiones de información, como a las resoluciones remitidas.

Por lo que respecta a los ayuntamientos, ha de valorarse el verdadero esfuerzo que éstos hacen para colaborar con esta institución. Aunque existan casos de dilación, entendemos que por causas imputables más bien a la limitación de medios personales y económicos. Respecto a la respuesta a las resoluciones, los ayuntamientos han remitido cumplida contestación admitiendo o rechazando la resolución.

## **1. DESARROLLO RURAL**

### **1.1. Concentración parcelaria**

La concentración parcelaria es un procedimiento administrativo de contenido económico, emprendido siempre con la concreta finalidad de rentabilizar las explotaciones agrarias, por medio de la reordenación del terreno y de la redistribución de su propiedad. El propio contenido de este tipo de procedimientos los convierte en singularmente susceptibles de generar conflictos entre la Administración actuante y los ciudadanos destinatarios directos de aquéllos.

Durante el ejercicio anual 2012, la actuación de la Administración autonómica dirigida a reordenar la propiedad rústica por medio del procedimiento de concentración parcelaria, ha dado lugar a la presentación de 9 quejas, en su mayoría controversias de carácter formal vinculadas al desarrollo de los procedimientos de concentración parcelaria.

Diversas han sido las cuestiones de carácter procedimental que los ciudadanos han planteado a este respecto, como la existencia de posibles irregularidades en la tramitación



de la fase inicial de los procesos de concentración parcelaria, (**20121584**), o los presuntos errores materiales en los títulos de propiedad resultantes del procedimiento de concentración, (**20123328**), asuntos en tramitación en la fecha de cierre de este Informe.

Las cuestiones estrictamente procedimentales centradas en los retrasos o paralizaciones en la tramitación de los procedimientos de concentración parcelaria, han dado lugar a un pronunciamiento en el ejercicio 2012.

En el expediente **20112038**, el motivo de la queja era la excesiva dilación con la que se estaba llevando a cabo el proceso de concentración parcelaria en la zona de Duruelo y Monte Chico, en la provincia de Ávila.

Como indicaba la información remitida por la Administración autonómica, el proceso de concentración parcelaria de la zona de Duruelo y Monte Chico, en la provincia de Ávila, se encuentra paralizado, sin que se haya adoptado el acuerdo que declara la utilidad pública de la concentración parcelaria, en los términos previstos en el art. 19 y ss de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

Según se puso de manifiesto, el estudio técnico previo fue realizado en el año 2007, y el procedimiento de concentración parcelaria de la referida zona se encuentra paralizado tras haberse producido el pronunciamiento de no sometimiento a evaluación de impacto ambiental y la emisión, con fecha 3 de julio de 2009, del informe jurídico previo a la declaración de utilidad pública.

Si bien la valoración del contenido técnico de la decisión que proceda adoptar queda al margen de las competencias de esta procuraduría, resultaba necesario pronunciarse sobre la adecuada tramitación del proceso concentrador que, como procedimiento administrativo se encuentra sometido a las reglas y principios generales establecidos en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin olvidar que la Constitución Española, en su art. 103.1, somete la actuación de la Administración pública a los principios constitucionales de eficacia, celeridad, objetividad y transparencia que, entre otras consideraciones, implican la obligación de resolver como instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento.

Como reiteradamente se ha puesto de manifiesto, se realizaron unas breves valoraciones en orden a tratar de compatibilizar el cumplimiento de las finalidades propias de este característico instrumento jurídico de intervención que es la concentración parcelaria, con los plazos temporales, necesariamente amplios, en los que debe llevarse a efecto su ejecución.

En primer lugar, se señaló que la propia naturaleza del procedimiento de concentración parcelaria conduce a una inevitable flexibilidad en la interpretación de los plazos en los que debe desarrollarse el mismo. En este sentido, el procedimiento de concentración parcelaria se integra dentro del ámbito de los procedimientos administrativos complejos, definidos como aquellos en los que funcionan como eslabones de la cadena procesal distintos procedimientos administrativos que, considerados aisladamente, carecen de eficacia bastante para conseguir un determinado fin público, el cual sólo puede lograrse mediante la concatenación o integración de esos distintos procedimientos.

La propia estructura del procedimiento de concentración parcelaria determina la imposibilidad de exigir a la Administración el cumplimiento de los plazos establecidos por el ordenamiento jurídico para la generalidad de los procedimientos administrativos que, en todo caso, habrían de referirse a cada una de sus fases.



En este sentido, la flexibilidad en la interpretación de los plazos en el ámbito del procedimiento de concentración parcelaria constituye un recurso necesario en muchos supuestos para alcanzar la finalidad última del procedimiento, que no es otra que la reordenación y racionalización de la propiedad rústica, con vistas a dotar a las explotaciones de una estructura económico-productiva apropiada.

Así mismo, y ante la imposibilidad de cumplir los plazos establecidos por la normativa aplicable en la materia, puede recurrirse por la Administración, cuando ello sea posible, a la figura de la ampliación de plazos prevista en el art. 49 de la Ley 30/1992.

No obstante lo anterior, el procedimiento de concentración parcelaria no puede extenderse indefinidamente en el tiempo, y ello, fundamentalmente, por dos causas:

En primer lugar, y como se ha dicho, el procedimiento de concentración parcelaria es un procedimiento administrativo y, en concreto, constituye el cauce procedimental a través del cual se lleva a cabo esta peculiar forma de intervención administrativa en la propiedad rústica.

Por lo tanto, como procedimiento administrativo que es, su inicio genera en la Administración competente la obligación de finalizarlo mediante su resolución expresa, en virtud de lo dispuesto en el art. 42.1 de la Ley 30/1992.

La segunda causa que impide que el procedimiento de concentración parcelaria se demore excesivamente en el tiempo, viene dada por la circunstancia de que la Administración autonómica, en este caso, no sólo está obligada a resolver, sino que debe hacerlo en un plazo adecuado para el cumplimiento de las finalidades que originaron el inicio de aquél, evitando un incremento excesivo de los costes a asumir.

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. En este sentido, si el instrumento jurídico aquí examinado tiene por objeto esencial la racionalización y ordenación de la propiedad rústica, de acuerdo con principios constitucionales como el de la función social de la propiedad o la modernización del sector agrícola y ganadero, aquélla habrá de llevarse a efecto sobre la base de unos presupuestos económicos y territoriales determinados que, sin duda, podrán modificarse a lo largo de un período temporal elevado, lo cual afectará necesariamente al resultado final del procedimiento.

Así mismo, tampoco la normativa autonómica en la materia desconoce el establecimiento de plazos en el ámbito del procedimiento de concentración parcelaria, de lo cual es prueba lo establecido en el punto séptimo del Decreto 183/1994, de 25 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se adaptan los procedimientos administrativos desarrollados por la Administración de la Comunidad a Ley 30/1992, en el que se determinan los plazos de resolución.

De esta forma, en el presente caso, habían transcurrido aproximadamente once años desde la solicitud de inicio del procedimiento y, sin cuestionar las razones técnicas existentes, se consideró necesaria la adopción formal de una decisión o resolución en el ámbito de este proceso concentrador en orden a evitar la indefinición temporal y la inseguridad jurídica que tal situación pudiera generar, y en este sentido se dirigió resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería que puso de manifiesto la aceptación de la misma.



Asimismo, continúan siendo frecuentes las reclamaciones concernientes a la falta de resolución de los recursos de alzada interpuestos por los propietarios partícipes de los procedimientos concentradores.

A este respecto, en este ejercicio tuvimos conocimiento de que en el procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Boca de Huérgano, (León), los recursos de alzada interpuestos frente al acuerdo de concentración parcelaria, de fecha 11 de mayo de 2006, no han sido resueltos. Este proceso concentrador fue objeto de supervisión en el año 2008, dando lugar a la formulación de una resolución en la que, entre otros aspectos, se instaba a la Administración a resolver los recursos de alzada, extremo que pese a haber sido aceptado, no se ha llevado a cabo. En la fecha de cierre de este Informe el expediente se encontraba en tramitación.

Precisamente esta dilación en la resolución de los recursos de alzada fue objeto de pronunciamiento en el ejercicio 2012, si bien en el mismo expediente también se planteaba la disconformidad con las fincas de reemplazo atribuidas en el marco del procedimiento de concentración parcelaria, cuestión no procedimental sino propia de los efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria.

Como decimos, aunando las dos reclamaciones referidas, el expediente **20111828** hacía alusión a la situación de un propietario, en el marco de la concentración parcelaria que estaba llevando a cabo la Consejería de Agricultura y Ganadería en la Demarcación nº 3 del Páramo Bajo, (León), que manifestaba su disconformidad con la finca de reemplazo que le había sido atribuida, así como su frustración ante la falta de respuesta al recurso de alzada que había interpuesto en defensa de sus intereses.

El procedimiento concentrador en cuestión se encontraba en la fase de acuerdo no firme después de que, por resolución de 24 de noviembre de 2009 de la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural, fuera aprobada la nueva ordenación de la propiedad en la zona.

En cuanto a la controversia suscitada con las fincas de reemplazo adjudicadas en el ámbito del procedimiento de concentración parcelaria, los datos relacionados y facilitados por la Consejería de Agricultura y Ganadería reflejaban una valoración equivalente de las fincas aportadas en el procedimiento de concentración parcelaria en cuestión y de la recibida como consecuencia del mismo, no habiéndose constatado, en consecuencia, que el acuerdo de concentración parcelaria hubiera causado el perjuicio alegado.

Asimismo, el informe ponía de manifiesto que la finca de reemplazo adjudicada incluía una de las parcelas aportadas, que además representaba un 78% de la adjudicada, habiéndose respetado las preferencias expresadas por el propietario en su hoja de petición de lote de reemplazo. Además, la finca adjudicada era colindante a la de un familiar suyo, como ambos habían solicitado en sus alegaciones al proyecto de concentración.

Si bien por medio del recurso interpuesto el propietario solicitaba que se le atribuyera la adjudicación provisional que se efectuó en el proyecto de concentración, el informe remitido sustentaba que la variación producida en su finca, así como en la de su familiar, con respecto al proyecto (desplazamiento de 80 metros hacia el sur), respondía al hecho de que en ese documento no se había adjudicado a restauración del medio natural cierto paraje situado al norte de la finca adjudicada, circunstancia que sí aconteció posteriormente.



Por último, respecto a la existencia de varios pozos en las fincas atribuidas en el acuerdo de concentración, se indicó que se trataba de los mismos pozos que aparecían asignados en proyecto, sin que a ese respecto se hubiese alegado cuestión alguna en sentido contrario durante su exposición.

Por lo que respecta al recurso de alzada interpuesto por el propietario partícipe, a la vista de lo informado se constató el incumplimiento formal por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, que había superado el plazo máximo del que dispone la Administración para resolver expresamente los recursos de alzada, sin que se hubiera resuelto expresamente aquel recurso concreto.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución de un recurso de alzada será de tres meses, sin perjuicio del sentido desestimatorio del silencio en estos supuestos y de la información proporcionada se concluía la superación del citado plazo en el supuesto planteado, sin que se hubiera llevado a cabo actuación alguna dirigida a la resolución del recurso en cuestión.

Aunque conscientes de las peculiaridades propias de todo procedimiento de concentración parcelaria, nos reiteramos en la tesis de que esta singularidad no puede generar una ampliación indefinida en el tiempo empleado para el cumplimiento de los trámites que integran el mismo.

En este sentido, el art. 48 de la Ley 30/92 impone la obligación de cumplimiento de plazos no sólo a los interesados, sino a la propia Administración. Todo ello sin perjuicio de que el plazo para la resolución de los recursos sea el mismo para cualquier Administración por mor de la previsión legal. Esta obligación de cumplimiento de los plazos se encuentra en estrecha conexión con la obligación de resolver que prevé el art. 42 de la citada Ley sin que la misma pueda ser soslayada por la institución del silencio, razones por las cuales se instó a la Consejería de Agricultura y Ganadería a resolver expresamente el recurso de alzada interpuesto frente al acuerdo de Concentración Parcelaria adoptado en el procedimiento de concentración parcelaria de la zona del Páramo Bajo, Demarcación 3 (León), como así hizo.

También la disconformidad con las fincas adjudicadas en el procedimiento concentrador fue objeto de estudio en el expediente **20120649** sin que, al respecto se apreciara irregularidad alguna en la actuación de la Administración autonómica.

## 1.2. Obras y regadíos

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

El regadío es un elemento trascendente y esencial en la economía agraria española, contribuyendo al logro de los principales objetivos del desarrollo rural, como la creación de empleo y la fijación de la población del medio rural, desempeñando un notable papel en la ordenación del territorio rural, cumpliendo una función social como factor de equilibrio territorial y como elemento de recuperación demográfica, lo que en zonas rurales en declive es un objetivo básico para evitar el abandono y la consiguiente degradación del espacio, paisaje, recursos naturales y medio ambiente.



No obstante, la actividad fiscalizadora de esta procuraduría en esta materia está muy delimitada toda vez que en la mayoría de los supuestos la gestión del agua en general, y del riego en particular, corresponde a las confederaciones hidrográficas y a las comunidades de regantes que tienen naturaleza jurídica de corporaciones de derecho público dependientes del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y cuya actividad debe ser investigada, en consecuencia, por el Defensor del Pueblo.

Sin embargo, el número de quejas presentadas a este respecto durante el año 2012 ha experimentado un leve ascenso, siendo 9 los expedientes tramitados, que fueron remitidos al Defensor del Pueblo al tratar mayoritariamente cuestiones concernientes a las actividades desarrolladas por las comunidades de regantes (**20120397**, **20120684** y **20111836**), o relacionadas con el uso, mantenimiento y daños ocasionados a canales de riego dependientes de confederaciones hidrográficas (**20121919** y **20123491**).

También durante este ejercicio finalizó la tramitación de la queja **20101532**, que planteaba la existencia de daños causados en una vivienda por la inundación de la misma, provocada por el desbordamiento de la denominada Cacara del Cambrones, en la provincia de Segovia.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en la queja, tanto al Ayuntamiento de Trescasas, como a la Confederación Hidrográfica del Duero y al Ayuntamiento de Palazuelos de Eresma. Todo ello motivado por las imprecisiones en lo concerniente a la titularidad de la cacera.

Los informes remitidos por las distintas administraciones a las que nos dirigimos con motivo de este expediente pusieron de manifiesto que el Ayuntamiento de Trescasas no era el titular de la Cacara del Cambrones que transcurre por dicho municipio y que, según se refería, debido a las lluvias caídas en determinada fecha, se desbordó provocando la inundación y consecuentes daños en una vivienda.

Asimismo, tal y como constataban los informes remitidos por el referido Ayuntamiento, el afectado presentó ante la Administración municipal la correspondiente reclamación por los daños sufridos, sin que ésta hubiera sido resuelta.

El art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial establece que cuando el procedimiento se inicie a instancia del interesado, la reclamación se dirigirá al órgano competente y deberá ajustarse a lo previsto en el art. 70 de la LRJPAC.

En la reclamación se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

Si se admite la reclamación por el órgano competente, el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites y se podrá acordar la acumulación de la reclamación a otro procedimiento con el que guarde identidad sustancial o íntima conexión. Contra el acuerdo de acumulación no procede recurso alguno.



Por su parte, el art. 20 de la Ley 30/1992, prevé que el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración pública.

A tenor de la normativa expuesta y del contenido de los informes remitidos, se concluyó que el Ayuntamiento de Trescasas no había cumplido con la obligación de resolver que incumbe a toda Administración pública conforme prevé el art. 42 de la Ley 30/1992, debiendo pronunciarse expresa y formalmente sobre la reclamación interpuesta: bien admitiéndola o requiriendo la subsanación de los requisitos que se consideren necesarios; bien inadmitiendo expresamente la reclamación presentada por, en su caso, incompetencia; o bien remitiendo la misma al órgano administrativo competente, si este fuera el caso.

En consecuencia, desde un punto de vista formal la Administración municipal no había resuelto la reclamación presentada por el afectado por lo que se le indicó la necesidad de que dictara la resolución expresa que considerara adecuada respecto a la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por el interesado.

La resolución fue rechazada.

## 2. SANIDAD ANIMAL

La mejora sanitaria, el desarrollo de la ganadería, la protección de la salud humana y el control de las condiciones medioambientales y de explotación se encuentran entre los objetivos de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León.

Sin duda, la sanidad animal ha de tener un planteamiento integral y debe comprender todo aquello que directamente afecte a la salud de los animales e indirectamente, es decir, a través de los mismos y de sus productos, repercuta negativamente en la salud humana. La sanidad animal implica no sólo la ausencia de toda alteración, sino la presencia del máximo bienestar, como base y fundamento de todos los productos y servicios que los animales pueden proporcionar al hombre.

En este ámbito se tramitaron 4 expedientes si bien no se ha formulado resolución alguna dirigida a la Administración.

Entre otras cuestiones, se reiteró ante esta institución la disconformidad de algunos ganaderos con la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería 92/2008, de 21 de enero, por la que se convocó en la Comunidad de Castilla y León una ayuda compensatoria a los titulares de las explotaciones de ganado ovino afectados por la lengua azul. Su discrepancia se centraba en la limitación geográfica, es decir, en la exigencia de una ubicación geográfica concreta de la explotación ganadera, como requisito para la obtención de la ayuda.

A este respecto se expuso, tal y como recoge la norma motivo de controversia, que desde el año 2004, el suroeste de la península ibérica se había visto afectada por la circulación viral del uno de los serotipos causante de la enfermedad de la lengua azul, adoptándose desde entonces, las medidas adecuadas para su control y erradicación, incluyendo el establecimiento de un programa de vacunación.

La detección en el sur de España durante 2007 de un nuevo aislado del virus de la lengua azul, hizo necesario modificar en parte la estrategia de lucha contra esta enfermedad en España, ante la ausencia de vacuna frente al nuevo serotipo.



Al amparo de lo previsto en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, y sin perjuicio de las medidas adoptadas por la Comisión Europea, se establecieron medidas de cuarentena y restricción de movimientos destinadas a frenar la evolución epidemiológica de la enfermedad, medidas que provocaron pérdidas económicas, de manera coyuntural, fundamentalmente en el sector ovino, dadas las características de su sistema productivo, derivadas de la supresión del libre tránsito que constituye la base del libre comercio.

Con la finalidad de paliar estos efectos el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, estimando la necesidad de establecer unas medidas compensatorias al efecto, con carácter excepcional y por una sola vez, publicó la Orden APA/3521/2007, de 3 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de una ayuda compensatoria a los titulares de las explotaciones de ganado ovino afectadas por la lengua azul. Estas ayudas se ajustan a lo dispuesto en el art. 10 del Reglamento (CE) n.º 1857/2006, de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, sobre la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas.

Siendo competencia de la Comunidad de Castilla y León, en su ámbito territorial, la tramitación y resolución de dichas solicitudes, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del art. 3 de la Orden APA/3521/2007, de 3 de diciembre, la Consejería de Agricultura y Ganadería dictó la Orden cuestionada que tiene por objeto convocar las ayudas compensatorias a los titulares de las explotaciones de ganado ovino ubicadas en la Comunidad de Castilla y León que se han visto afectadas por la enfermedad de la lengua azul.

En lo expuesto, se justifica y motiva que el art. 3 de la cuestionada Orden AYG 92/2008, de 21 de enero, establezca entre los requisitos exigidos a los titulares de las explotaciones para ser beneficiarios de las ayudas, que las explotaciones se encuentren ubicadas en la zona restringida que, por lo que se refiere a la Comunidad de Castilla y León, comprende la provincia de Ávila, (comarcas veterinarias de Arenas de San Pedro, El Barco de Ávila, Candeleda, Cebreros, Las Navas del Marqués, Navalunga, El Barraco y Sotillo de la Adrada) y la provincia de Salamanca (comarcas veterinarias de Béjar, Ciudad Rodrigo y Sequeros).

También en este año, se dio por finalizada la tramitación del expediente **20112370** en el que se había puesto de manifiesto la muerte de numerosas cabezas de ganado ovino por sintomatología compatible con Scrapie, sin que, según se refería, los órganos competentes de la Administración autonómica hubieran declarado oficialmente la existencia de la enfermedad, ni hubieran cumplido con la estrategia de vigilancia epidemiológica correspondiente.

Recabada la información que se estimó pertinente se llegó a la conclusión de que no concurrían las circunstancias que permitieran nuestra intervención en este caso concreto, ya que no se acreditó una actuación por parte de la Administración autonómica que implicara una infracción del ordenamiento jurídico.

Tras la comunicación por el veterinario de la explotación, a la unidad veterinaria de Medina del Campo, de la existencia de sintomatología compatible con scrapie o tembladera en dicha explotación, un veterinario oficial de dicha unidad realizó en un animal, la encuesta del cuadro clínico de animales sospechosos y, determinando que la sintomatología era compatible con una EET, procedió a enviar una muestra de tronco encefálico de dicho



animal, obtenida en la planta intermedia de Medina del Campo, al laboratorio central de veterinaria de Algete (Madrid), que es el laboratorio nacional de referencia para las EET en España. Dicho laboratorio emitió el informe de análisis, dictaminando que el animal era negativo.

Este resultado no puso fin a las actuaciones oficiales respecto a scrapie en esta explotación. A petición del ganadero se tomaron con posterioridad muestras de doce animales más, muertos en la explotación entre los meses de mayo, junio y septiembre de 2011, todos ellos también con resultado negativo en el laboratorio.

Asimismo, también a petición del ganadero, se analizaron frente a la enfermedad de Aujeszky cuatro animales en el laboratorio central de veterinaria de Algete, también con resultado negativo.

De igual forma, en el marco del programa nacional de vigilancia, control y erradicación de las encefalopatías espongiformes transmisibles, que determina la obligatoriedad de realizar un muestreo aleatorio de las explotaciones de ganado ovino, con un número determinado de muestras anuales, fueron analizadas 11 muestras más de ovinos procedentes de esta explotación entre los años 2008 y 2010, todas igualmente con resultado negativo.

El programa de vigilancia, control y erradicación de las encefalopatías espongiformes transmisibles se encuentra regulado por el Reglamento(CE) N° 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles y, su aplicación en España, por el 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 espongiformes transmisibles de los animales.

Este Reglamento define, en su art. 3.1 h), al animal sospechoso de estar infectado por una EET como todo animal vivo, sacrificado o muerto que presente o haya presentado anomalías neurológicas o de comportamiento o un deterioro progresivo del estado general atribuible a un trastorno del sistema nervioso central, con respecto a los cuales no se pueda establecer otro diagnóstico a tenor de un examen clínico, de la respuesta a un tratamiento, de un examen post mórtem o tras un análisis de laboratorio ante o post mórtem.

Asimismo, en su art. 12, establece la necesidad de que cualquier animal sospechoso de padecer una EET sea sometido a un examen clínico y epidemiológico, realizado por la autoridad competente, y, si no pudiese ser descartada la EET, el animal deberá ser sacrificado, si aún está vivo, enviándose una muestra al laboratorio nacional de referencia para su análisis.

A la vista del informe remitido por la Dirección General de Producción Agropecuaria y Desarrollo Rural, se concluyó que en la explotación ovina objeto de la queja se había llevado a cabo el protocolo de actuaciones establecido por la legislación expuesta para los casos de sospecha de scrapie, por lo que se dieron por finalizadas las actuaciones oficiales con respecto a las EET, salvo que se produjeran cambios en la situación epidemiológica que aconsejaran lo contrario.

### **3. POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA**

El proceso de integración comunitaria europea supuso, entre otros muchos aspectos, la implantación de una política agrícola común (PAC), es decir, de una política económica



común en el ámbito del sector agrícola, cuyos objetivos, en términos generales, eran de orden económico, social y político.

La política agrícola común (PAC) no sólo responde a criterios de producción agraria, sino que también plantea objetivos de mantenimiento del medio rural o de gestión ambiental por parte de la agricultura, y lo hace con su política de ayudas directas y, fundamentalmente con su política de desarrollo rural.

En el ámbito de esta política común, el fomento de las actividades agrícolas y ganaderas que desarrolla la Comunidad de Castilla y León se traduce en la regulación, tramitación y resolución de un amplio abanico de ayudas económicas, convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en su mayoría con origen en normas y fondos europeos.

Sin duda, una adecuada elección de los objetivos perseguidos con tales ayudas y la garantía de la correcta gestión y aplicación de las mismas, son elementos esenciales de una actuación eficaz de los poderes públicos en orden a conseguir la modernización y desarrollo del sector primario, comprensivo de las actividades agrícolas y ganaderas.

La fiscalización de los procedimientos administrativos tramitados para la concesión de las ayudas económicas que son convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, así como la protección de los derechos de los agricultores y ganaderos de la Comunidad en el marco de la política agraria común, han dado lugar a la presentación de 1 queja durante el año 2012.

### 3.1. Ayudas agrícolas

El expediente **20120831**, hacía alusión a la falta de respuesta por parte de la Administración autonómica a una solicitud de derechos a la reserva nacional formulada para la campaña 2010. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos, solicitando información relativa a la problemática planteada en la misma, a la Consejería de Agricultura y Ganadería, quien puso de manifiesto que el recurso había sido tramitado en sentido favorable y se estaba procediendo a regularizar la situación de la solicitud a la reserva para 2010, a cuyo efecto se enviarían al FEGA, los datos que sirven de base para la determinación de importes y derechos que puedan corresponderle. Una vez realizada la regularización, se asignarían los derechos correspondientes al 2012, y se procedería al pago complementario del año 2010.

En este ámbito, el concepto de beneficiarios de los derechos de pago único continúa planteando dudas o problemas a los afectados, habitualmente propietarios de fincas rústicas que no se dedican a la explotación agrícola de las mismas, como ocurría en el expediente **20112105**.

A este respecto se indicó que el año 2006 fue el primer año de aplicación en España del "Régimen de Pago Único", establecido en el Reglamento (CE) Nº 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre. De acuerdo con el citado Reglamento, los años 2000, 2001 y 2002 conformaban el periodo de referencia para el establecimiento de los derechos de pago único y se identifica como beneficiario de los derechos de pago único al agricultor que fue receptor de las ayudas de la PAC durante los años 2000, 2001 y 2002.

En este periodo, se desacopla al 75% el importe percibido en concepto de pago por superficies de ayudas PAC en el sector de los cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas,



proteaginosas y retirada voluntaria), al 100% el importe percibido en concepto de pago por superficies de ayudas PAC en la retirada obligatoria.

Tras la última reforma de la Política Agraria Común el citado Reglamento nº 1782/2003, fue derogado por el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, de 19 de enero. Como consecuencia de esta derogación, en España, en la campaña 2010, se ha incrementado el valor de los derechos de pago único a aquellos beneficiarios que ya tenían derechos de pago único, y que tenían superficies determinadas de cultivos herbáceos en las solicitudes únicas de ayudas PAC del nuevo periodo de referencia, año 2007 y año 2008, al desacoplarse el 25% restante del importe percibido en concepto de pago por superficies de ayudas PAC en el sector de cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas, proteaginosas y retirada voluntaria).

De igual forma, se identifica como beneficiario de los derechos y/o importes de pago único al agricultor que fue perceptor de las ayudas de la PAC durante los años 2007 y 2008.

De acuerdo con la normativa reguladora, la asignación de los derechos de la PAC se hace al cultivador declarante histórico de las parcelas cuya superficie resultase determinada en las campañas que componen los citados periodos de referencia y en ningún caso debe ser atribuida a la propiedad o a la tierra.

A este respecto, el art. 33 del derogado Reglamento 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre identificaba como beneficiario de los derechos de pago único al agricultor que fue perceptor de las ayudas de la PAC durante los años 2000, 2001 y 2002, es decir, que los derechos están vinculados al productor y cultivador de las parcelas (al declarante), no a la parcela en sí, ni al propietario de las parcelas.

Igualmente, el vigente Reglamento (CE) 73/2009, de 19 de enero, también en su art. 33 establece como beneficiarios de los derechos, entre otros a los agricultores que posean derechos de pago obtenidos de conformidad con el Reglamento (CE) núm. 1782/ 2003; y a los que obtengan derechos de pago al amparo del presente Reglamento, vinculando los derechos al agricultor, y no a la propiedad.

### 3.2. Ayudas ganaderas

La denegación de la prima por sacrificio de ganado bovino estaba en el origen de la queja **20111963**, cuya tramitación finalizó en este ejercicio.

La queja fue planteada por una cuestión formal, la falta de respuesta al recurso interpuesto por el ganadero afectado frente a la resolución de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria por la que se le concedió la prima de sacrificio de ganado bovino y del pago adicional correspondiente, con exclusión de cuatro animales.

El afectado había solicitado la prima por sacrificio de bovinos en el año 2001 para un total de 19 animales adultos pero la Dirección General de Política Agraria Comunitaria resolvió desestimando la prima correspondiente a una de las solicitudes porque, de acuerdo con los controles administrativos realizados, sólo se validó uno de los cinco animales incluidos en la solicitud.

Los cuatro animales, según la Administración, no fueron verificados para pago porque no constaba en la base de datos de identificación y registro de bovinos, (Simocyl), la fecha de salida de la explotación de los animales hacia el matadero, lo que impedía comprobar el cumplimiento de alguna de las condiciones de concesión de la ayuda.



Debe tenerse en cuenta que para poder percibir la prima por sacrificio, la Administración ha de estar en disposición de poder comprobar en Simocyl que los movimientos del animal se adecuan a los plazos previstos (edad, periodo de retención en la explotación, y plazo entre la salida y el sacrificio) y así lo prevé el art. 52.4 de la Orden de 11/12/2000, que regula las ayudas para la campaña 2001, se indica que a los efectos de realizar las comprobaciones previas al pago de la prima por sacrificio, todos los animales sacrificados durante el año natural deberán constar en la base de datos del sistema de identificación y registro de bovinos a más tardar el 28 de febrero del año siguiente.

Los informes remitidos por la Administración autonómica ponían de manifiesto que la razón por la que los animales, objeto de la prima denegada, no constaban en la base de datos de identificación y registro de bovinos, (Simocyl), fue un error administrativo que no fue concretado, pero que además de reconocerse en los informes remitidos a esta institución, se reconoció por la Sección Agraria Comarcal de Vitigudino.

Como consecuencia de la falta de registro en plazo de la salida de estos animales, que en ningún momento se atribuyó a una falta de diligencia del ganadero afectado, y que una vez detectada fue corregida, no se pudo verificar la situación de las cabezas de ganado lo que llevó a la pérdida de la prima y la penalización del 100% para esa solicitud.

El informe refería asimismo que en las solicitudes de la prima por sacrificio que presentan los ganaderos no se comunican los movimientos de los animales para los que se solicita la prima ya que estos datos se extraen de la base de datos Simocyl donde han sido registrados. En este caso, si bien los datos fueron facilitados, y así le constan a la Administración, estos no fueron volcados en el sistema informático Simocyl por un error administrativo.

De este modo, el hecho de que los datos no llegaran en plazo al Simocyl era reprochable a la falta de diligencia de la actuación de la Administración, a quien en su caso son atribuibles las consecuencias negativas que de ello se hayan derivado para el interesado. Si el motivo por el que le fueron denegadas las primas por sacrificio al interesado fue la falta de constancia en el Simocyl de los datos relacionados con la fecha de salida de los animales hacia el matadero, y si esa circunstancia se debe a una irregular actuación de la Administración era obligado concluir que esas irregularidades no podían perjudicar al interesado por lo que se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, que estimó adecuado aceptarla:

*“Que se proceda a la revocación de la resolución desestimatoria del recurso interpuesto por (...), en tanto en cuanto se fundamente en la falta de constancia en Simocyl de los datos relacionados con la fecha de salida de los animales, de la explotación hacia el matadero, reconociéndole, en su caso, su derecho a la prima por sacrificio solicitada, así como a los intereses que le correspondan”.*

#### **4. ANIMALES DE COMPAÑÍA**

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, La Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía y el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo, han dotado a la protección de los animales de compañía de un régimen jurídico específico que ha supuesto la incorporación al ordenamiento jurídico autonómico de los principios de respeto, defensa y protección de



los animales implantados tanto en las sociedades desarrolladas, como en la normativa europea e internacional.

De esta forma, superando la escasa y parcial atención normativa del Estado en esta materia, nuestro ordenamiento jurídico autonómico ha establecido una serie de medidas que garantizan una saludable relación de los animales con el hombre en el aspecto higiénico-sanitario y ha proporcionado eficaces mecanismos de protección de los animales en sí mismos, evitándoseles los tratos degradantes, crueles o simplemente abusivos por parte del hombre.

Durante este año han sido 6 las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con las distintas facetas relacionadas con los animales de compañía, y la actividad fiscalizadora ha dado lugar a dos resoluciones.

En la queja **20120835**, la reclamación se dirigía a la improcedencia de la sanción impuesta en un procedimiento sancionador en materia de animales de compañía.

El informe remitido por la Administración autonómica puso de manifiesto que el procedimiento sancionador objeto de controversia fue incoado a tenor de las actas-denuncias formuladas por agentes de la Guardia Civil en los siguientes términos: por no haber realizado los tratamientos obligatorios a un perro (vacunas); por no censar al perro en el ayuntamiento de residencia; por carecer el propietario del perro de la tarjeta identificativa, emitida por la aplicación informática Siacyl; y por poseer un perro careciendo de identificación mediante chip.

Las actas-denuncias motivaron la incoación de un expediente sancionador en cuyo acto de incoación y pliego de cargos se establecían como infracciones cometidas:

a) El hecho consistente en el traslado de animales de compañía, careciendo de la cartilla sanitaria, no acreditando por lo tanto haber realizado los tratamientos obligatorios de vacunación, constitutivo de infracción a lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía y en el art. 20 del Decreto 134/1999, de 24 de junio por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley.

b) El hecho consistente en la posesión de animales de compañía careciendo de las inscripciones en el censo municipal, constitutivo de infracción a lo dispuesto en los arts. 4.1 y 9 de la Ley 5/1997, y 5 y 23 del Reglamento, así como en el art. 8.2 de la Orden AYG/601/2005, de 5 de mayo por la que se regula el funcionamiento y la gestión de la Base de Datos del censo canino y el registro de animales potencialmente peligrosos de Castilla y León, y se establecen las condiciones de identificación obligatoria de los animales de la especie canina, y se regulan las campañas de lucha antirrábica en Castilla y León.

c) El hecho consistente en la posesión de animales de compañía careciendo de tarjeta identificativa, constitutivo de infracción a lo dispuesto en el art. 23.1 del Reglamento y en los arts. 6.3 b) y 8.1 de la Orden AYG/601/2005.

d) El hecho consistente en la posesión de animales de compañía careciendo de microchip, constitutivo de infracción a lo dispuesto en el art. 23.1 y 2 del Decreto 134/1999, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1997 y en los arts. 6, 7 y 8.1 de la Orden AYG/601/2005.

A la vista de los hechos denunciados, el propietario del animal de compañía, en trámite de alegaciones, facilitó a la Administración autonómica, toda la documentación relacionada



con el perro, que acreditaba que el animal estaba debidamente vacunado, que disponía de tarjeta identificativa del Siacyl, así como de microchip, negando además el hecho de que trasladara a su perro sin la documentación referida que, según manifestó, no le fue requerida en el momento por los agentes de la Guardia Civil.

No obstante, pese a las alegaciones formuladas, no constaba en el expediente sancionador tramitado, la ratificación de los agentes denunciadores en los hechos referidos en sus actas-denuncias en las que, por otra parte no se hacía referencia alguna al hecho de que el propietario del animal de compañía no dispusiera de la documentación acreditativa de la vacunación de forma que, este hecho, no se incluye entre los apreciados directamente por los agentes denunciadores.

Las actas-denuncias referían como hechos apreciados por los agentes: que no se habían realizado los tratamientos obligatorios (vacunas) al perro, que éste no se había censado en el ayuntamiento de residencia, que el propietario carecía de la tarjeta del Siacyl, y que el animal carecía de chip de identificación.

Estos hechos fueron desvirtuados, en la fase de alegaciones, por el dueño del animal de compañía.

Tras las alegaciones formuladas por el interesado, la Administración autonómica estableció como hecho infractor: el trasladar a un animal sin la documentación que acredita el cumplimiento de las debidas medidas sanitarias.

Sin embargo, respecto a este hecho concreto, que se da por cierto y acreditado, no se había desplegado en el expediente prueba de cargo alguna, toda vez que en ninguna de las actas-denuncias de los agentes de la Guardia Civil se ponía este hecho de manifiesto y sin que, además, las imputaciones establecidas por los agentes hubieran sido ratificadas.

En relación con lo expuesto, el art. 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reconoce a los sujetos pasivos del procedimiento sancionador el derecho a la presunción de inocencia como derecho subjetivo público fundamental que supone, exponiéndolo de forma somera, por una parte la absoluta necesidad de que toda sanción esté sustentada en una actividad probatoria de cargo; por otra, que las pruebas consideradas tengan la consideración de tales y hayan sido obtenidas legítimamente; que la carga de la actividad probatoria pesa sobre la Administración sancionadora no siendo el inculpado quien debe cargar con la prueba de su inocencia; y por último, que la valoración del resultado probatorio debe ajustarse a criterios lógicos y racionales.

Como decimos, el derecho a la presunción de inocencia tiene como contenido inherente la necesidad de que en el procedimiento administrativo sancionador se lleve a cabo una actividad probatoria que posea la virtualidad de evidenciar, a la autoridad decisoria, la existencia de los hechos ilícitos imputados y de la responsabilidad punitiva del sujeto pasivo de la imputación. La actividad probatoria de cargo es una condición ineludible para desvirtuar la presunción de inocencia.

De esta forma, cuando los hechos infractores no consigan acreditarse, o ante la ausencia de cualquier tipo de actividad probatoria de cargo, sólo cabe la absolución del presunto responsable, y si la sanción llegara a imponerse en tales condiciones, la resolución impuesta adolecería de nulidad de pleno derecho.

En el presente caso, la única actividad probatoria de cargo existente en el procedimiento sancionador eran las actas-denuncias de los agentes de la Guardia Civil.



A este respecto, el art. 137.3 de la Ley 30/1992 establece que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

Este artículo plantea la denominada presunción de veracidad de las actas administrativas formalizadas de acuerdo con una serie de requisitos. Estamos ante una prueba documental privilegiada en tanto se otorga al contenido de determinados documentos, la capacidad de fundamentar por sí solos una resolución sancionadora siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otras pruebas de signo contrario cuya proposición y práctica corresponde al presunto responsable.

La norma establece una presunción *iuris tantum* a través de la cual la Administración puede cumplimentar la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción y de la responsabilidad administrativa siendo admisible la prueba en contrario que desvirtúe la certeza predicada de dichos documentos. Esta presunción de veracidad no produce una dispensa probatoria sino una auténtica inversión de la carga de la prueba.

Ahora bien esta presunción de veracidad se limita a los hechos, se reduce a los hechos ilícitos constatados por el funcionario actuante en el acta siendo necesario que los mismos se formalicen observando los requisitos legales pertinentes (art. 137.3 Ley 30/1992).

Pues bien, como decíamos, en este caso la única actividad probatoria de cargo existente en el procedimiento sancionador eran las actas-denuncias de los agentes de la Guardia Civil que, en ningún caso hacen referencia o constatan el hecho de que el animal viajara o fuera trasladado careciendo de la cartilla sanitaria por lo que respecto a este hecho no se desplegó actividad probatoria de cargo alguna, no existía prueba de cargo concerniente a que el animal viajara careciendo de la cartilla sanitaria y esta imputación que se establecía en el pliego de cargos sin base fáctica carecía de la presunción de veracidad que, en su caso, podría amparar a los hechos recogidos en las actas-denuncias de los agentes de la Guardia Civil y que, en todo caso, fueron debidamente desvirtuados por el inculpado.

A tenor de lo expuesto, y ante la ausencia de prueba de cargo, no procedía la imposición de sanción alguna por lo que resultaba adecuado estimar el recurso de alzada interpuesto por el interesado a tenor de la nulidad de la sanción impuesta.

Por último se indicó que, en orden a actuaciones futuras, el hecho de que el animal sea trasladado de provincia sin su cartilla sanitaria es una infracción de lo previsto en los arts. 8 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía y 20 del Decreto 134/1999, de 24 de junio por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley, sistemáticamente ubicados en la regulación de las medidas sanitarias, por tanto el incumplimiento de esta obligación, en su caso, constituye una infracción tipificada como leve de acuerdo con lo previsto en el art. 28.2 de la Ley 5/1997 y 45.2 del Reglamento de desarrollo.

Cuestión distinta es la relacionada con el transporte del animal y las condiciones en las que debe realizarse el mismo, conceptos regulados en los arts. 15 al 17 del Reglamento, ubicados sistemáticamente en el título de medidas de protección, en el capítulo dedicado al transporte, extremos a los que las actas-denuncias tampoco hacían referencia alguna, sin que se recogieran hechos que pusieran de manifiesto el incumplimiento de alguna de las exigencias previstas para el transporte.



En virtud de todo lo expuesto se consideró oportuno formular resolución instando a la Administración autonómica a que estimara el recurso de alzada interpuesto por el interesado contra la resolución sancionadora en virtud de la nulidad de la sanción impuesta, y para el caso de que se hubiera procedido a la desestimación del citado recurso de alzada, se revocara el acto de imposición de sanción por disconformidad con el ordenamiento jurídico en los términos expuestos.

Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe la Administración autonómica nos comunicó la aceptación de la resolución.

Por su parte, el expediente **20120906**, hacía referencia a la falta de tramitación de la denuncia interpuesta por una asociación, contra la celebración durante las fiestas de la localidad de La Pedraja de Portillo, (Valladolid), en el año 2010, de un espectáculo consistente en atrapar un cerdo engrasado.

Como se pudo constatar, la asociación formuló denuncia ante la Administración autonómica, con motivo de la celebración de un acto festivo denominado "Cerdo Engrasado", en la plaza de toros de la localidad de La Pedraja de Portillo, (Valladolid), en el marco de sus Fiestas locales 2010, tal y como refería el programa de festejos que aparecía publicado en los medios de prensa, solicitando expresamente que se abriera un expediente informativo o se sancionara, por el presunto incumplimiento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los animales de compañía.

A este respecto, el art. 6.3 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento administrativo sancionador de la Administración de la Comunidad establece que las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que la presenten, el relato de los hechos que pudieran constituir la infracción y, cuando sea posible, el lugar y fecha en que ocurrieron y la identificación de los presuntos responsables.

En este caso, el informe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Valladolid consideró que el escrito del denunciante hacía referencia a una hipótesis de actividad futura, sin embargo, la denuncia remitida y registrada en enero de 2011, se refería a un hecho, la celebración de un espectáculo o acto festivo, que fue denunciado con posterioridad a su desarrollo, que según se refiere tuvo lugar en el mes de agosto de 2010.

Asimismo, el informe del Servicio Territorial argumenta que la imposibilidad de verificar los hechos dieron lugar al archivo. En todo caso, esta imposibilidad estaría relacionada con el incumplimiento, por parte del Ayuntamiento de La Pedraja de Portillo, del requerimiento que, en virtud del art. 4 del Reglamento del procedimiento administrativo sancionador, realizó la Administración autonómica, que ante la falta de respuesta podría haber optado por la incoación de un procedimiento sancionador al objeto de llevar a cabo la pertinente instrucción para dilucidar la realidad del hecho denunciado, así como la posible responsabilidad, en su caso.

La denominada información previa se encuentra regulada en el mencionado art. 4 del Reglamento del procedimiento administrativo sancionador y en el art. 69.2 de la Ley 30/1992.

A la vista de los hechos expuestos se examinó la existencia de una posible utilización fraudulenta o no, en el presente caso, de la institución de la información previa, para lo que se tuvo presente que, como ha puesto de manifiesto la doctrina mayoritaria y reiterada Jurisprudencia, las llamadas diligencias previas constituyen una garantía encaminada a



asegurar el correcto ejercicio de la potestad sancionadora, evitando en lo posible falsas acusaciones sin base legal o fáctica, o la precipitada apertura de expedientes sancionadores.

En este supuesto, tras la remisión del requerimiento al Ayuntamiento de La Pedraja de Portillo en febrero de 2011, que no obtuvo respuesta, no se llevó a cabo ninguna otra actuación. De esta forma, se produjo un periodo de inactividad de la Administración en el que las actuaciones permanecieron paralizadas hasta la intervención de esta institución, más de un año, y durante el cual el expediente se encontraba en la fase de información previa, periodo de inactividad que no tenía justificación alguna, a tenor de la escasa complejidad de la cuestión planteada.

Bien es cierto que no existe previsión legal sobre el tiempo o plazo durante el cual la Administración puede llevar a cabo la actividad investigadora previa, pero se han de tener en consideración los plazos de caducidad previstos en las leyes reguladoras en cada supuesto.

Ahora bien cuando la demora en incoar el procedimiento sancionador se produce, durante un largo periodo de tiempo, en el que no se está investigando la pertinencia o no de dicha iniciación, sino que no se lleva a cabo ninguna actuación por parte de la Administración y en definitiva, no existe justificación alguna para tal demora, se incurre en una utilización espuria y fraudulenta de lo previsto en el art. 69.2 de la LRJ-PAC.

También se alegaba en el informe que el escrito del denunciante tenía un carácter meramente informativo, cuando, expresamente, solicita que se abra un expediente informativo/ sancionador por el presunto incumplimiento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía y demás normativa de aplicación al respecto.

El escrito del denunciante reunía los requisitos previstos en el Reglamento del procedimiento sancionador de Castilla y León, por lo que en virtud de lo previsto en su art. 6.4, el órgano competente de la Administración autonómica debió, en su caso, comunicar al denunciante los motivos por los que no procedía la iniciación del procedimiento.

No obstante, sorprendió esta actuación de la Administración autonómica cuando en otros supuestos, de los que ha tenido conocimiento esta institución, relacionados con la celebración de este tipo concreto de actos festivos, (cerdos engrasados), denunciados también por asociaciones dedicadas a la defensa de los animales y con sustento en noticias o anuncios aparecidos en medios de comunicación escrita, los respectivos Servicios Territoriales han procedido no sólo a la incoación de un procedimiento sancionador, sino incluso a la sanción de dichas conductas

Como ejemplo, en el supuesto examinado, con referencia **Q/1956/07**, en el que se había celebrado un espectáculo de cerdos untados en grasa en la localidad de Revilla de Pomar (Palencia), pese a no haberse acordado la incoación del procedimiento sancionador, sí se procedió a la notificación de la resolución en ese sentido a la asociación denunciante.

Asimismo, en el caso de la denuncia formulada por otra asociación, sobre los datos aparecidos en un diario de la provincia de Salamanca, en relación con un acto festivo denominado caza del cerdito, en la localidad de Sancti-Spíritus (Salamanca), el Servicio Territorial acordó la incoación de expediente sancionador que finalizó con la imposición de sanción al Ayuntamiento de la referida localidad, como responsable de una infracción muy grave de la Ley de protección de animales de compañía, mediante resolución de la Dirección General de Producción Agropecuaria de 16 de febrero de 2004.



En virtud de todo lo expuesto se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que, por parte del órgano competente de la Administración autonómica se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, a tenor de los hechos referidos en la denuncia formulada por (...), concernientes a la celebración del acto festivo del cerdo engrasado en la localidad de La Pedraja de Portillo, (Valladolid), siempre y cuando la infracción no haya prescrito.*

*Que, para actuaciones futuras, por el órgano administrativo competente, se adopten las medidas necesarias y se promuevan las actuaciones dirigidas a tramitar y resolver expresamente las denuncias formuladas en el ámbito de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía, con especial atención al cumplimiento de la obligación prevista en el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento administrativo sancionador de la Administración de la Comunidad”.*

En la fecha de cierre de este Informe la Administración autonómica no había remitido su postura al respecto.



## ÁREA I

### FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>329</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>145</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>16</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>4</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>110</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>54</b>

#### 1. FAMILIA

##### 1.1. Personas mayores

El continuo aumento de las tasas de envejecimiento obliga a que los sistemas de responsabilidad pública se adapten a las nuevas necesidades, de forma que la planificación de recursos y la ejecución de acciones para atender a las personas mayores con garantías de eficacia y eficiencia se ha convertido en una obligación ineludible para las administraciones.

Es lógico, por tanto, que todos los años se reclamen por los ciudadanos nuevas actuaciones para impulsar y mejorar el bienestar físico, psíquico y social de las personas mayores y proporcionarles un cuidado progresivo, integral y continuado capaz de conseguir el máximo bienestar en sus condiciones de vida, prestando especial atención a aquéllas con mayor nivel de dependencia.

Incluso en este ejercicio, terminando con el descenso progresivo experimentado en los últimos años, se ha producido un significativo incremento del número de reclamaciones. Han sido, en concreto, 74 las quejas registradas. Fueron tan sólo 7 en 2011, 20 en 2010 y 46 en 2009.

Este aumento se debe a las numerosas demandas que se han recibido en relación con las dificultades en el acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de las situaciones de dependencia (60 reclamaciones), que representan el 81% de las quejas correspondientes al ámbito de personas mayores recibidas en 2012. Ello es debido, con probabilidad, a las últimas modificaciones introducidas en el sistema de dependencia, que se han traducido en importantes desventajas para sus beneficiarios.

La situación actual, por tanto, exige la ejecución e implantación de nuevas medidas de protección hacia las personas dependientes. Para ello se han formulado en este ejercicio 5 resoluciones como resultado de las quejas tramitadas, con el objetivo de aumentar la eficacia de la gestión administrativa en los expedientes de concesión de los servicios y



prestaciones correspondientes a las personas mayores en situación de dependencia, evitando los retrasos en la tramitación, corrigiendo las irregularidades de los procesos de valoración y asegurando la efectividad de los derechos reconocidos a los interesados.

También sigue siendo objeto de frecuentes discrepancias ciudadanas el sistema de atención residencial, debido a las dificultades en el acceso a los centros propios o concertados con la Administración autonómica o a la existencia de deficiencias en el funcionamiento de los recursos públicos o privados.

Así, con las resoluciones formuladas en este ejercicio (4) se ha impulsado la actividad de control sobre los recursos públicos y privados existentes para garantizar la corrección de posibles irregularidades y deficiencias en la atención y el desarrollo de un modelo de evaluación de la calidad de la alimentación ofrecida en los centros dependientes y concertados con la Administración autónoma que valore la satisfacción de los usuarios.

A todo ello se unen las reclamaciones relacionadas con los servicios de atención no residencial, centradas especialmente en los incrementos experimentados en el importe del servicio a domicilio prestado por las entidades locales y en las dificultades que los acontecimientos deportivos que se celebran en las ciudades pueden ocasionar en el acceso a los servicios de centro de día.

Las resoluciones dictadas en este ámbito (2) se han dirigido a garantizar la legalidad del régimen de liquidación de precios por la prestación de la ayuda a domicilio y la coordinación necesaria para garantizar el desarrollo normalizado de los recursos de atención diurna.

La postura administrativa manifestada, con carácter general, frente a todas las propuestas formuladas ha sido aceptable en términos generales.

### **1.1.1. Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia**

En el contexto de la implantación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y después de más de cinco años de aplicación, se reconocen por esta institución los importantes avances experimentados en esta Comunidad Autónoma en la protección de los derechos de las personas en situación de dependencia. Especialmente en la superación de los retrasos en los plazos de gestión de muchas de las solicitudes presentadas, con el consiguiente aumento significativo de las peticiones resueltas y de las personas que han accedido a las prestaciones económicas o servicios reconocidos.

Incluso puede decirse que Castilla y León ocupa una posición destacable en la escala de valoración de la implantación y desarrollo de la citada Ley, reflejándose los bajos porcentajes de personas con derecho pendientes de recibir una prestación o servicio.

Así se refleja en el X Dictamen elaborado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (enero 2013), destacando (entre otros múltiples aspectos) como Castilla y León es la Comunidad Autónoma con menor porcentaje (un 4,4%) de personas que se encuentran en lo que se denomina limbo de la dependencia, es decir, personas que tienen reconocido un grado y nivel que les da derecho a recibir las prestaciones y servicios, pero que aun no se les ha aprobado el correspondiente plan individual de atención para recibir de manera efectiva estos servicios o prestaciones.

También en la Escala de valoración territorial de implantación de la citada Ley de Dependencia (enero de 2013) emitida por la misma Asociación estatal, se hace referencia



a Castilla y León como la Comunidad con el menor porcentaje de personas con derecho pendientes de recibir la prestación o el servicio (4,4 %) y la que ha experimentado un incremento de personas atendidas en los últimos doce meses (1 de enero a 31 de diciembre de 2012) del 3,36 %. Se le asigna, así, una puntuación de 9,2. Le siguen, aunque muy por debajo, País Vasco (7,5) y Andalucía (7,1).

Así, Castilla y León destaca de manera notable en la aplicación de la Ley de la Dependencia, mientras que la mitad de las Comunidades Autónomas suspende, (Canarias, Comunidad Valenciana, Baleares, Ceuta y Melilla, Murcia, Madrid, Cantabria, Asturias y Aragón) con una tendencia generalizada negativa en los últimos meses.

Al mismo tiempo, los datos estadísticos disponibles (Información Estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 1 de noviembre de 2012) indican que el porcentaje de resoluciones a esa fecha (o dictámenes, según la terminología estatal) respecto a las solicitudes presentadas era del 93,52 %.

Pese a todo ello, la última reforma realizada por el Gobierno de la Nación de la Ley de Dependencia a través del RDL 20/2012, de 13 de julio, ha supuesto importantes modificaciones que ya han cambiado y, seguramente, van a seguir cambiando el panorama ventajoso que hasta ahora acompañaba al sistema de dependencia de esta Comunidad Autónoma.

Así, se ha reducido la cuantía de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar; se ha suspendido la incorporación de dependientes con Grado I (moderados) hasta el 1 de julio de 2015 y se simplifica la valoración (baremo) a tres grados (sin niveles); se incrementan las aportaciones de los usuarios y los descuentos sobre las prestaciones a percibir; se crea un plazo suspensivo de dos años para la posible retroactividad de las ayudas económicas por cuidados en el entorno; se suspende la retroactividad de estas prestaciones para aquellas personas que ya se encontraban en situación de generar derechos por las mismas; y se eliminan las compatibilidades entre servicios.

Lo que se ha acompañado, a su vez, de una reducción en más de un 13 % de las cuantías a entregar por parte de la Administración central a las comunidades autónomas por el nivel mínimo, poniéndose en peligro la sostenibilidad del sistema.

Todo ello, de hecho, se ha traducido en un importante incremento de las quejas presentadas en este ejercicio en relación con las dificultades en el acceso a las prestaciones y servicios de dependencia. Han sido, en concreto, 60 reclamaciones. Es, incluso, el año en el que se ha registrado un número mayor de quejas, deteniéndose, así, el progresivo descenso que se venía experimentando en los últimos años (46 quejas en 2009, 20 en 2010 y 7 en 2011).

Muchas de ellas corresponden, en concreto, a la disminución que en los dos últimos meses del ejercicio se ha venido formalizando en las cuantías de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar. Estando en desarrollo su tramitación, se dará cuenta de su resultado en el próximo Informe anual.

Así, los ejemplos más destacados de las problemáticas examinadas en relación con la población mayor dependiente quedan reflejados a través del contenido de los siguientes apartados. (Las quejas sobre atención a la dependencia pertenecientes a personas con algún tipo de discapacidad no incluidas en el colectivo de personas mayores, quedan incorporadas en el apartado 2.1 relativo a "Personas con discapacidad").



## **1.1.1.1. Retrasos en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y en el abono de las prestaciones correspondientes**

A pesar del importante ritmo de crecimiento experimentado en Castilla y León en cuanto a la incorporación de nuevos beneficiarios al sistema, siguen existiendo excepciones que se traducen en algunas demoras en la resolución de reconocimiento de las prestaciones. Es el caso de los expedientes **20121591**, **20121632** y **20121771**.

Pero es más, en los últimos meses del año 2012 la tramitación de los procedimientos de dependencia se ralentizó aun más como consecuencia de las reformas introducidas en la citada Ley 39/2006 por el RDL 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Es cierto que su aprobación obligó a redefinir el sistema de dependencia en nuestra Comunidad Autónoma, modificando a su vez la normativa autonómica mediante la Orden FAM/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.

Y con ello se hizo preciso trasladar tales modificaciones a la tramitación administrativa de los expedientes de dependencia, cuya resolución y/o pago se vió afectado por una inevitable demora, que causó a los interesados un claro perjuicio al impedirles el acceso en plazo a los beneficios legalmente previstos para su situación.

Esta disfunción administrativa vulneraba la normativa estatal y autonómica de aplicación, tanto por lo que se refiere a los principios rectores del funcionamiento de la Administración en general, como a los que inspiran la normativa reguladora de las personas en situación de dependencia en particular.

Concurría, además, la circunstancia de que los casos examinados, pendientes de resolver a fecha 1 de agosto de 2012, quedaban también afectados por las medidas restrictivas adoptadas por el mencionado RDL 20/2012. De lo que se derivaban perjuicios para los interesados que, por razón de la coyuntura económica, excedían de los ordinarios.

Por ello, debían adoptarse las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos de las personas en situación de dependencia en relación con la superación del retraso producido en los plazos de gestión para lograr la pronta resolución de los expedientes y el abono de las prestaciones reconocidas.

Defendió, por tanto, esta institución la necesidad de agilizar los trámites de los procedimientos examinados, realizando con mayor rapidez la incorporación de las modificaciones aprobadas, a la correspondiente aplicación informática y, consiguientemente, a la tramitación administrativa de dependencia. Ello como medida imprescindible para permitir a las personas interesadas el efectivo acceso a las prestaciones y, en definitiva, el pleno ejercicio de su derecho subjetivo.

Para ello se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que se adopten las medidas necesarias para agilizar la incorporación de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad y por la ORDEN FAM/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones*



*del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, a la tramitación administrativa de los procedimientos de dependencia, a través de la aplicación informática encargada de su gestión, con la finalidad de superar a la mayor brevedad los retrasos existentes y poner término sin más dilación a los expedientes examinados, así como a todos aquellos que se encuentren en similar o idéntica situación, dictando la correspondiente resolución de reconocimiento de las prestaciones en los casos todavía pendientes y realizando los trámites necesarios para la efectividad del pago de las prestaciones económicas reconocidas en todos aquellos otros en los que aún no se haya materializado su concesión”.*

La resolución fue aceptada por la Administración.

Pero en especial han sido numerosas las quejas planteadas por los retrasos en el abono de las prestaciones económicas reconocidas a las personas en situación de dependencia. Generalmente en relación con la prestación de cuidados en el entorno familiar. A título de ejemplo se señalan los expedientes registrados con los números **20112102**, **20112303**, **20120338**, **20120575**, **20120881** o **20121860**.

En todos ellos, tras el desarrollo de la intervención de esta institución, se constató que la Administración autonómica había procedido a hacer efectiva la cuantía de las cantidades devengadas por las prestaciones reconocidas.

### **1.1.1.2. Disconformidad con el grado de dependencia**

No son inusuales los casos en los que, una vez resuelto el procedimiento de dependencia, se muestra por los interesados la disconformidad con el grado reconocido por la Administración y se denuncian supuestas irregularidades o incorrecciones en la tramitación del proceso de valoración.

En alguno de estos supuestos ha sido preciso impulsar las acciones administrativas oportunas para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación del procedimiento y, así, remover los obstáculos que impedían y retrasaban el acceso a las prestaciones del sistema de dependencia.

Uno de estos casos se refleja en el expediente **20121163**, en el que se alegaba por el reclamante la existencia de errores en la valoración realizada a la persona dependiente, determinante del reconocimiento de un grado II, nivel 2 de dependencia.

El análisis de la cuestión permitió deducir no sólo el importante retraso habido en la tramitación del procedimiento de dependencia en cuestión, sino también la existencia de irregularidades, errores y falsedades en el proceso de valoración y una clara arbitrariedad en las decisiones adoptadas por el equipo mixto de valoración.

No podía esta institución, por ello, considerar apropiada y justa esta actuación, debiendo procederse a la corrección de los fallos e inexactitudes de los que adolecía dicho proceso de valoración, con independencia de que las revisiones y rectificaciones que procedieran supusieran cambios o no en el grado y nivel de dependencia.

No debía olvidarse que la propia finalidad del procedimiento de dependencia se centra en la necesidad de proporcionar a las personas dependientes una atención integral e integrada en función de todas sus necesidades y circunstancias. Objetivo que, evidentemente, se ve frustrado (al igual que la confianza del administrado en el hacer de la Administración)



si la tramitación del proceso de valoración incurre en continuas contrariedades, errores e, incluso, falsedades.

Ante la necesidad, pues, de rectificar las irregularidades constatadas y de dar efectividad al reconocimiento de la situación de dependencia de la persona interesada, se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que a través de los trámites que resulten oportunos, se proceda a la realización de una adecuada valoración de la situación de (...), con la finalidad de revisar y corregir los errores e inexactitudes en que incurrió el Equipo Mixto y, así, elaborar un Dictamen Técnico ajustado a las circunstancias reales y actuales de la citada persona (considerando cuanta información pueda aportarse por la parte interesada o su representación dadas las posibles modificaciones que han podido surgir en su situación desde la valoración realizada en 2008), y todo ello con independencia de que la valoración actual y las rectificaciones que procedan puedan suponer o no la modificación del grado y nivel de dependencia reconocido en su momento a la citada persona”.*

La resolución fue aceptada por la Administración. Así, para su cumplimiento se iba a revalorar la situación de dependencia de la persona interesada a fin de determinar si las valoraciones efectuadas en su día, por las que obtuvo un grado II nivel 2 de dependencia, habían sido correctas. Y, así, en caso de que el grado y/o nivel de dependencia resultante de la revaloración fuera distinto, se iniciaría un expediente de revisión de oficio, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.bis de la Orden FAM/824/2007 de 30 de abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia.

Otro ejemplo relacionado con la valoración y consecuente grado y nivel de dependencia reconocido, se pone de manifiesto en el expediente **20112103**.

En este caso se había llevado a cabo una revaloración de la persona dependiente por parte del mismo profesional que había realizado la primera valoración, emitiéndose el informe correspondiente y un nuevo dictamen técnico por el que se propuso un aumento de la puntuación de 51 a 61 puntos, pero sin el reconocimiento de un grado o nivel superior al inicialmente reconocido.

La señalada Orden FAM/824/2007 nada dice respecto a los profesionales que han de realizar la revaloración. Se atribuye, de forma general, la actividad de aplicación técnica del instrumento de valoración a profesionales del área social o sanitaria especialmente formados, determinados en función de unos criterios establecidos en la propia norma.

A la vista de la ausencia de mayores especificaciones sobre el personal encargado de la revaloración de situaciones de dependencia, habría quien afirmase que el profesional que debe realizar una segunda valoración debería ser el mismo que el que examinó por primera vez a la persona reconocida como dependiente, teniendo en cuenta que tanto una posible mejora como un posible empeoramiento son circunstancias que conllevan una comparación del estado anterior.

Sin embargo, cuando la primera valoración es cuestionada por la parte interesada (a través de las vías procedentes) o se solicita por la misma su revisión poco después del reconocimiento como persona dependiente por no estar conforme con la valoración obtenida, parece más adecuado que la revaloración se lleve a cabo por otro profesional,



ya que podría presuponerse que quien valoró inicialmente, con probabilidad, va a seguir manteniendo sus criterios, sirviendo por tanto de poco someter a una nueva valoración a la persona ya dependiente.

Esta cuestión podría asimilarse a los trámites de interposición de algunos recursos administrativos que deben ser resueltos por un órgano superior jerárquico. Por ejemplo, el recurso de alzada (art. 117 la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Eso sí, en el ámbito revisor de la valoración de dependencia bastaría con que la revaloración se realizara por otro valorador, de forma que una misma persona no acumulara la función de juez y parte, no ya porque su actuación se fuera a desarrollar de manera subjetiva o arbitraria, sino como garantía suficiente para reforzar la confianza del ciudadano en los servicios de la Administración, equiparando así la revaloración a una segunda opinión o diagnóstico emitido por otro profesional.

Este criterio (ya mantenido por otras Defensorías del Pueblo, como el Justicia de Aragón), llevó a esta procuraduría a reflexionar sobre la conveniencia de haberse procedido en el caso examinado a la revaloración de la persona interesada a través de un valorador distinto al inicialmente asignado, especialmente considerando que la propia Administración autonómica había reconocido la existencia de errores en la valoración y recomendado revisar la aplicación del baremo.

Posibilidad que ya se encuentra amparada en la Orden FAM/73/2012, de 15 de febrero, por la que se modifica la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al incorporar un art. 6 bis "Revaloraciones", en el que se establece que para garantizar la calidad en los procesos de valoración la Gerencia de Servicios Sociales podrá asignar a profesionales específicos la tarea de evaluar casos ya valorados.

Evidentemente, no resultaba posible deducir si la revaloración realizada por un segundo profesional habría dado como resultado una modificación del grado y nivel inicialmente reconocidos al interesado. Pero existían datos suficientes para afirmar que la revaloración efectuada no se había ajustado en su totalidad a las directrices técnicas recomendadas (lo que podría haber perjudicado a la persona dependiente en la revisión de su situación de dependencia) y, en consecuencia, para apoyar la aplicación en este caso del criterio de asignación de un profesional distinto en el proceso de revaloración.

Por ello, se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*"Que se valore la necesidad de proceder, a través de los trámites que resulten oportunos, a la revocación de la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de fecha 23 de diciembre de 2011, retrotrayendo el procedimiento hasta la revaloración de la situación de (...) y acordar, según las circunstancias del momento actual, si esta nueva valoración debe llevarse a cabo por el mismo profesional o por otro diferente al que realizó la primera valoración de la citada persona reconocida como dependiente, con la finalidad de revisar y corregir las posibles carencias o inexactitudes detectadas en las valoraciones anteriores y elaborar un nuevo informe ajustado a las circunstancias reales y actuales de (...), y todo ello con independencia de que la valoración actual y*



*las rectificaciones que procedan puedan suponer o no la modificación del grado y nivel de dependencia reconocido en su momento”.*

En este caso, sin embargo, la citada Consejería no aceptó la resolución.

### 1.1.1.3. Revisión de las prestaciones de dependencia

La posibilidad de revisión de la prestación reconocida está prevista en la propia Ley 39/2009, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, estableciendo en su art. 30.2 lo siguiente: “Las prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas en función de la situación personal del beneficiario, cuando se produzca una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la presente Ley”.

De igual modo, en el art. 29.1 de la Orden FAM/763/2011, de 6 de junio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, ya se establecía la posibilidad de revisión, de oficio o a instancia de parte, de las prestaciones económicas cuando varíen las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento o en caso de incumplimiento de las obligaciones que corresponden a la persona beneficiaria conforme a la normativa vigente. Posibilidad que persiste en la redacción de normativas posteriores.

Así, en el caso del expediente **20120789** se había procedido por la Administración autonómica a iniciar un procedimiento de revisión de la prestación inicialmente reconocida (prestación económica de cuidados en el entorno familiar), dado que durante el proceso de verificación de la capacidad económica, se había tenido conocimiento de que la persona interesada era perceptora del complemento de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva.

Constituyendo este complemento una prestación deducible en los términos establecidos en el art. 31 de la Ley 39/2009, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, parecía motivada la necesidad de revisar la prestación reconocida al interesado.

No obstante, esta institución no pudo mostrar en este caso su conformidad con la forma en la que se había llevado a cabo el proceso de revisión de la prestación, teniendo en cuenta que su modificación y el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas no se había llevado a cabo a través de los trámites legalmente establecidos.

Defendiendo la aplicación al ámbito de la dependencia de la normativa del procedimiento administrativo y sobre subvenciones, se consideró que para dar legitimidad al proceso seguido para revisar la señalada prestación e interesar el reintegro debían haberse desarrollado por la Administración autonómica los trámites previstos en el artículo 102 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tratándose su concesión de un acto declarativo de derechos para el administrado.

Y es que como viene declarando la Jurisprudencia, aun cuando no es necesario acudir a la vía de la revisión de oficio regulada en el art. 102 de la Ley 30/92 para solicitar el reintegro



de subvenciones concedidas cuando el motivo de la revisión ha sido el incumplimiento de las condiciones establecidas o el falseamiento u ocultación de los datos suministrados por el beneficiario, no puede afirmarse lo mismo cuando la Administración ha concedido una situación beneficiosa a un particular a través de un acto por error. Caso en el que se deberá acudir al procedimiento del citado precepto para, en su caso, dejar sin efecto la actuación realizada (STSJ de Extremadura de 17 de octubre de 2006 y STSJ de La Rioja de 23 de mayo de 2000).

También la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo declara que cuando el acto de concesión es definitivo y su revisión no obedece al incumplimiento de una condición, debe considerarse que la Administración ha de seguir el procedimiento de revisión de oficio regulado en el artículo 102 de la Ley 30/92.

Éste era el caso que se planteaba en la queja examinada, en el que la Administración autonómica había concedido la prestación económica de cuidados en el entorno familiar en la cuantía reconocida inicialmente incurriendo en un error y desconocimiento en su actuación. No se había producido, así, por el interesado un incumplimiento de la obligación de facilitar información a la Administración sobre los datos necesarios para la tramitación del procedimiento, sino un fallo, incorrección o equivocación por parte del órgano administrativo gestor en relación con la percepción de una prestación de análoga naturaleza o finalidad.

Así, considerando que el supuesto analizado no se trataba de un caso de ocultación o falseamiento de información por parte de la persona interesada, la conclusión a la que debía llegarse era la nulidad de la resolución por la que se había modificado el importe de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar reconocida al interesado y se habían declarado indebidamente percibidas las cuantías minoradas con la obligación de reintegro, al haberse dictado sin seguir los trámites previstos en el artículo 102 de la citada Ley 30/92.

Siendo, pues, preceptivos los trámites señalados para dar legitimidad en este caso al procedimiento de revisión de oficio iniciado con motivo del error de la Administración autonómica en el desconocimiento de la percepción de un complemento deducible de la prestación económica de dependencia reconocida, y que ese error en el actuar administrativo no podía perjudicar al beneficiario de buena fe, se estimó oportuno formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que se proceda a revocar la resolución por la que se modificó el importe de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar reconocida a (...) y se declararon indebidamente percibidas las cuantías minoradas con la obligación de reintegro (bien en el momento de resolver el recurso de reposición interpuesto contra la misma o bien a través de otros trámites que resulten pertinentes), dejando sin efecto el procedimiento llevado a cabo para la revisión de dicha prestación de dependencia, para lo que deberán seguirse, en su caso, los trámites previstos en el artículo 102 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

Aceptando parcialmente la resolución, dicha Administración procedió a revocar parcialmente la resolución de modificación de la prestación económica y a establecer una nueva fecha de efectos de la nueva cuantía, iniciándose además la tramitación de la reanudación del pago correspondiente.



## 1.1.1.4. Dificultades en el acceso a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar

La Orden FAM/763/2011, de 6 de junio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, ya establecía unos requisitos tasados de acceso a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar. Exigía, por ejemplo, que la distancia máxima entre el domicilio habitual de la persona en situación de dependencia y el de su cuidador principal no superara los 40 kilómetros y, en todo caso, que el tiempo medio de desplazamiento no superara los treinta minutos. Y que, además, la persona cuidadora no familiar no tuviera la consideración de empleada de hogar en el domicilio de la persona beneficiaria, sin poder tampoco desarrollarse la atención y cuidados en el marco de cualquier otra relación contractual, ya fuera laboral o de otra índole.

Tales exigencias persisten en la normativa autonómica actualmente en vigor, encontrándose, por ello, adaptada a lo dispuesto en la Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora de la calidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

Ocurre que en la práctica la aplicación de estos requisitos ha supuesto que se produzcan casos de personas que, aun teniendo reconocida su situación de dependencia, no tienen posibilidad de acceso a la citada ayuda económica de cuidados en el entorno familiar y, además, no pueden disfrutar de ninguna otra prestación.

El caso más habitual es el de una persona dependiente de edad avanzada que atendida por una empleada de hogar, se encuentra perfectamente asistida y cuidada, y no requiere otros servicios, ya que la persona contratada cubre sus necesidades de atención. Sin embargo, no puede ser beneficiario de una prestación de cuidados en el entorno familiar debido a que no existe ninguna persona apta que reúna los requisitos necesarios para ser cuidador principal, dado que:

a) La citada persona cuidadora no familiar está unida al dependiente mediante relación laboral o contractual de empleada de hogar.

b) Y el posible familiar (un hijo/a generalmente) elegido para figurar como cuidador principal vive a una distancia que supera los 40 km del domicilio de la persona dependiente.

Éste era, precisamente, el caso referido en el expediente **20121193**, de forma que el reconocimiento de la prestación de cuidados en el entorno familiar elegida para la persona dependiente no podía producirse, al no estar admitido por la normativa vigente.

Pero aun cuando no podía cuestionarse la actuación administrativa por la que no se reconocía al interesado dicha prestación, se trataba de no frustrar el derecho subjetivo de acceso a los servicios o prestaciones que le correspondían por su situación de dependencia. Para ello debía terminarse con la falta de resolución del recurso de reposición presentado contra la resolución por la que no se le reconocía otra prestación distinta a la de cuidados en el entorno familiar.

El plazo dentro del cual se debe cumplir la obligación de resolver los recursos de reposición interpuestos frente a resoluciones administrativas se establece en el art. 117.2



de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: “El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes”.

Dicho plazo había sido sobrepasado en exceso en el caso examinado, de forma que no se habían adoptado las medidas necesarias dirigidas a garantizar la resolución expresa del recurso y su notificación dentro del plazo normativamente establecido para ello.

No había duda, por tanto, de la necesidad de un pronunciamiento de la Administración autonómica, puesto que la falta de resolución restringía las posibilidades de defensa del ciudadano con las debidas garantías y afectaba a su derecho a no sufrir indefensión.

Por este motivo se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que, a la mayor brevedad y en el supuesto de que no se haya llevado a cabo en la actualidad, se proceda a dictar resolución expresa del recurso formulado en nombre de (...) en fecha 22 de junio de 2012 contra la Resolución de 25 de mayo de 2012 de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria, dictada en el expediente (...).*

*Que en caso de resolverse la no estimación de dicho recurso, se desarrollen los trámites de información y orientación técnica oportunos con la persona interesada (a través de su representante legal) con la finalidad de no frustrar el derecho subjetivo de acceso a los servicios o prestaciones que corresponden al mismo por su situación de dependencia”.*

La resolución fue aceptada con posterioridad al cierre de este Informe.

## **1.1.2. Atención residencial**

### **1.1.2.1. Régimen de acceso a los recursos de carácter residencial**

El incremento del número de personas mayores con limitaciones físicas o psíquicas causantes de dependencia provoca que muchos de los afectados precisen de la ayuda de terceros para el desarrollo de las actividades de su vida cotidiana.

La atención residencial, por ello, se ha convertido en un recurso 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.

Ciertamente la Administración de esta Comunidad Autónoma ha manifestado siempre su intención de lograr el establecimiento de una red de centros residenciales suficientes para dar cobertura a las necesidades existentes. De forma que el impulso de la política residencial, con el consiguiente esfuerzo inversor realizado, ha generado gran expectativa en las personas mayores que solicitan plazas residenciales en cualquiera de sus modalidades.

A pesar de ello, 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, uno de los principales problemas que sigue denunciándose de forma reiterada frente a las necesidades de atención residencial de nuestros mayores, es la excesiva duración de la tramitación de los expedientes de ingreso en centros propios o concertados con la Administración autonómica, derivada de la carencia de plazas residenciales suficientes para personas mayores.



No obstante, en este ejercicio no ha sido preciso reclamar a la Administración autonómica la cobertura de necesidades residenciales insatisfechas, dado que las quejas tramitadas con esta finalidad (**20111235** y **20120880**) quedaron resueltas al hacerse efectivo el acceso de los interesados a los recursos solicitados, habiendo percibido hasta entonces las correspondientes prestaciones económicas vinculadas al servicio.

### 1.1.2.2. Régimen de control de los centros residenciales

La intervención de la Administración sobre el funcionamiento, infraestructura y personal de los centros residenciales para personas mayores, sean públicos, privados o concertados, resulta fundamental para garantizar una asistencia de calidad y el bienestar de los residentes durante su estancia en los mismos.

Son frecuentes, por ello, las reclamaciones ciudadanas instando un adecuado funcionamiento de los centros residenciales para corregir o mejorar la práctica asistencial.

Esta actividad de control tuvo que ser reclamada en el expediente **20111867**, relativo a la supuesta existencia de deficiencias en la atención prestada a un usuario de una residencia privada ubicada en la provincia de Burgos.

Trasladados los hechos a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se procedió a girar una visita de inspección al referido centro por parte del personal inspector de la Gerencia de Servicios Sociales, no constatándose ninguna de las deficiencias denunciadas. No obstante, se consideró que la forma de administración y control de la medicación no resultaba adecuada para los usuarios.

Esta circunstancia requería velar por la protección de los derechos de los residentes del recurso residencial en cuestión.

La importancia que la facultad correctora presenta en el sistema de atención a las personas mayores, exige que se den a los centros dirigidos a este colectivo especialmente vulnerable las pautas precisas para responder a las necesidades de los residentes, de forma que éstos puedan recibir una asistencia y atención adecuada para garantizar su bienestar y protección social y sanitaria.

Recordando, pues, la necesidad de garantizar en todo caso una asistencia residencial correcta para conservar y, en lo posible, mejorar la calidad de vida de las personas mayores se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que se proceda a dar las instrucciones precisas a la Residencia (...) para asegurar que la administración de las correspondientes dosis de Sintrón a los usuarios y su consumo por parte de los mismos se realice de forma adecuada, evitando cualquier forma de suministro de tal medicación que suponga un uso indebido y, en consecuencia, un riesgo para los residentes”.*

La resolución, sin embargo, no fue aceptada por la citada Consejería.

Esta misma intervención administrativa fue instada en el expediente **20121551**, en el que se denunciaba la supuesta vulneración de los derechos de un residente usuario de un centro de la provincia de Soria, de titularidad privada, al incrementarse de forma indebida el precio mensual abonado por el mismo.

A pesar de haberse dado traslado de tales hechos a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para la determinación de la existencia o no de presuntas



infracciones en la materia, no se había llevado a cabo actuación de comprobación o inspección alguna por el órgano competente para esclarecer los hechos o establecer un juicio previo sobre la necesidad o no de depurar posibles responsabilidades y, en definitiva, velar por el respeto de los derechos de dicho usuario, cuya defensa se había promovido a través del Procurador del Común, de conformidad con lo establecido en el art. 13.4 c) de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León.

El sometimiento del citado centro a las condiciones y requisitos de funcionamiento exigidos a los recursos de carácter social para personas mayores estaba ligado a la realización de las correspondientes actuaciones inspectoras, de forma que pudiera comprobarse la posible existencia de infracciones administrativas.

En concreto, el art. 60 de la Ley 9/2004, de 28 de diciembre, sobre Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas modificó en su momento la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, introduciendo la letra (w), entre otras, en el art. 61, para considerar como infracción grave “no tener formalizado contrato con el usuario o su representante legal, que el mismo carezca de alguno de los contenidos exigidos por la normativa específica del sector, que se cobren precios distintos de los declarados o pactados, o que se incluyan o se cobren precios adicionales por prestaciones a las que el usuario tiene derecho por ser consideradas requisitos mínimos de funcionamiento de los centros o estar recogidas en el reglamento de régimen interior”.

Resultando, así, preciso evitar posibles prácticas residenciales contrarias al ámbito de protección del sistema de servicios sociales, se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que se proceda al desarrollo de la actividad de inspección o comprobación necesaria sobre la Residencia para personas mayores (...) de Soria [recabando y examinando la documentación e información que obre en poder de dicho recurso sobre los precios y revisiones realizadas a (...)] para determinar o esclarecer si el incremento del precio o tarifa aplicado vulnera los derechos de dicha residente o puede ser constitutivo de infracción administrativa.*

*Y que, en caso de considerarse oportuno conforme al resultado de dicha intervención, se proceda a instar la corrección de las posibles irregularidades detectadas y a incoar el procedimiento sancionador necesario para depurar posibles responsabilidades por la presunta infracción administrativa que se hubiera cometido”.*

Aceptando la resolución, la citada Administración procedió a llevar a cabo la oportuna inspección en la citada residencia. No obstante, como resultado de la misma no se dedujo ninguna irregularidad en el aumento de las tarifas ni, por tanto, infracción administrativa alguna.

También en el expediente **20111537** se denunciaba la existencia de supuestas deficiencias en la atención prestada a un residente de un centro residencial privado de la provincia de Segovia.

La supervisión administrativa ejercida sobre dicho recurso residencial, a través de las averiguaciones realizadas por los técnicos de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia, sirvió para concluir la ausencia de una actuación negligente por parte del personal del citado centro residencial, no iniciándose, en consecuencia, por el órgano competente expediente sancionador alguno contra la entidad titular.



Sin embargo, existía un dato revelador de una posible irregularidad, como era la negativa del centro a facilitar las hojas de reclamaciones a los usuarios, tipificada como infracción administrativa en el art. 60 g) de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León.

No constaba, sin embargo, la realización de actuación administrativa alguna al respecto.

Esta inactividad administrativa determinó que el Procurador del Común formulara a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que previos los trámites que resulten oportunos, se decida sobre la necesidad de depurar las responsabilidades a que hubiere lugar por una posible infracción administrativa en materia de atención y protección a las personas mayores respecto del Centro residencial para personas mayores (...) (Segovia)”.*

Así, la citada Administración llevó a cabo todas las actuaciones necesarias para establecer la necesidad o conveniencia de iniciar expediente sancionador y, fruto de las mismas, se concluyó la no oportunidad de su incoación, dado que por parte del centro residencial se había producido la subsanación de las deficiencias tan pronto como éstas le fueron comunicadas.

### 1.1.2.3. Régimen de alimentación en los centros residenciales

Para la gran mayoría de los usuarios de las residencias para personas mayores la alimentación constituye uno de los factores o elementos fundamentales que son reflejo de su calidad de vida y bienestar.

Bien es cierto que los hábitos y gustos alimenticios de las personas internas en un centro residencial resultan muy diferentes y dependen, en muchos casos, de los niveles de salud o de situaciones económicas o culturales.

Sin embargo, su apreciación, en conexión con los oportunos conocimientos sanitarios y alimenticios, puede resultar beneficiosa para establecer los criterios idóneos sobre la adecuación de los alimentos en su cantidad, variedad, calidad y estado de conservación.

Para ofrecer este tipo de visión más completa, parece conveniente el conocimiento del grado de satisfacción de los usuarios y sus necesidades. Este tipo de medida para la adecuación y mejora de los servicios alimentarios ofrecidos, puede desarrollarse a través de una intervención directa con las personas mayores residentes, sin la presencia de los responsables del centro, al objeto de comprobar el grado de conformidad o disconformidad con la alimentación recibida. O mediante la implantación de un proceso de calidad específico, que contemple la participación de los usuarios en el desarrollo de la fase de evaluación.

A esta conclusión se llegó en virtud de la tramitación del expediente **20120399**, en el que se denunciaba la supuesta disminución de la calidad de la alimentación ofrecida en una residencia pública de la provincia de Burgos.

Se mostró, así, esta institución a favor de una valoración continua de la satisfacción de los residentes, que permitiera contar con un modelo de seguimiento provisto de unos indicadores más completos para garantizar a los responsables de los centros residenciales el conocimiento de la percepción que tienen los usuarios de la alimentación que se les ofrece, proporcionando una información valiosa para la confección y elaboración de los distintos menús, de forma que tanto en cantidad como en calidad se ajusten a las necesidades y demandas de los usuarios.



Y, por ello, se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“1. Que se proceda a poner en práctica un modelo de supervisión que contemple un proceso de evaluación (con la periodicidad que resulte conveniente) de la calidad de la alimentación ofrecida en los centros destinados a la atención de las personas mayores dependientes y concertados con la Administración autonómica, en el que se incorpore una intervención directa con los usuarios para comprobar su grado de satisfacción o de disconformidad con las comidas, adoptando las medidas que en función de su resultado se estimen convenientes para garantizar un mayor nivel de aceptación.*

*2. Que en aplicación de este proceso de mejora de la calidad alimentaria, se lleve a cabo la correspondiente intervención con los usuarios de la Residencia para personas mayores (...), con la finalidad de conocer su nivel de satisfacción con los alimentos ofrecidos en el centro y, así, garantizar en mayor medida un criterio más idóneo y fundado sobre su calidad y, de ser preciso, adecuar la prestación del servicio a las demandas que sean formuladas por los residentes”.*

A su tenor, la Gerencia de Servicios Sociales estaba trabajando, en colaboración con la Universidad, con una doble finalidad. Por un lado implementar un programa formativo de prácticas docentes a realizar en los centros por los alumnos universitarios del grado de nutrición humana y dietética y, por otro, evaluar la asistencia dietética-nutricional en los centros dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales. Así, el estudio de las necesidades dietético-nutricionales de los residentes llevaría implícita la realización de encuestas de satisfacción a los usuarios del servicio de alimentación.

### **1.1.3. Servicios sociales de carácter no residencial**

A pesar de la importancia que han adquirido los servicios de carácter residencial en la atención de las personas mayores, especialmente en situación de dependencia, el apoyo en el ámbito familiar se ha convertido en un mecanismo fundamental para posibilitar la permanencia en este entorno, mediante la puesta en marcha de diferentes actuaciones con las que la Administración pretende garantizar los cuidados en sus domicilios para aquellas personas mayores que lo requieran, permitir el ejercicio de la función de cuidador de forma más adecuada y suplir o complementar los cuidados prestados por la familia.

A la consecución de tales objetivos se orientan tanto algunos servicios sociales básicos, que si bien se dirigen a la población en general, encuentran en el colectivo de personas mayores un elevado índice de usuarios (ayuda a domicilio, teleasistencia), como determinados servicios sociales específicos dirigidos a este mismo sector de la población (centros de día...).

Este tipo de servicios de apoyo no residencial genera algunas reclamaciones. En este ejercicio, en concreto, puede destacarse la intervención desarrollada en relación con las siguientes problemáticas:

#### **1.1.3.1. Servicio de ayuda a domicilio**

Durante el año 2010, como ya se expuso en el Informe anual correspondiente a dicho ejercicio, se empezaron a experimentar incrementos en el importe del servicio de ayuda a domicilio prestado por las distintas entidades locales.



La modificación de esta tarifa estaba relacionada con el proceso de adaptación que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, supuso para diversos servicios sociales que las administraciones locales venían prestando, materializado en la modificación de algunos aspectos como el copago.

Para llevar a cabo dicha adaptación, la Junta de Castilla y León, los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma realizaron un proceso de homologación en la prestación de los servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia, acordando así unificar los criterios de participación del usuario en su financiación para todo el ámbito territorial de Castilla y León, de forma que las aportaciones económicas de las personas beneficiarias fueran iguales para todas las corporaciones locales.

Con este objetivo, la Gerencia de Servicios Sociales elaboró una Ordenanza tipo para la posterior aprobación por cada una de las citadas administraciones, con arreglo al Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, publicado mediante resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad.

Con esta homologación, pues, se consiguió que todas las corporaciones locales se ajustaran a los acuerdos del Consejo Territorial de Dependencia, se diera un tratamiento homogéneo a todos los ciudadanos de Castilla y León y se simplificaran los procedimientos al automatizarse los datos para todas las administraciones.

Ahora bien, con la finalidad de realizar un seguimiento de la aplicación de las ordenanzas aprobadas por las distintas administraciones locales y provinciales, se creó un grupo de trabajo en diciembre de 2009, que concluyó la necesidad de realizar algunas modificaciones para corregir algunos aspectos de dicha aplicación.

Concretamente, se observó que las nuevas regulaciones habían provocado en algunos casos notables incrementos en las contraprestaciones de los usuarios, de forma que la Administración autonómica acordó introducir nuevos criterios correctores para corregir la excesiva exigencia de copago detectada a los usuarios del servicio de ayuda a domicilio. Así, la aplicación de tales criterios, realizada mediante la modificación por cada corporación local de su respectiva ordenanza, motivó la reducción del precio a abonar por la prestación del servicio de ayuda a domicilio.

Como en el caso de la Diputación provincial de León, que en 2010 modificó su Ordenanza inicial mediante un nuevo texto, en función del cual la aportación mensual del usuario siempre es inferior a la que correspondería aplicando la anterior.

Dado que esta Ordenanza es, en todo caso, más beneficiosa para los usuarios del servicio de ayuda a domicilio (el importe a abonar es inferior) que la anterior, procedía su aplicación con efectos retroactivos a partir del día 1 de enero de 2010, conforme a lo dispuesto en su disposición transitoria.

Incluso la consideración de la validez de este criterio de retroactividad, nos llevó a destacar como ejemplo ante el resto de diputaciones provinciales (y ayuntamientos de más de 20.000 habitantes) la norma publicada por dicha Corporación para reclamar (mediante



la oportuna resolución ya expuesta en el Informe anual de 2011) el efecto retroactivo de las modificaciones realizadas en las ordenanzas reguladoras de la tarifa del servicio de ayuda a domicilio para corregir la excesiva exigencia de copago a los usuarios.

Nada, pues, había que reprochar a la citada Diputación provincial respecto a la aplicación retroactiva de la norma. Lo que, por el contrario, no sucedía en relación con la forma en la que se venía llevado a cabo la gestión del cobro del precio público a los beneficiarios.

Concretamente, en los expedientes **20101942** y **20101964** pudo constatarse como la aplicación de la nueva norma había supuesto para las personas interesadas un incremento muy importante respecto de las tarifas anteriores, multiplicándose de forma notable.

Esta circunstancia exigía, según señala la STSJCyL de 19 de junio de 2002, una liquidación motivada explicativa del porqué de ese incremento y notificada singularmente al sujeto pasivo.

Además es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (STC 9/81, 1/83, 22/87, 72/88, 242/91, entre otras) la de que los actos de comunicación procesal por su acusada relación con la tutela judicial efectiva que como derecho fundamental garantiza el artículo 24.1 de la Constitución y muy especialmente con la indefensión, no constituyen meros requisitos formales en la tramitación del proceso, sino exigencias inexcusables para garantizar a las partes o a quienes puedan serlo, la defensa de sus derechos e intereses legítimos, de modo que la inobservancia de las normas reguladoras de dichos actos puede colocar a los interesados en una situación de indefensión contraria al citado derecho fundamental.

Ninguno de estos mandatos se había cumplido en los casos examinados, de forma que pudo confirmarse la invalidez de los procedimientos tramitados para la gestión del cobro del precio público derivado de la aplicación de la nueva Ordenanza por la prestación del servicio de ayuda a domicilio de la Diputación provincial de León, al no haberse notificado individual y motivadamente las liquidaciones comprensivas de los incrementos del precio público calculado, vulnerando el principio de seguridad jurídica.

Circunstancia que determinó la necesidad de formular a dicha Administración la siguiente resolución:

*“1. Que a través de los trámites que resulten oportunos se proceda a retrotraer los procedimientos de gestión seguidos para exigir a las personas interesadas en los expedientes de queja analizados el pago de las deudas devengadas por la prestación del servicio de ayuda a domicilio tras la aplicación de la Ordenanza de 16 de julio de 2010.*

*Ello con la finalidad de efectuar las preceptivas liquidaciones singulares motivadas y notificadas a dichos interesados, acorde con los criterios de la citada norma y explicativa de los hechos y elementos adicionales que la motivan y, particularmente, del aumento de la cuantía respecto de las liquidadas conforme a la Ordenanza de 31 de diciembre de 2003.*

*2. Que los mismos criterios de motivación y notificación sean aplicados en el caso de procederse al cobro de los pagos atrasados, con la adopción de la solución menos gravosa para los usuarios”.*

La resolución, sin embargo, no fue aceptada por la referida Diputación provincial.



## 1.1.3.2. Servicio de centro de día

También los centros de día se configuran como importantes servicios alternativos a la institucionalización para facilitar a sus usuarios la posibilidad de continuar en su medio habitual con una adecuada calidad de vida y bienestar psicosocial.

Por ello en el expediente **20120735** se denunciaban las importantes dificultades que se habían ocasionado en el acceso de los usuarios a un centro de día para personas con alzheimer ubicado en León, con ocasión de la celebración de la IV Media Maratón Ciudad de León.

Efectivamente, la celebración de este tipo de acontecimientos puede implicar numerosos contratiempos en la organización de los servicios de centro de día, sobre todo en el transporte adaptado de recogida y regreso de los usuarios.

Así, con motivo de la celebración del citado evento deportivo el recurso referido se había visto obligado a suspender el servicio de transporte con la finalidad de evitar retrasos y estancias prolongadas de espera para los usuarios. Como consecuencia de ello, éstos tuvieron que ser trasladados por sus propios familiares, no pudiendo llegar al centro hasta la finalización de la prueba.

Estas circunstancias hicieron pensar en la conveniencia de realizar un mayor esfuerzo para conjugar los intereses implicados, considerando tanto la oportunidad de la celebración de un evento de tal magnitud para la ciudad como la necesidad de reducir los posibles inconvenientes que derivaban de su organización en el desarrollo de servicios asistenciales imprescindibles para los ciudadanos.

Siendo, así, voluntad de la entidad titular del recurso coordinar con los responsables de esta prueba deportiva el acceso al recinto, se consideró oportuno formular al Ayuntamiento de León la siguiente resolución:

*“Que en futuras celebraciones de pruebas deportivas que requieran la realización de cortes del tráfico en las calles de la ciudad de León, se procure desarrollar la coordinación necesaria con la Asociación (...) para evitar o reducir las dificultades que su organización pudiera ocasionar en el acceso al Centro de Día de dicha entidad, ubicado en (...), y facilitar en esos días el desarrollo normalizado de dicho servicio”.*

La resolución fue aceptada por la Administración.

## 1.2. Menores

Aunque las acciones encaminadas a la promoción y defensa de los derechos de la infancia se han convertido en uno de los pilares básicos en los que se fundamentan las políticas sociales en la actualidad, la protección de los derechos de los menores de edad en esta Comunidad Autónoma sigue siendo objeto de reclamación ciudadana por la especial vulnerabilidad de este sector de la población.

Han sido, en concreto, 25 las quejas presentadas en el año 2012, ligeramente por debajo de las registradas en 2011 (33). En ellas se demanda el efectivo ejercicio de los derechos de los menores, con especial incidencia respecto de aquellos que plantean mayores necesidades.



Así, gran parte de las reclamaciones están relacionadas con la protección jurídica de la infancia. Concretamente 15. Siendo la acción protectora de la población menor de edad la cuestión que ha centrado en este ámbito la mayor parte de la intervención de esta institución durante 2012, se ha constatado como en ejercicios anteriores una rápida intervención administrativa frente a las situaciones que conducen a la marginación y la justificación de las medidas adoptadas para paliar las causas de desprotección.

También se ha comprobado el correcto ejercicio de la labor de seguimiento o inspección realizada por la Administración autonómica sobre algunos servicios especializados de apoyo a las familias (puntos de encuentro familiar). Intervención que se ha completado con el desarrollo de una actuación de oficio dirigida a conocer la situación actual de estos recursos, su extensión, su capacidad de gestión, su financiación y su coordinación con otros agentes implicados.

Otros aspectos de la protección jurídica demandada por los ciudadanos que han determinado la necesidad de reclamar a la Administración autonómica una adecuada defensa de los derechos de este colectivo, están relacionados con los procesos de adopción de menores.

Para ello ha sido preciso formular 2 resoluciones. Una de ellas dirigida a asegurar un riguroso estudio de las condiciones de adoptabilidad de los niños y la existencia de las garantías adecuadas en los procesos de mediación. Y con la segunda se ha tratado de lograr la revisión del criterio de valoración relativo a la diferencia máxima de edad entre los solicitantes de adopción y el menor a adoptar.

En relación con la protección contra el maltrato infantil ha sido preciso formular una resolución para promover actuaciones coordinadas que permitan un trato intersectorial e interdisciplinar de los menores víctimas de malos tratos.

Y, finalmente, en el ámbito de la protección de los derechos de los progenitores en el ámbito educativo de sus hijos, se ha defendido, a través de una resolución, el derecho del progenitor no custodio, pero que ostenta la patria potestad, a recibir información por parte de la Administración sobre los distintos aspectos relacionados con el proceso educativo de sus hijos.

Salvo en este último supuesto, la Administración autonómica ha sido contraria a aceptar las propuestas formuladas.

## **1.2.1. Protección jurídica de la infancia**

### **1.2.1.1. Actuación administrativa ante situaciones de desprotección**

La intervención del sistema de protección a la infancia se orienta hacia la defensa de los menores en los supuestos de riesgo o desamparo, a causa del incumplimiento o del imposible e inadecuado ejercicio de los deberes protectores que corresponden a los padres biológicos.

Esta acción de protección, materializada desde la recepción del caso hasta la resolución sobre la situación de desprotección y la asunción de la tutela, requiere la inmediata puesta en marcha de las medidas y actuaciones precisas tendentes a su reparación en el menor tiempo posible.



Siguen formulándose, por ello, reclamaciones ciudadanas solicitando una rápida intervención individualizada de la entidad pública de protección a la infancia frente a posibles situaciones de grave riesgo social. Tales demandas han llevado a esta institución a provocar la necesaria actuación administrativa, constatando en los casos examinados en este ejercicio 2012 la realización de las investigaciones administrativas correspondientes para verificar la existencia o no de las realidades denunciadas.

Esta actuación inmediata de la Administración para paliar las causas que conducen a la marginación infantil pudo confirmarse en los expedientes **20120285** y **20120428**, en los que se denunciaban dos posibles situaciones de desprotección infantil.

Para impulsar la oportuna acción protectora, se notificaron tales situaciones a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades conforme a las funciones que dicha Administración ostenta respecto a la defensa de los derechos de la infancia.

En virtud de ello, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia en el primero de los casos y de León en el segundo acordaron proceder a la apertura de las correspondientes informaciones previas para determinar la confirmación o no de una posible situación de desamparo y, en su caso, iniciar expediente de protección en relación con los menores afectados. Casos que, asimismo, fueron supervisados por el Ministerio Fiscal.

Pero también la actuación administrativa reparadora de las situaciones de desprotección viene siendo objeto de frecuentes desacuerdos o conflictos, especialmente cuando las medidas adoptadas ocasionan la separación del menor de su hogar familiar tras la correspondiente declaración de desamparo y asunción de la tutela administrativa. Y ello aun cuando su finalidad esté orientada hacia la protección de su integridad y seguridad y a establecer las condiciones propicias para la posterior reunificación.

De hecho, este tipo de discrepancias con la acción administrativa de protección a la infancia continúa generando el mayor número de las reclamaciones presentadas en el ámbito de la defensa de los menores.

Pueden destacarse, a título de ejemplo, los expedientes **20111283**, **20112033**, **20120791** o **20121780**. En todos ellos se cuestionaba la actuación protectora desarrollada por las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales de León, Valladolid y Palencia en relación con diversos menores, solicitando el cese de la tutela legal, así como de las medidas de protección acordadas y la consecuente reunificación familiar.

La gravedad de la situación de desprotección, el grado de colaboración de los padres para su reparación y el pronóstico sobre la posibilidad de cambio de la situación familiar, son las circunstancias que determinan las medidas a adoptar en el marco de la acción protectora. De forma que las posibilidades de reunificación dependerán del seguimiento por parte de los progenitores de las pautas de intervención marcadas por los técnicos profesionales de la entidad pública de protección.

Condicionadas, pues, las decisiones administrativas por este tipo de circunstancias, en los casos examinados se llevaron a cabo las gestiones de información oportunas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para confirmar el acierto o no del desarrollo de dicha intervención. Constatándose, así, que dicho organismo había ejercido sus facultades y deberes respecto de los menores conforme a las previsiones legales, a la situación existente y en beneficio de los mismos, estando precedida la adopción de



las decisiones de los estudios e informes técnicos necesarios emitidos por los equipos de protección a la infancia.

Otros supuestos de disconformidad con la actuación administrativa desarrollada para la defensa de la infancia, han determinado la suspensión o finalización de la intervención iniciada para supervisar la legalidad de la separación de los menores del hogar familiar, al plantearse por los interesados los correspondientes procedimientos judiciales de oposición de medidas de protección. Es el caso de los expedientes **20120083** o **20121413**.

### 1.2.1.2. Adopción de menores

El descenso en nuestro país del número de niños y niñas susceptibles de ser adoptados ha generado un incremento de la demanda de adopciones internacionales, facilitado a veces por los propios países de origen de los niños.

Pero en los últimos tiempos la adopción de menores en determinados países ha venido acompañada de numerosas dificultades. Es el caso, entre otros, de Kazajstán.

Ya desde el año 2004 eran conocidas las complicaciones que suponía la tramitación de adopciones en dicho país sin la intervención de una entidad colaboradora en adopción internacional (ECAI). De hecho, la adopción se hacía prácticamente imposible, por lo que la Junta de Castilla y León desaconsejaba la adopción si no se disponía de un representante que impulsara el expediente en cada momento y ayudara a la familia en el seguimiento del procedimiento establecido. Situación que siguió manteniéndose en los sucesivos años.

En 2008 la Embajada de España en Kazajstán ya informaba que debido a los problemas existentes y constatados por organismos internacionales en las prácticas de adopción internacional en dicho país (inseguridad jurídica grave, falta de sistema de autoridad central, beneficios materiales indebidos...) se hacía necesario desincentivar la adopción en este país hasta que se resolvieran los graves problemas existentes.

Con todo ello, y ante la falta de garantías de la adopción, por Acuerdo de la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia de 8 de julio de 2008, se suspendió la tramitación de nuevos expedientes de adopción en Kazajstán hasta la modificación de las circunstancias existentes.

En virtud de dicho Acuerdo, esta Comunidad Autónoma resolvió en fecha 4 de agosto de 2008 la suspensión temporal de la admisión de nuevas solicitudes, así como la tramitación de expedientes que no contasen con certificado de idoneidad anterior al 8 de julio de 2008. El proceso del resto de expedientes continuaría sin verse afectado por dicha suspensión.

Estos problemas afectaron, inevitablemente, a muchas familias de esta Comunidad Autónoma que iniciaron sus procedimientos de adopción internacional con el citado país. Como en el caso relatado en el expediente **20121535**, en el que se denunciaban un conjunto de actuaciones contradictorias e irregulares que estaban relacionadas con el incumplimiento de la obligación de informar y asesorar a los interesados tanto en lo que se refiere al proceso en general como respecto a las condiciones de tramitación y adoptabilidad existentes en el país en cuestión.

Las deficiencias concretas que, de acuerdo a la investigación realizada por esta institución, se detectaron en el desarrollo de este proceso, se resumen en:



a) La ocultación o desinformación a los solicitantes de la forma en que se llevaba a cabo la asignación de menores en Kazajstán y, por tanto, de la inexistencia de la debida preasignación antes de acudir al país de origen (aprobada por el organismo del país receptor y aceptada por los solicitantes) y de las debidas garantías respecto a la adecuación de las características del niño a adoptar con las establecidas en el certificado de idoneidad.

b) El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de mediación por la entidad tramitadora en cuanto a la información y asesoramiento a los solicitantes tanto respecto al proceso en general como a las condiciones del país; la activación del procedimiento de adopción; los trámites de la asignación del menor; y la vigilancia sobre la adecuación de la asignación del menor a las circunstancias y proyecto de adopción considerado al acreditar la idoneidad de los solicitantes.

c) La ocultación o falta de ofrecimiento de información suficiente, veraz, completa y actualizada de las dificultades que suponía la tramitación de adopciones en Kazajstán sin la intervención de una ECAI. Y, especialmente, sobre la dudosa integridad de los “tramitadores” o “facilitadores privados” o la corrupción (de larga tradición) existente entre tales intermediarios, que aprovechaban el desconocimiento de los adoptantes para lucrarse.

d) La falta de ofrecimiento de información sobre los problemas reales y prácticas locales existentes en el país de origen (constatadas por organismos internacionales) que desaconsejaban la adopción en Kazajstán por el alto grado de inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos y judiciales.

e) La desatención de las recomendaciones de la Embajada de España en Kazajstán sobre la necesidad de desincentivar la adopción internacional en ese país hasta la resolución de los graves problemas existentes.

f) Y la falta de asesoramiento sobre los plazos reales de estancia en Kazajstán y los claramente ficticios para prolongar artificialmente dicha estancia.

Al margen de las responsabilidades que hubiese que depurar por parte de los interesados a causa de las posibles irregularidades de la entidad tramitadora por la deficiente atención dispensada y los incumplimientos del contrato de mediación, no podía pasar por alto esta institución la gestión del procedimiento desarrollada por la entidad pública de protección a la infancia, dado que las condiciones de adoptabilidad en Kazajstán exigían el ofrecimiento de una información personal y constante a los solicitantes que evitara falsas expectativas e incertidumbres.

Los contactos mantenidos por la familia afectada con la Gerencia de Servicios Sociales o con el Servicio de Información sobre Adopción no habían estado en ningún caso acompañadas de las explicaciones necesarias y permanentes respecto a las dudas sobre las garantías de adoptabilidad de los menores en el citado país.

No cabía duda de la corresponsabilidad de la entidad pública en la situación de desinformación e incertidumbre creada en los interesados, así como en los gastos generados por el viaje y estancia en Kazajstán. De haber contribuido a un adecuado conocimiento de las condiciones de adoptabilidad en ese país o, incluso, desincentivado o desaconsejado la adopción, se hubiera posibilitado a los solicitantes la elección de la decisión que, a sabiendas, más se ajustara a sus intereses.

Por ello, y ante los problemas surgidos con carácter general en los expedientes de adopción internacional con Kazajstán, que aconsejaban desarrollar nuevas prácticas



que mejoraran los procesos de mediación en adopciones internacionales, se consideró necesario formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“1. Que en lo sucesivo la apertura o el mantenimiento de adopciones internacionales con países que (como Kazajstán) no sean firmantes del Convenio de la Haya, se condicione al resultado de un riguroso estudio de las condiciones de adoptabilidad de los niños y a la existencia de las garantías adecuadas en los procesos de mediación.*

*2. Que en todo caso se ponga en práctica en esta Comunidad Autónoma un sistema de información sobre adopciones que permita de forma rigurosa facilitar a los solicitantes los datos, noticias o informes más completos, veraces y actualizados sobre el proceso en general (legislación, requisitos, trámites necesarios) y sobre las condiciones del país de origen de los menores, con el debido sometimiento a un adecuado seguimiento de la labor de asesoramiento e informativa desarrollada.*

*3. Que dada la crisis producida en la gestión de los expedientes de adopción internacional en Kazajstán procedentes de esta Comunidad Autónoma, se mantenga una comunicación directa con las familias afectadas para ofrecer la información oportuna sobre la evolución de la situación de la adopción internacional en ese país y los plazos previstos en los que podrían reiniciarse los procedimientos.*

*4. Que en el supuesto de que en un futuro se resuelvan los problemas expuestos, quede garantizada la adoptabilidad de los niños en el citado país y, así, se reinicien los procedimientos de adopción internacional, se ofrezcan con carácter general a todas las familias adoptantes que no hayan desistido de su petición, las propuestas de resolución o reconducción de cada uno de los expedientes de adopción, de manera que, garantizando los derechos de los niños, no comporten ningún perjuicio añadido a tales familias.*

*5. Que al margen de las posibles acciones que correspondan a los interesados, se estudie la posibilidad de iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial con la finalidad de indemnizar a la familia formada por (...) de los posibles daños o perjuicios derivados de su corresponsabilidad en la gestión del expediente de adopción internacional con Kazajstán (...).”*

Esta resolución, no fue aceptada por la citada Consejería.

Otro país en el que se han producido dificultades en los procesos de adopción, ha sido Vietnam. Concretamente, en 2010 se acordó por España la suspensión de la tramitación de nuevos expedientes.

A ello se unieron las supuestas irregularidades cometidas por una de las entidades colaboradoras acreditadas para la adopción internacional en dicho país, determinantes de la declaración de la suspensión de su acreditación por la Junta de Castilla y León en 2010. Dicha entidad, no obstante, continuaba desarrollando su actividad tras acordarse dicha suspensión, cuestionándose su legalidad en el expediente **20120986**.

Efectivamente, la Gerencia de Servicios Sociales había declarado la suspensión temporal de la entidad colaboradora en cuestión para intermediar en los procesos de adopción internacional en Vietnam. Pero siendo tal suspensión de carácter temporal, afectaba sólo a parte de su actividad. Así, no podía recibir nuevas solicitudes de adopción



en ese país, pero debía continuar la tramitación, hasta la completa finalización, de todos los expedientes de adopción remitidos al país de origen.

No se había procedido, por tanto, a suspender la totalidad de la actividad de la entidad, lo que legitimaba la continuación de su actividad. Decisión que en este caso estaba justificada en la necesidad de adaptación de esta Comunidad Autónoma a las exigencias que fueron establecidas a nivel nacional en el correspondiente Acuerdo de la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia.

No obstante, la Gerencia de Servicios Sociales estaba haciendo un seguimiento y control de las actuaciones de la ECAI respecto a la continuación de los expedientes en Vietnam, con la finalidad de que no se vieran frustradas las expectativas de los solicitantes.

Otra de las cuestiones planteadas en relación con la adopción ha versado en torno a la diferencia de edad entre adoptantes y adoptados.

Con carácter general, los solicitantes de adopción, con independencia de su edad, cada vez más inclinan su preferencia hacia menores que se encuentran en sus primeros años de vida. Quizá debido al deseo de establecer de forma más rápida los vínculos afectivos familiares y respetar el orden natural en que ésta va aumentando, lo que supone que el adoptado sea más joven que el menor de los hijos o hijas que puedan ya existir en la unidad familiar (naturales o también adoptados).

Esta preferencia determina que la diferencia generacional en estos casos vaya siendo cada vez mayor, pudiendo surgir dudas sobre la incidencia que ello pueda tener en el futuro sobre el correcto desarrollo del menor, en consideración a la necesidad de salvaguardar su interés superior.

Ahora bien, en relación con este factor edad el problema surge cuando la Administración establece un límite máximo a la edad de la persona adoptante o a la diferencia entre la edad de ésta y la del adoptado.

Este es el caso de la Comunidad de Castilla y León, en la que este límite a la diferencia generacional está previsto expresamente en el Decreto 37/2005, de 12 de mayo, por el que se regulan los procedimientos administrativos y otras actuaciones complementarias en relación con la adopción de menores (art. 28.1 a). Limitación que fue prevista finalmente por la Administración de esta Comunidad pese a que esta institución, con anterioridad a su aprobación (año 2003), se mostrara contraria a un criterio de esta naturaleza, considerando (mediante la correspondiente resolución) que el "factor edad" debía ser valorado en el marco de un juicio individualizado de todas las características personales de los solicitantes de adopción.

En Castilla y León viene a presumirse, en concreto, que una diferencia de edad superior a la establecida (40 años) hace previsible, siempre y en todos los casos, una limitación para el conveniente desarrollo del menor.

Dicho límite de diferencia generacional, precisamente, ha sido cuestionado en el expediente **20120178**, en el que se manifestaba, además, la disconformidad con la fijación de un rango de edad del menor a adoptar superior a otro hijo adoptado con anterioridad.

Y es que ha venido a establecerse una restricción a lo dispuesto en el Código Civil, pese a que la única limitación por razón de edad que establece dicho texto legal es que el adoptante sea mayor de veinticinco años y, en todo caso, que tenga al menos catorce años



más que el adoptando, sin hacer mención a límite alguno. Lo que excluye la posibilidad de imponer cualquier limitación a través de una norma reglamentaria.

Si bien es la Administración a quien corresponde otorgar los correspondientes certificados de idoneidad, en ningún caso le estaría permitido en el ejercicio de sus funciones, limitar lo que la ley permite. Por lo que tal circunstancia debería efectuarse a través de una modificación del Código Civil.

Consideró, por ello, esta institución que si mediante las importantes reformas legislativas producidas en materia de adopción se habían ido ampliando las personas que pueden acceder a este tipo de medida de protección a la infancia, no parecía posible que dicho acceso pudiera ser limitado a través de una normativa autonómica, vulnerando el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 de la Constitución.

De hecho, en el Informe de la Comisión Especial de Estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines del Senado (*BOCG, Senado, de 17 de noviembre de 2010*), ya se impuso que la fijación de un límite máximo de edad entre adoptantes y adoptados debía ser acorde con la naturaleza biológica, estableciendo esta diferencia máxima de edad en el Código Civil.

Al hilo, por otra parte, de esta consideración de la naturaleza biológica, no puede afirmarse que el paso del tiempo afecte a todas las personas o relaciones familiares de una forma semejante y que aun cuando el criterio de la distancia generacional persiga la seguridad jurídica, ésta no resulta incompatible con la ponderación conjunta de la diferencia de edad con el resto de circunstancias específicas de cada familia solicitante de adopción.

Limitar las facultades de una persona atendiendo únicamente a su edad biológica puede resultar discriminatorio. La realidad cotidiana demuestra como pueden existir personas de mayor edad con mejores expectativas de vida y una mejor capacidad y disposición para atender al adoptado que otras de menor edad, pero con condiciones personales o sociales que les sitúan en desventaja.

Así, como tuvo ocasión de poner de manifiesto el Ararteko del País Vasco con motivo de la discusión sobre el borrador de la Ley vasca 3/2005, "ha de admitirse que en un plano abstracto y general, pueden derivarse ventajas para la educación y cuidado de la persona adoptada del hecho de que la diferencia de edad con los adoptantes no sea superior al límite que las tres Diputaciones han acordado establecer como máximo admisible. Pero no es menos cierto que, en muchas ocasiones, la madurez adquirida, junto con lo meditado de la decisión de asumir la paternidad, proporcionan un marco más seguro e idóneo para favorecer el pleno desarrollo de la personalidad del adoptado. En todo caso, parece evidente que las consecuencias de la edad biológica son sustancialmente distintas de unos casos a otros.

Por otra parte, es notorio que, en nuestra sociedad, la maternidad biológica se está retrasando notablemente, por lo que, con relativa frecuencia, la diferencia de edad entre los progenitores y sus descendientes es superior a 42 años, sobre todo con relación al segundo o tercer hijo. Por todo ello, cabe afirmar que existen circunstancias en las que las ventajas de una determinada adopción pueden superar las desventajas de la distancia cronológica, lo que lleva a cuestionar la prioridad absoluta que nuestras Diputaciones, en la práctica, vienen concediendo a este criterio."

En esta misma línea de flexibilización destacan las Conclusiones y Recomendaciones finales de la Comisión sobre la Adopción Internacional del Senado, aprobadas por el Pleno



de 10 de diciembre de 2003 (*BOCG, Senado, 9 de diciembre de 2003, nº 775*). En las mismas, y considerando que las comunidades autónomas tendían a establecer el límite máximo de 40 años, cuando biológicamente se puede superar esa edad para ser padre o madre, se recomendaba la revisión de los criterios de establecimiento de esta limitación de los solicitantes de adopción internacional.

Como consecuencia de esta recomendación, precisamente, en la normativa correspondiente a la Comunidad de las Islas Baleares se eliminó el límite máximo de diferencia generacional entre el solicitante de la adopción y el adoptando. En concreto, mediante el Decreto 40/2006, de 21 de abril, por el cual se regulan los procedimientos de acogimiento familiar, de adopción y de determinación de idoneidad, se derogó el Decreto 45/2003, de 2 de mayo, en el que se establecía la diferencia generacional máxima en los 40 años.

Esta inexistencia de un límite máximo de edad para adoptar se observa, asimismo, en la legislación catalana. La Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia, e incluso la normativa precedente, no recoge ninguna medida legal limitadora de dicha facultad, de forma que es posible adoptar a partir de los veinticinco años, en tanto el adoptante cuente con las necesarias capacidades para asumir y ejercer las obligaciones inherentes a la patria potestad.

En el caso de Navarra se ha eliminado, incluso, una diferencia generacional superior (45 años) a través de la Ley Foral 18/2010, de 8 de noviembre, por la que se modifica la Ley Foral 15/2005, de 5 de noviembre, de promoción, atención y protección a la infancia y adolescencia. Y en Canarias (Decreto 137/2007, de 24 de mayo, por el que se regulan los procedimientos administrativos previos a la constitución de la adopción y el Registro de Adopción) únicamente se han establecido los requisitos previstos en el Código Civil, con el sometimiento de los solicitantes a un estudio de sus circunstancias socio-familiares y psicológicas que permitan obtener una firme certeza sobre su idoneidad para asegurar la cobertura de las necesidades objetivas y subjetivas del menor, así como el cumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas.

En otras Comunidades Autónomas, aun no eliminando como las anteriores esa limitación de la diferencia generacional, han establecido un límite máximo de edad entre adoptantes y adoptados superior a 40 años y, por tanto, al previsto en Castilla y León. Es el caso de Andalucía y Aragón (cuarenta y dos años) o País Vasco, Asturias, Cantabria y Castilla-La Mancha (cuarenta y cinco años).

La normativa de esta Comunidad, pues, es la más restrictiva de las existentes, no sólo por establecer la menor diferencia generacional en relación con las examinadas, sino por ser la más inflexible en cuanto a su cómputo, al tomar en consideración la media aritmética de las edades correspondientes a los solicitantes.

Por el contrario, en el caso de Andalucía, Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha o País Vasco, se toma en consideración, en el supuesto de solicitud conjunta, al solicitante o miembro de la pareja de menor edad o más joven.

Otro aspecto que, además, hacía a nuestra norma autonómica más limitadora, era la inaplicación a los procedimientos de adopción internacional de la previsión establecida en el art. 39.8: "Siempre que los solicitantes tengan ya un hijo, se procurará que les sea asignado un menor con una edad inferior a la que de aquel en al menos un año".



Esta institución entendió que no pudo estar en el ánimo del legislador excluir en los casos de adopción internacional la previsión de las expectativas de la edad del menor a adoptar en relación con la edad de los otros hijos de los solicitantes, pues lo contrario supondría una clara discriminación respecto a las familias que optan por una adopción nacional y, por tanto, una vulneración del principio de igualdad.

Considerando, por todo ello, la necesidad de reclamar a la Administración autonómica las modificaciones normativas ajustadas a las anteriores consideraciones y su consecuente aplicación al caso de la unidad familiar referida en el expediente examinado, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“1. Que se proceda a la revisión del criterio de valoración relativo a la diferencia máxima de edad entre los solicitantes de adopción y el menor a adoptar (establecida en 40 años), de forma que, a la espera de que al respecto se establezcan las previsiones correspondientes en el Código Civil, se opte por la aplicación de una de estas medidas:*

*a) Eliminar ese límite máximo de diferencia generacional, con la finalidad de que la misma sea ponderada en cada caso concreto para determinar, en el ámbito de una valoración o estudio integral e individualizado de todas las circunstancias personales y familiares, si los adoptantes cuentan con una edad que, previsiblemente, no pueda suponer una limitación para el conveniente desarrollo del adoptando.*

*b) O modificar dicha diferencia máxima de edad, estableciendo una superior acorde con la actual naturaleza biológica.*

*Todo ello modificando el Decreto 37/2005, de 12 de mayo, por el que se regulan los procedimientos administrativos y otras actuaciones complementarias en relación con la adopción de menores.*

*2. Que de optarse por la segunda de las medidas recomendadas, se proceda a modificar, asimismo, la previsión existente sobre el cómputo de la diferencia generacional, tomándose en consideración la edad del solicitante o miembro de la pareja más joven.*

*3. Que se proceda a introducir la previsión recogida en el actual artículo 39.8 del señalado Decreto dentro del Capítulo relativo al procedimiento de valoración de la idoneidad de los solicitantes, con la finalidad de garantizar su aplicación a los supuestos de adopción internacional y, de este modo, que el adoptando sea más joven que el menor de los hijos que puedan ya existir en la unidad familiar.*

*4. Que evitando una interpretación excluyente de las expectativas de la edad del menor a adoptar en relación con la de otros hijos existentes, se proceda a la revocación de la Resolución de 24 de junio de 2009, por la que se desestimaba la reclamación en vía administrativa previa a la jurisdiccional civil interpuesta por (...), dictando otra por la que se acuerde establecer en su declaración de idoneidad un rango de edad del menor a adoptar que contemple, junto a la extensión de dicha idoneidad conforme a lo establecido en el artículo 28.6 del Decreto citado, la necesidad de que, respetando el orden natural en que dicha familia va aumentando, la edad del menor a adoptar sea inferior a la de otra hija adoptada por la misma persona. Asegurando, de esta forma, que las características del menor que en un futuro sea asignado por el país de origen (Vietnam) se adecue a las citadas condiciones de idoneidad”.*

Esta resolución, sin embargo, no fue aceptada por la Administración.



### 1.2.1.3. Servicios de intervención familiar

Constituye un derecho básico de los menores mantener la relación y los contactos con ambos progenitores y sus parientes o allegados más próximos, siempre que dicha relación no sea contraria a los intereses de aquéllos. Incluso en los supuestos de menores sujetos a la acción protectora de la Administración pública, en los que no se produce una separación total con la familia de origen, y en los casos de crisis matrimonial o de ruptura de la pareja.

Ahora bien, la tutela del interés superior del menor exige una especial protección para facilitar el cumplimiento del régimen de visitas establecido por los órganos judiciales o por parte de los órganos administrativos competentes en los supuestos de separación temporal de sus padres (acogimiento familiar o residencial).

Para el logro de esta finalidad juegan un importante papel aquellos servicios especializados, denominados puntos de encuentro familiar, en los que se presta atención profesional para facilitar que los menores puedan mantener relaciones con sus familiares durante los procesos y situaciones de separación, divorcio u otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar y para prevenir situaciones de violencia por causa de la atención a los hijos en los casos de ruptura familiar.

Con la aprobación del Decreto 11/2010, de 4 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar en Castilla y León y su autorización y funcionamiento, en desarrollo de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, se sometió finalmente a estos servicios especializados a un régimen de organización, funcionamiento, autorización, inspección y seguimiento para el adecuado desarrollo de su actividad.

Esta supervisión ha sido reclamada en este ejercicio en un mayor número de ocasiones que en ejercicios precedentes. Destacan al respecto los expedientes **20120025**, **20121144**, **20120923**, **20121770** o **20121905**. En todos ellos se denunciaba el irregular funcionamiento de distintos puntos de encuentro familiar de Castilla y León, al obstaculizarse el cumplimiento de los regímenes de visitas fijados judicialmente, cuestionándose así la profesionalidad y neutralidad de la actuación de sus equipos técnicos.

En todos los casos, se pudo constatar la actividad de seguimiento e inspección realizada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a estos servicios para determinar su correcto funcionamiento. Intervención que concluyó con la ausencia de constancia de las irregularidades denunciadas y, por tanto, de incumplimiento normativo alguno, al estimarse por la Administración autonómica que los equipos técnicos de los servicios inspeccionados habían actuado conforme a los principios de actuación recogidos en el Decreto señalado, velando principalmente por el interés superior de los menores.

La tramitación de estos expedientes (entre otros) relacionados con la actividad desarrollada por los puntos de encuentro familiar, se ha completado en este ejercicio con el desarrollo de una Actuación de oficio para analizar en profundidad el funcionamiento de estos servicios especializados de apoyo a las familias.

Como resultado del estudio realizado se ha podido conocer la situación actual en la que se encuentran estos recursos, su extensión, su capacidad de gestión, su financiación y su coordinación con otros agentes implicados. Lo que ha servido para formular una serie de propuestas de mejora con la voluntad de contribuir a la satisfacción de las necesidades de los menores y familias usuarias de estos servicios en un espacio de confianza, seguridad



y neutralidad idóneo para velar por su derecho de comunicación o visitas en los términos fijados administrativa o judicialmente. De todo ello se deja constancia en el apartado de este Informe correspondiente a las "Actuaciones de Oficio".

## 1.2.2. Protección contra el maltrato infantil

Durante los últimos años ha aumentado notablemente la detección de abusos y otros maltratos a menores de edad. Circunstancia que exige el desarrollo de sistemas de actuación por parte de las distintas instancias implicadas en la protección de la infancia, en los que se garantice la aplicación de forma eficiente y armonizada de las medidas de protección disponibles.

En ocasiones, sin embargo, la multiplicidad de agentes que deben intervenir ante situaciones de desprotección y maltrato, genera nuevos procesos de victimización que, según el Observatorio de la Infancia (órgano colegiado integrado en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), exigen la mejora de la capacidad de reacción ante los malos tratos impidiendo que la vulnerabilidad de las víctimas se mantenga o aumente.

Y es que las funciones de detección, investigación e intervención en los casos de maltrato infantil configuran un procedimiento complejo y especializado, en el que resulta necesario asegurar la integración de los esfuerzos y la coordinación entre los sectores involucrados (servicios sociales, servicios de salud, educación, sistema judicial y fuerzas y cuerpos de seguridad).

Precisamente, el Grupo de Trabajo sobre Maltrato Infantil del Observatorio de la Infancia acordó en su reunión de 6 de abril de 2006 constituir un subgrupo de trabajo para elaborar una propuesta de Módulo de Referencia para el Desarrollo de un Protocolo de Actuación en Casos de Maltrato Infantil. Este Módulo de Referencia fue finalmente aprobado en el Pleno del Observatorio de la Infancia de 22 de diciembre de 2007, con el objetivo de que dicho trabajo fuera continuado por las comunidades autónomas, mediante la correspondiente adecuación y desarrollo del mismo ajustado a su realidad.

Se trata de un instrumento básico que contiene las necesarias pautas de intervención en casos de maltrato infantil de las instituciones responsables relacionadas con la infancia y adolescencia (educativo, sanitario, policial, social y judicial).

Ahora bien, su aplicación práctica y desarrollo depende de la adaptación que, en cada territorio, haga la correspondiente Comunidad Autónoma.

Con esta finalidad, y ante la necesidad de potenciar actuaciones coordinadas que permitan un tratamiento intersectorial e interdisciplinar de los menores víctimas de malos tratos, algunas comunidades autónomas cuentan ya con protocolos específicos destinados al abordaje de la asistencia integral en colaboración, complementariedad y reconocimiento constructivo entre los distintos ámbitos que intervienen en la atención a la infancia.

Es el caso de Andalucía, Baleares, Cantabria, Cataluña o Región de Murcia. Destacando de forma especial el Protocolo de Actuación en Casos de Maltrato Infantil suscrito en la Comunidad de Madrid, ya que recoge no sólo las medidas establecidas en el Módulo de referencia aprobado por el Observatorio de la Infancia, sino también las incluidas en la Circular 3/2009, de la Fiscalía General del Estado, sobre la Protección de Menores Víctimas y Testigos (con valor vinculante).



Defendió, por ello, esta institución la necesidad de que en Castilla y León se realizaran igualmente los esfuerzos oportunos para establecer de forma específica las bases de coordinación y las pautas de actuación necesarias para informar la intervención de las diferentes instituciones públicas y de los distintos ámbitos de actuación profesional, desde una visión global, integrada e intersectorial y conforme a la responsabilidad que compete a cada uno para proteger los derechos de los menores e intervenir ante situaciones de maltrato.

Por ello, se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que se proceda al inicio y desarrollo de las gestiones oportunas para constituir un grupo de trabajo, en el que intervengan y participen los diferentes agentes o profesionales responsables de los ámbitos relacionados con la infancia (social, sanitario, educativo, judicial y policial), destinado a elaborar un específico Protocolo de coordinación para la atención de los menores víctimas de malos tratos en Castilla y León (en desarrollo y adaptado al documento marco de referencia aprobado por el Observatorio de la Infancia, con las medidas previstas en la Circular 3/2009, de la Fiscalía General del Estado y como herramienta diferente y complementaria a las guías existentes), en el que se establezcan los principios básicos y las pautas concretas de intervención conjunta frente al maltrato infantil, bajo el interés superior del menor, que garanticen un tratamiento intersectorial, interdisciplinar e integral de esta problemática”.*

La resolución no fue aceptada, al considerar dicha Administración que esta Comunidad Autónoma contaba ya con adecuados instrumentos de actuación contra el maltrato infantil.

### **1.2.3. Protección de los derechos de los progenitores en el ámbito educativo**

Durante este ejercicio se ha tratado una importante problemática derivada de la vulneración del derecho de acceso a los datos de un menor de edad por parte del progenitor no custodio en ejercicio de la patria potestad compartida. Derecho que deriva, precisamente de la función que tiene la paternidad y la maternidad, con la imposición de una rigurosa responsabilidad a los padres por el hecho cierto de la procreación, a quienes corresponde la capacidad para tomar decisiones en su beneficio.

Así, a fin de poder hacer efectivo el cumplimiento de los deberes y obligaciones inherentes a esa autoridad familiar en los supuestos de patria potestad compartida, ambos progenitores deben estar puntualmente informados de todo lo relacionado con el desarrollo integral de sus hijos. Por este motivo, en el caso de los hijos de padres separados, cuando exista separación legal y pronunciamiento sobre la custodia a favor de uno de los progenitores, sin que exista al mismo tiempo privación expresa de la patria potestad al otro, ambos tienen derecho a recibir la misma información sobre las circunstancias que concurren en el proceso educativo del menor.

Así se ha pronunciado la Agencia Española de Protección de Datos en su Resolución R/01490/2012, de 10 de enero, en relación con una reclamación contra una escuela infantil por denegación del derecho de acceso a los datos de un hijo menor de edad por parte del progenitor no custodio en ejercicio de la patria potestad compartida, al manifestar que ambos progenitores (custodio y no custodio) tienen el mismo derecho a conocer los datos sobre el menor.



Pues bien, en el caso analizado en el expediente **20112010** constaba que ambos progenitores compartían la patria potestad sobre su hijo, por lo que contaban con el mismo derecho a recibir información por parte de la Administración sobre los distintos aspectos relacionados con dicho menor de edad. Pese a ello se había impedido al padre el acceso a determinados datos de su hijo menor de edad por parte de la Delegación Territorial de León. Concretamente, a recibir información sobre la identidad de la escuela infantil en la que había sido matriculado para el curso escolar 2011-2012.

Pudiera ser que en este supuesto se prejuzgara una supuesta privación de la patria potestad respecto del padre no custodio pese a no tener otras restricciones que las que se derivaban de la atribución de la custodia a la madre y, con ello, se hubiera pretendido proteger al menor a la hora de denegar la información.

Es cierto que pueden ser habituales los asuntos en los que las discrepancias entre los progenitores llegan a repercutir negativamente en aspectos relativos a la escolarización de los hijos de ambos. Sin embargo, no podía considerarse que la petición de información del progenitor no custodio no privado de la autoridad familiar pudiera afectar el interés de los menores, de tal forma que fuera necesario denegar su pretensión.

Por el contrario, las controversias que pueden suscitarse entre ambos progenitores en el ejercicio de la autoridad familiar, no eximen a la Administración de cumplir con su deber de información a los padres que ostenten la patria potestad.

Incluso en esta Comunidad Autónoma y en el ámbito de los centros educativos sostenidos con fondos públicos en los que se imparten enseñanzas no universitarias en la Comunidad de Castilla y León, se dictó la Resolución de 22 de octubre de 2009, de la Dirección General de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa por la que se establecen las pautas de actuación de dichos centros, en relación con el derecho de las familias a recibir información sobre el proceso de aprendizaje e integración socio-educativa de sus hijos y a la toma de decisiones relativas a sus actividades académicas, en caso de separación o divorcio de los progenitores.

En dicha Resolución se reconoce que en el caso de alumnos hijos de progenitores separados o divorciados, ambos tienen derecho a recibir la misma información sobre las circunstancias que concurran en el proceso educativo del menor, sin que la atribución de la custodia a uno de los padres exima al otro de su derecho y deber de velar por su hijo, ni le priva de su participación en las decisiones claves para su vida educativa.

Así, en tanto el padre no sea privado de la patria potestad, tiene derecho a recibir información sobre los aspectos escolares de sus hijos y, por tanto, si no constan documentos que acrediten una limitación o privación de la patria potestad, y sin efectuar presunción alguna al respecto, la Administración debe facilitar la información escolar solicitada por el progenitor que no ostenta la custodia legal.

Por ello se estimó oportuno formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Delegación Territorial de León la siguiente resolución:

*“Que en tanto D. (...) ejerza conjuntamente con la madre de su hijo menor de edad la patria potestad sobre el mismo, se facilite a dicho progenitor no custodio la información que solicite a la Administración autonómica en relación con el proceso educativo de su hijo y, de esta forma, se eviten dificultades en el ejercicio de los derechos-deberes*



*inherentes a dicha patria potestad y, en particular, en su participación en la toma de decisiones en relación con la educación”.*

La citada Consejería aceptó la resolución, manifestando que procedería a dar traslado de la misma a la Dirección Provincial de Educación de León para su estricto cumplimiento.

### 1.3. Prestaciones a la familia

Como en ejercicios anteriores sigue siendo reducido el número de reclamaciones que se formulan ante el Procurador del Común en demanda de prestaciones destinadas a las familias de esta Comunidad Autónoma. Se han presentado, concretamente, 8 quejas. Ligeramente por encima de las registradas en 2011, que tan sólo ascendieron a 3.

Centrado el objeto de tales reclamaciones en torno a las medidas de apoyo económico establecidas por el nacimiento o adopción de hijos, muchas de ellas hacen referencia a la falta de resolución de la solicitud de subvención por falta de disponibilidad presupuestaria.

Procede destacar a este respecto la intervención desarrollada en el expediente **20120994**, en el que la solicitud de ayuda presentada al amparo de la Orden FAM/42/2011, de 24 de enero, por la que se convocaron subvenciones incluidas en el Programa de apoyo a las familias de Castilla y León y de fomento de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, había sido tramitada hasta la fase de propuesta favorable, no continuando su tramitación por inexistencia de disponibilidad presupuestaria.

Aunque la concesión de subvenciones sea discrecional para la Administración y su otorgamiento pueda estar sujeto a limitaciones económicas de disponibilidad de fondos, se olvidaba que la presentación de una petición de ayuda de la naturaleza indicada, formulada mediante el correspondiente escrito conforme a las normas de la convocatoria señalada, determinaba el inicio del oportuno procedimiento, en el que debían desarrollarse los trámites necesarios para su instrucción, elevando posteriormente propuesta de resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para proceder a resolver el procedimiento.

Pero pese a que este procedimiento (desde la presentación de la solicitud hasta su resolución) se configura como el cauce formal al que la Administración debe ajustar su actuación, precisamente en garantía del ciudadano, se había producido en el caso examinado la falta de finalización de la tramitación de la solicitud de subvención mediante resolución expresa debidamente notificada (con posterioridad a la propuesta de resolución favorable), comunicando al interesado la falta de disponibilidad presupuestaria para la concesión de la subvención y habiéndose impedido al mismo la posibilidad de ejercitar los correspondientes derechos en vía de recurso.

Circunstancias que, con independencia de la denegación o no de la petición de la solicitud formulada, suponían una quiebra de las normas procedimentales establecidas. Por lo que el Procurador del Común se vio en la necesidad de formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que conforme a las normas procedimentales establecidas y mediante los trámites oportunos, se proceda a finalizar el procedimiento iniciado mediante la solicitud de subvención presentada por (...) al amparo de la Orden FAM/42/2011, de 24 de enero, por la que se convocaron subvenciones incluidas en el programa de apoyo a las familias*



*de Castilla y León y de Fomento de la Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral, dictando resolución expresa del mismo, con la debida notificación a la parte interesada”.*

La resolución fue aceptada por la Administración.

No faltan, no obstante, los casos en los que justificadamente se deniegan las solicitudes de subvención por nacimiento o adopción, dado que su otorgamiento está determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas en la correspondiente convocatoria, cuya observancia no puede eludirse por la Administración. Así ocurría en el expediente **20120517**.

## **1.4. Conciliación de la vida familiar y laboral**

Las estrategias de la política en materia de igualdad de oportunidades de esta Comunidad Autónoma dirigidas a fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral han sido, a diferencia de ejercicios anteriores, causa de un número importante de reclamaciones durante 2012.

Se ha producido, pues, un incremento muy significativo de quejas. Han sido, concretamente, 133 las registradas en este ejercicio, frente a las 15 formuladas en 2011 y las 14 en 2010.

La causa de dicho aumento responde a la presentación de numerosas reclamaciones relacionadas con tres cuestiones concretas. Así, 50 de las quejas recibidas han versado sobre la eliminación de la ayuda del 30% del coste del servicio de una guardería infantil municipal que el Ayuntamiento de Valverde de la Virgen (León) venía otorgando de forma directa a las familias usuarias. La falta de contestación por parte de dicha Administración a los requerimientos de información efectuados por esta institución para la resolución de la problemática, derivaron en la incorporación del citado Ayuntamiento en el Registro de Administraciones y entidades no colaboradoras.

Otras 24 reclamaciones hacían referencia a la disminución de la calidad de la alimentación ofrecida a los menores usuarios de una escuela de educación infantil de Segovia, dependiente de la Administración autonómica. Problemática que quedó resuelta al garantizarse dicha calidad por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, con independencia de la tramitación del procedimiento disciplinario incoado para depurar las supuestas responsabilidades relacionadas con los alimentos dispensados en dicho centro.

Y, finalmente, se presentaron 52 quejas durante el mes de diciembre de 2012 en disconformidad con los precios aprobados en virtud del Acuerdo 79/2012, de 13 de septiembre, de la Junta de Castilla y León, para la participación en los programas “Madrugadores” y “Tardes en el Cole”. Todas ellas en tramitación a la fecha de cierre de este Informe anual.

El resto de las reclamaciones tramitadas en este ejercicio han demandado la mejora de ciertos aspectos normativos, organizativos y de funcionamiento de algunos recursos y programas de conciliación de la vida familiar y laboral.

Así, la intervención se ha dirigido a reclamar la modificación de varias normas de ámbito municipal reguladoras del acceso a las escuelas infantiles, con la finalidad, en un caso, de exigir únicamente al menor el requisito de residencia o empadronamiento (y, cuando más, a uno de sus progenitores o tutores legales); y, en otro, de establecer un procedimiento de admisión que respondiera a una política social alejada de cualquier arbitrariedad.



Se ha tratado, asimismo, de asegurar que la fijación de las tarifas por la prestación de los servicios ofrecidos en las escuelas municipales infantiles se ajustase a las exigencias legales establecidas, evitando privar de cobertura justificadora a las aportaciones económicas de las familias usuarias.

En relación con los programas de conciliación en el ámbito educativo, se ha reclamado a la Administración autonómica que siga sirviendo de apoyo a las familias, ofreciendo una respuesta integral a sus necesidades de armonización de la vida familiar, escolar y laboral, para lo que se ha reclamado, por una parte, la continuación del programa “Centros Abiertos” y, por otra, del programa “Tardes en el Cole” en los centros que disponen de comedor escolar.

Para todo ello ha sido preciso formular 6 resoluciones. Sólo las dirigidas a la Administración municipal han sido aceptadas. Por el contrario el grado de aceptación de las nuevas medidas recomendadas a la Administración autonómica ha sido nulo en este ejercicio, de forma semejante a la línea que ha mantenido en los años 2010 y 2011.

## **1.4.1. Escuelas de educación infantil**

### **1.4.1.1. Acceso a las escuelas infantiles**

Las administraciones de esta Comunidad Autónoma vienen mostrando un decidido impulso por ayudar a quienes prefieren dejar el cuidado de sus hijos en manos de centros especializados, potenciando, precisamente, este tipo de recursos que facilitan la armonización de responsabilidades laborales y personales, y de forma especial los dirigidos a la primera infancia.

Pero a pesar de la importancia de este tipo de apoyos para facilitar la conciliación de la vida familiar y profesional, las normas que dichas administraciones han aprobado para regular el acceso a estos recursos viene siendo objeto de frecuentes discrepancias.

Como es el caso del Reglamento de las escuelas municipales de educación infantil del Ayuntamiento de Valladolid, respecto del que se cuestionaba en el expediente **20120990** la imposición del requisito de empadronamiento a ambos progenitores.

Con esta exigencia olvidaba el referido Ayuntamiento la realidad personal de algunas familias, en las que uno de los dos progenitores, por distintos motivos (especialmente laborales), ha de residir en otro municipio (o, incluso, comunidad autónoma), de forma que la convivencia habitual de los hijos sólo es posible con el progenitor no desplazado.

Se trataba, por tanto, de un criterio restrictivo y discriminatorio que debía merecer el reproche al excluir del acceso a las plazas en las escuelas infantiles municipales a los menores que sólo podían convivir en ese municipio con uno de los dos progenitores frente a todos los que, por el contrario, podían residir con ambos.

Eliminar, pues, la aplicación de esta regla innecesaria e injustificada para evitar las consecuencias discriminatorias de su utilización, era la medida que se mostraba más apropiada con la finalidad de ofrecer las mismas posibilidades a las diferentes y complejas dimensiones o circunstancias de las situaciones familiares actuales.

La consideración de estas distintas realidades ha sido tenida en cuenta en la normativa de Castilla y León. Así, aceptando una resolución formulada en el año 2010 a la Consejería



de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Administración Autonómica (reflejada en el Informe anual de ese ejercicio), se procedió a la modificación de la norma autonómica reguladora del procedimiento de admisión en las escuelas infantiles para el curso 2011/2012, exigiendo únicamente el requisito del empadronamiento en Castilla y León al menor y a uno de los progenitores, tutores o representantes legales. Criterio que sigue manteniéndose en la actualidad. Como también ocurre en otras normas municipales, por ejemplo Ávila, Soria o Medina del Campo.

Se apoyó, así, la conveniencia de avanzar en la consideración de las distintas realidades de la convivencia que pueden generar las circunstancias familiares, impulsando el desarrollo de un proceso de admisión en las escuelas infantiles del municipio de Valladolid que, en beneficio de los verdaderos destinatarios o beneficiarios de las plazas, tomara en consideración el empadronamiento del menor con independencia del resto de los miembros de la unidad familiar. Para lo que se formuló al Ayuntamiento de Valladolid la siguiente resolución:

*“Que con la finalidad de adaptar el procedimiento de admisión de las escuelas municipales de educación infantil de ese municipio al principio de igualdad de trato y a las condiciones o situaciones inherentes a los actuales modelos familiares, se proceda a modificar el Reglamento que en la actualidad regula dicho acceso para exigir únicamente el requisito de empadronamiento al menor (como destinatario de las plazas) y, cuando más, a uno de sus progenitores, tutores o representantes legales”.*

Aceptando la resolución, el citado Ayuntamiento manifestó que se había procedido a modificar la norma, encontrándose en fase de exposición pública, afectando una de las modificaciones al criterio del empadronamiento en el sentido propuesto por esta procuraduría.

Otra de las normas municipales reguladoras del acceso a las escuelas infantiles cuestionada ante esta institución, fue el Reglamento de régimen interno del centro de Educación Infantil de Alfoz de Quintanadueñas (Burgos). Así ocurría en el expediente **20110369**.

Su examen ofrecía datos suficientes para confirmar la insuficiencia de su contenido y apoyar, en consecuencia, la conveniencia de desarrollar, modificar o eliminar algunas aspectos concretos de los criterios procedimentales y de adjudicación de las plazas.

En primer lugar, y en relación con la resolución de las solicitudes, esta disposición resultaba insuficiente para garantizar un proceso con las debidas garantías para el interesado, dado que prescindía de los trámites procedimentales esenciales para garantizar la protección y el respeto a los derechos de los interesados ante las decisiones adoptadas por la Administración.

Por el contrario, en diferentes normas reglamentarias aprobadas por distintas administraciones locales (Ayuntamiento de Ávila, de Burgos, de Aranda de Duero, de León, de San Andrés del Rabanedo, de Palencia, de Ponferrada, de Soria, de Valladolid o de la Diputación de Salamanca), al igual que en la normativa de esta Comunidad Autónoma reguladora del procedimiento de admisión para el primer ciclo de educación infantil en las escuelas infantiles de titularidad de la Administración autonómica, se establece de forma semejante un procedimiento concreto a seguir para la resolución de la convocatoria de plazas.

Y, en segundo lugar, en relación con los criterios de baremación se echaba en falta la ausencia de concreción del concepto de proximidad del lugar de trabajo a las escuelas infantiles, al que se le asignaban cuatro puntos en los criterios de valoración.



Esta indeterminación en el establecimiento de dicho criterio de proximidad no se produce, por el contrario, en la normativa autonómica, en la que se valoran las zonas de influencia y las zonas limítrofes.

Y en las normas de muchos de los municipios que cuentan con reglamentaciones sobre el acceso a escuelas infantiles, se ha venido también a regular de forma precisa el criterio de la proximidad del lugar de trabajo, evitando su indeterminación o indefinición y una posible discrecionalidad y arbitrariedad en la valoración de esta circunstancia. Es el caso, por ejemplo, de León, Palencia, Ponferrada y Valladolid.

Finalmente, merecía ser objeto de apreciación la necesidad de establecer en la normativa cuestionada unos criterios adecuados para resolver los casos de empate en la puntuación final obtenida entre dos o más solicitudes, con el objetivo de lograr un trato diferenciado para corregir desigualdades de partida y conseguir resultados igualadores.

Como así se ha hecho en la normativa autonómica y en la de otros muchos de los municipios que cuentan con regulación en la materia (Ávila, Burgos, Medina del Campo, Aranda de Duero, Valladolid, León, Soria o Palencia), en las que se establece un orden de prioridad entre determinadas circunstancias que merecen una mayor prevalencia para la resolución de los empates en el acceso a las escuelas infantiles, como las menores rentas de la unidad familiar, hermanos matriculados, familia monoparental, familia numerosa, etc.

En muchas de tales regulaciones (Ávila, León, Medina del Campo, Palencia o Valladolid) las menores rentas o ingresos de la unidad familiar ocupan el primer lugar en el orden de prevalencia.

Así, considerando la necesidad de establecer, en consonancia con la normativa autonómica y de otros municipios, un procedimiento de admisión que respondiera a una política social alejada de cualquier arbitrariedad, se estimó oportuno formular al Ayuntamiento de Alfoz de Quintanadueñas (Burgos) la siguiente resolución:

*“Que se proceda, previos los trámites oportunos, a la modificación del Reglamento de régimen interno del Centro de Educación Infantil de Alfoz de Quintanadueñas, en relación con los siguientes aspectos del proceso establecido para la valoración de las solicitudes de acceso a este recurso:*

*1. Incluir expresamente en el procedimiento de resolución de la convocatoria de plazas los siguientes trámites:*

*a) La publicación de las listas provisionales en los tablones de anuncios correspondientes (Ayuntamiento y escuela infantil), por el orden de puntuación, durante un determinado periodo de tiempo desde la fecha de terminación del plazo de presentación de las solicitudes.*

*b) La posibilidad de presentación de alegaciones o reclamaciones a las listas provisionales durante un determinado plazo desde su publicación, junto con su correspondiente plazo de resolución.*

*c) El establecimiento de las listas definitivas de admitidos y de espera por riguroso orden de puntuación y su publicación en los tablones señalados, con el ofrecimiento de la posible interposición de los recursos procedentes frente a los acuerdos adoptados.*

*2. Regular de forma precisa el criterio de proximidad del lugar de trabajo, estableciendo una diferente baremación en función de su concreción por zonas de influencia y limítrofes, publicadas en la propia norma o en los tablones de anuncios referidos.*



*3. Establecer unos criterios adecuados para resolver los casos de empate, recogiendo un orden de prioridad entre determinadas circunstancias de mayor prevalencia, como las menores rentas de la unidad familiar, hermanos matriculados, familia monoparental, familia numerosa, etc.*

*Y, con ello, eliminar la preferencia otorgada por tiempo de permanencia en el centro u otorgar a esta circunstancia la valoración mínima en el orden de prioridad de tales criterios de desempate”.*

Dicha Administración comunicó que había procedido a modificar su norma, introduciendo en la misma gran parte de las propuestas efectuadas.

### **1.4.1.2. Tarifas de las escuelas infantiles**

Han sido, asimismo, objeto de discrepancias las tarifas fijadas por la prestación de los servicios ofrecidos en las escuelas municipales de educación infantil. Así, por ejemplo, en los expedientes **20110368** y **20112393** se cuestionaba la legalidad de los precios establecidos respectivamente en la Ordenanza reguladora del precio público por la prestación del servicio de asistencia, estancia y comedor en el centro infantil municipal del Ayuntamiento de Alfoz de Quintanadueñas (Burgos) y en la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por los servicios prestados en los centros municipales de educación infantil del Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina (León).

Efectivamente, ninguna de las normas se acomodaba a las exigencias legales establecidas. En concreto, y pese a ser incuestionable la necesidad de una memoria económica-financiera para el establecimiento o modificación de los precios por las estancias en escuelas de educación infantil municipales, pudo constatarse en ambos casos la inexistencia de este preceptivo documento.

Su omisión, a tenor de la normativa y la doctrina jurisprudencial consolidada al respecto, debía ser considerada como una irregularidad que revestía un carácter esencial y que por sí sola acarrearía la nulidad de las ordenanzas, al privar de cobertura justificadora a las tarifas establecidas en las mismas para la financiación del servicio de las escuelas infantiles de los citados municipios.

Teniendo en cuenta, pues, que las tarifas fijadas no obedecían a ningún criterio razonable previsto en el correspondiente estudio económico-financiero para servir de soporte a la aprobación de las normas, produciéndose la omisión de un aspecto esencial del procedimiento, se estimó oportuno, en el primero de los casos, formular al Ayuntamiento de Alfoz de Quintanadueñas la siguiente resolución:

*“Que se arbitren los mecanismos jurídicos oportunos para proceder a declarar la nulidad de la Ordenanza reguladora del precio público por la prestación del servicio de asistencia, estancia y comedor en el Centro Infantil Municipal del Ayuntamiento de Alfoz de Quintanadueñas. Ello sin perjuicio de que pueda procederse a la posterior aprobación de dicha disposición por el procedimiento y con los requisitos legalmente exigidos”.*

Y, asimismo, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina:

*“Que se arbitren los mecanismos jurídicos oportunos para declarar la nulidad de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por los servicios prestados en los centros*



*municipales de educación infantil y de sus posteriores modificaciones, procediendo al establecimiento de dicho tributo por el procedimiento y con los requisitos legalmente establecidos”.*

La primera resolución citada no fue aceptada por la Administración en cuestión. Por el contrario, el Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina manifestó que al haberse omitido documentación esencial en la tramitación de su Ordenanza, se procedería a articular los mecanismos necesarios para la aprobación en legal forma de una nueva norma.

A diferencia de estos supuestos, en el caso de la norma referida en el expediente **20110328** (Ordenanza Fiscal reguladora del precio público por la prestación del servicio de la escuela de educación infantil municipal de La Cistérniga), no sólo se había cumplido adecuadamente la exigencia de la previa elaboración de la memoria económica-financiera para su aprobación, sino que en la misma se recogían los criterios para la fijación del precio público en cuestión con suficiente razonamiento para justificar su importe. Nada pudo, por tanto, objetarse ni formal ni materialmente a la norma examinada, quedando justificada la cuantía o importe cuestionado en la queja.

## **1.4.2. Programas de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral**

### **1.4.2.1. Programa “Centro Abiertos”**

La II Estrategia de Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral (2008-2011), aprobada por Acuerdo 124/2008, de 20 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, vino a contemplar entre las medidas de actuación dirigidas a crear unas condiciones que posibiliten a las familias llevar a cabo sus tareas y ejercer sus derechos de forma armónica y equilibrada, la potenciación del programa “Centros Abiertos”, consistente en la apertura, los días laborables no lectivos y los sábados laborables de octubre a junio, así como los días laborables, de lunes a viernes durante el mes de julio, de los centros docentes públicos, puestos a disposición por la entidad local correspondiente, en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración suscrito con la Consejería de Educación.

Y es que, como es sabido, el actual calendario escolar contempla la existencia de los denominados días no lectivos, en los que, sin ser de carácter festivo, se suspende la actividad académica. Estos días suponen un descanso tanto para los alumnos como para el resto de la comunidad educativa, pero en ocasiones generan graves dificultades a los responsables familiares en lo referente a la conciliación de su vida laboral y familiar. De hecho, muchos padres, por su actividad profesional, no tienen la posibilidad de hacerse cargo de la atención de sus hijos durante tales periodos.

Así, desde hace años la referida estrategia conciliadora ha venido ofertándose en Castilla y León con un notable éxito de demanda ciudadana.

A pesar de ello, su supresión fue prevista en el curso escolar 2012/2013, provocando la disconformidad manifestada en el expediente **20121633**.

Con esta supresión se olvidaba por la Administración educativa que la promoción en el ámbito educativo de actuaciones conducentes a facilitar la conciliación de la vida familiar, escolar y laboral, con actividades tales como la apertura de centros durante los días laborables no lectivos o vacaciones escolares, se establece como una obligación para



la Administración autonómica en la propia Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León.

Pero todo apuntaba a que el verdadero motivo que justificaba la cuestionada supresión podía estar vinculado a la necesidad de reducción del déficit público. Sin embargo, no podía aceptarse tal justificación, considerando la posibilidad de que la financiación del programa podía llevarse a cabo a través de la aportación económica de los usuarios, tal como ya se venía haciendo para la participación en el mismo durante las vacaciones de verano mediante la fijación de las correspondientes tarifas.

Se defendió, por tanto, la continuación del desarrollo de dicha iniciativa de conciliación para dar una respuesta integral a las necesidades de armonización de la vida familiar, escolar y laboral, de forma que esta oferta educativa siguiera sirviendo de apoyo a las familias y como alternativa de atención que estimulara en los menores el uso enriquecedor y creativo del ocio y las relaciones interpersonales saludables. Para ello se formuló a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*«Que en consideración a la necesidad de promover en el ámbito educativo estrategias que se ajusten a las necesidades actuales de las familias para la conciliación de la vida familiar, escolar y laboral, se siga desarrollando en esta Comunidad Autónoma el Programa “Centros Abiertos”, valorando para su financiación, si fuera necesario en atención a las limitaciones presupuestarias, el establecimiento de un adecuado y proporcionado régimen de tarifas o precios».*

La citada Administración no aceptó la resolución formulada.

#### **1.4.2.2. Programa “Tardes en el Cole”**

Otra de las estrategias de conciliación que desde hace años ha venido siendo promocionada por la Administración de la Comunidad de Castilla y León ha sido el programa “Tardes en el Cole”, consistente en la ampliación del horario desde la finalización de las actividades docentes durante todos los días lectivos.

Pero al igual que ha ocurrido con el programa “Centros Abiertos”, durante el curso 2012/2013 se ha ido suprimiendo su desarrollo en algunos centros educativos con jornada continua y con servicio de comedor. Como en el referido en el expediente **20121146**, ubicado en la provincia de Ávila.

La justificación ofrecida por la Consejería de Educación para fundamentar la desaparición del programa se centra en la existencia del servicio de comedor escolar. Así, en la actualidad la Administración educativa está excluyendo la posibilidad de beneficiarse de este programa de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral a aquellos centros que cuentan con comedor escolar, amparándose para ello en lo dispuesto en el art. 6.3 e) de la Orden EDU/995/2009, de 5 de mayo, por la que se desarrolla el Decreto 29/2009, de 8 de abril, por el que se regulan los programas de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral en el ámbito educativo.

Efectivamente, dicho servicio de comedor, en principio, podría hacer innecesaria la implantación de programa de conciliación alguno durante dicho periodo de tiempo.

Pero este criterio no pudo ser compartido, considerando errónea la interpretación excluyente que del citado precepto realizaba la Administración, dado que en modo alguno



excluye a los centros con comedor escolar de la posibilidad de su implantación. Parecían ser, por tanto, razones económicas las que determinaban también en este caso la cuestionada decisión de eliminar el programa en centros con comedor escolar.

Con esta negativa a posibilitar la compatibilización del desarrollo del servicio de comedor escolar y el programa “Tardes en el Cole” se venía a reducir el apoyo a la atención educativa de los menores durante aquellas jornadas laborales que transcurren en muchos casos de 8 a 15 horas. Y con ello, además, se producían una serie de consecuencias reprochables:

a) Que al no poder desarrollarse el programa durante el horario señalado (14 a 15 horas), se obligaba indirectamente a hacer uso del servicio de comedor escolar para poder compatibilizar la vida laboral y familiar, con el consiguiente gasto o desembolso económico para las familias.

b) Que la necesidad de hacer uso de ese servicio de comedor para procurar la atención de los niños hasta la finalización de la jornada laboral de sus progenitores (15 horas) no sólo determinaba un incremento de la carga económica por la tarifa que implicaba la utilización de dicho servicio, sino también la imposibilidad de que padres e hijos pudieran optar libremente por compartir en familia la comida principal del día.

c) Que, además, esta obligada utilización del servicio de comedor implicaba la necesidad de sumar a los turnos de comedor existentes alguno más para poder atender a los anteriores usuarios del programa “Tardes en el Cole” obligados ahora a acudir al comedor escolar, provocándoles un claro perjuicio al tener que iniciar la comida después de más de dos horas desde la finalización de la actividad docente.

d) Y que, en definitiva, todo ello suponía introducir una clara exclusión o discriminación de estos menores frente a aquellos niños que por pertenecer a centros sin comedor escolar cuentan con la posibilidad de participar en dicho programa desde la finalización de la actividad docente de la mañana hasta las 15 horas.

Por ello, se defendió la continuación del desarrollo del programa “Tardes en el Cole” en los centros que disponen de comedor escolar a partir de la finalización de la actividad docente de la mañana, para lo que se formuló a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*«Que la Administración educativa mantenga su implicación en beneficio de la armonización de las responsabilidades familiares, escolares y laborales, procurando la continuidad del desarrollo del Programa “Tardes en el Cole”, a través del sistema de financiación adecuado, en los centros docentes públicos de la provincia de Ávila (...) en los que con anterioridad estaba implantado como servicio educativo necesario para favorecer la conciliación de las familias».*

Sin embargo, la resolución no fue aceptada por dicha Administración.

## 2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

### 2.1. Personas con discapacidad

En el año 2012 se ha registrado un total de 67 quejas en relación con cuestiones y problemas específicos que afectan o se refieren a las personas con discapacidad (6 más que en el año 2011).



De las reclamaciones recibidas, 29 se refieren a problemas relacionados con ayudas; le siguen en número las 18 quejas relacionadas con las barreras de todo orden que subsisten y con las que se enfrentan las personas con discapacidad en el desarrollo de su vida diaria.

Han sido 6 las reclamaciones relacionadas con la valoración del grado de discapacidad, 4 las relativas a los centros de atención a personas con discapacidad, 3 las formuladas en relación con el empleo de este colectivo, 2 en relación con las pensiones de invalidez no contributiva y 1 referida a la atención sanitaria y rehabilitación. A todo ello se suman otras cuatro reclamaciones incluidas en esta área y planteadas respecto de cuestiones tales como los requisitos de aptitud en la obtención del permiso de conducir, problemática general de las personas con discapacidad, etc.

En todo caso, interesa señalar que la situación de crisis económica que atraviesa España y por lo tanto esta Comunidad Autónoma ha supuesto un aumento de las reclamaciones relacionadas con ayudas y con los recortes de las mismas en que se ha concretado la actuación de los poderes públicos con la finalidad de controlar el déficit público.

En este sentido, en la segunda mitad del año 2012 ha aumentado el número de quejas relacionadas con las ayudas en materia de dependencia, al haberse producido un profundo recorte en las prestaciones del Sistema tanto en el ámbito de personas con discapacidad como en el de mayores.

Ciertamente, la situación de profunda crisis y recesión económica ha provocado recortes en todos los órdenes. Ahora bien, ello no puede traducirse en la adopción de medidas que puedan acabar o reducir de forma extrema los servicios sociales en general y el sistema de atención a la dependencia (SAAD) en particular, provocando así una situación de posible desatención a los colectivos más necesitados. En todo caso, no debe olvidarse que los beneficiarios o usuarios de los sistemas de servicios sociales y de atención a la dependencia son siempre las personas más necesitadas de protección y de igual forma conviene recordar que en muchos casos las personas con discapacidad precisan de ayudas o garantías adicionales para el pleno disfrute de sus derechos y su integración en la vida económica, social y cultural y en no pocos casos su capacidad económica dificulta esa integración.

De ahí que nuevamente debe señalarse tanto la obligación que impone la Constitución a los poderes públicos de prestar una especial protección a las personas con discapacidad como la circunstancia de que en una situación como la actual esa especial protección exige una mayor dedicación para evitar que los colectivos más desfavorecidos, y entre ellos en muchos casos las personas con discapacidad sufran o soporten en mayor medida los efectos negativos de la actual coyuntura económica.

A lo largo del año 2012, y en relación con las reclamaciones formuladas por los ciudadanos, salvo error, se han formulado 30 resoluciones, 14 a la Administración local y 16 a la Administración autonómica. Algunas de dichas resoluciones se han dictado en relación con expedientes que procedentes de años anteriores continuaban en trámite.

Además, conviene precisar que a las resoluciones dictadas con ocasión de la tramitación de las quejas formuladas por los ciudadanos, se suman las dictadas en el curso de las actuaciones iniciadas de oficio en relación con los problemas que afectan a las personas con discapacidad, lo que tiene su oportuno reflejo en la parte de este Informe relativa a este tipo de actuaciones. En concreto, en el año 2012 han sido 2 las resoluciones dirigidas



en concreto a la Administración autonómica dictadas en actuaciones de oficio. Y también se ha dirigido una resolución, una vez iniciado el año 2013, a la Federación de Municipios y Provincias y a los ayuntamientos de más de cinco mil habitantes, con ocasión de una actuación de oficio abierta en el año 2012.

En general, la colaboración de las administraciones con esta institución tanto en relación con las solicitudes de información como en la comunicación de su postura frente a las resoluciones formuladas es aceptable. No obstante, sería deseable una mayor rapidez en la respuesta dado que la necesidad de reiterar en muchos casos nuestras solicitudes de información o de comunicación de la postura adoptada frente a las resoluciones dictadas dilata la tramitación de los expedientes.

## 2.1.1. Grado de discapacidad

En los expedientes **20120625**, **20120781**, **20120929**, **20121021**, **20121214** y **20121767** los reclamantes han planteado su disconformidad con el grado de discapacidad reconocido por la Administración.

En todos ellos, se ha aclarado a los reclamantes la limitación de las posibilidades de intervención de esta institución en la materia dado el carácter técnico-médico de las cuestiones planteadas, puesto que la determinación del grado de discapacidad exige una valoración de las dolencias y situación de la persona que la solicita, lo que exige conocimientos médicos, técnicos y científicos que no entran dentro del ámbito de actuación y competencias de esta procuraduría. En consecuencia, en ninguno de los expedientes citados se ha formulado una resolución dado que la misma únicamente habría sido posible de apreciarse la existencia de un burdo y craso error o una clara omisión en la valoración realizada por la Administración de alguna dolencia acreditada por los reclamantes.

## 2.1.2. Centros de atención a personas con discapacidad

La atención de las personas con discapacidad en centros específicos provoca en muchos casos reclamaciones de los ciudadanos. Dichas reclamaciones se refieren tanto a las irregularidades que a juicio de los reclamantes se producen con ocasión de la gestión de dichos centros como a la insuficiencia de plazas o la necesidad de ingresar en centros distintos de los asignados.

En concreto, en este momento únicamente se va a hacer referencia al expediente **20120604**, en el que un usuario de un centro residencial privado se dirigió a esta institución al estar disconforme con la tramitación y resolución de un expediente disciplinario relacionado con su comportamiento en dicho centro. Además, de la reclamación resultaba también la denuncia de ciertas deficiencias en el funcionamiento del centro en cuestión.

Esta procuraduría, tras recabar la información que estimó procedente, dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades una resolución con apoyo en síntesis en los siguientes razonamientos:

Primero.- Tras constatar que no se había desarrollado actuación alguna en relación con las presuntas deficiencias de funcionamiento del centro en cuestión, se entendió que era preciso el desarrollo de las funciones de inspección y control derivadas de lo señalado en los arts. 66 y ss de la Ley 16/2010 de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla



y León y la regulación contemplada en el Decreto 97/1991, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de Acción Social.

Segundo.- Por otro lado, tras analizar el contenido del Reglamento de régimen interior del centro, se constató la insuficiencia de su contenido al no garantizar adecuadamente los derechos de los usuarios en aspectos tales como los relativos al régimen de infracciones y sanciones. De hecho, en el caso concreto objeto de la reclamación parecía haberse sancionado al interesado de plano y sin audiencia previa a la imposición de una sanción, con vulneración de su derecho de defensa.

Por todo ello, tras analizar también la regulación de otras comunidades autónomas y recordar lo indicado por la Administración con ocasión de la tramitación de otro expediente, se estimó que era preciso aprobar un reglamento marco relativo al régimen interno de los centros y servicios de atención a personas con discapacidad públicos y de los concertados o financiados con fondos públicos, en términos similares a los recogidos en el Reglamento Marco de Régimen Interno de los servicios residenciales propios y concertados publicado en la página Web de la Agencia Navarra para la Dependencia. Además, parecía oportuno extender la aplicación de ese Reglamento marco a los centros privados o, en todo caso, abordar una regulación más detallada del Reglamento de régimen interior de estos centros privados, al no bastar con el contenido mínimo previsto y exigido en la normativa actual.

Tercero.- Y, en fin, en relación con el caso concreto objeto de la reclamación, y ante la vulneración del derecho de defensa del sancionado que se deducía de lo actuado, esta institución estimó que debía instarse de la dirección del centro la revisión de la sanción impuesta.

Por todo ello, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Primero: En relación con posibles deficiencias de funcionamiento del Centro de que aquí se trata:*

*a) Que en el ejercicio de las funciones de inspección que incumben a esa Administración en materia de servicios sociales, se proceda a desarrollar las actuaciones o comprobaciones oportunas con la finalidad de constatar la realidad o no de las cuestiones apuntadas en el escrito de alegaciones (...) y si las mismas pueden suponer una deficiencia en el funcionamiento del centro en cuestión.*

*b) Que en función del resultado de las actuaciones desarrolladas, se adopten las medidas que resulten procedentes.*

*Segundo: En relación con el concreto supuesto objeto de esta reclamación, que se inste a la Dirección del Centro (...) para que con ocasión de la decisión que deba adoptar en relación con las alegaciones formuladas (...), tras la notificación de la sanción impuesta, o en otro caso, a través del mecanismo que proceda, se revise la sanción impuesta al citado en atención a la posible vulneración del derecho de defensa apuntada en esta resolución, de no haber sido siquiera oído antes de su imposición.*

*Tercero.- Con carácter general, que se desarrollen las actuaciones precisas dirigidas a la elaboración y aprobación, en los términos señalados en esta resolución, de una detallada regulación del Reglamento de Régimen Interior de los centros de atención a personas con discapacidad (o en su caso, si se estima procedente, de todos los centros de atención social):*



a).- *Mediante la aprobación de un reglamento marco de régimen interior aplicable a todos los centros de titularidad pública y los financiados con fondos públicos, valorando la posibilidad de extender su aplicación a los centros de titularidad privada.*

b).- *De no estimarse procedente extender su aplicación a estos últimos, que se aborde en relación con los mismos una regulación más detallada del reglamento de régimen interior necesario para su acreditación en los términos apuntados en el cuerpo de esta resolución y que se regule detalladamente el procedimiento para su aprobación por el órgano administrativo correspondiente, sujetando a esa misma tramitación, control y aprobación administrativa sus posibles modificaciones posteriores, debiendo concretarse además las exigencias de publicidad a las que deben sujetarse dichos reglamentos.*

c).- *Que en cualquiera de los casos y en relación con el contenido del Reglamento se desarrolle una regulación que aborde cuando menos los mismos aspectos que los recogidos en el borrador de Reglamento Marco de régimen interno de los Centros residenciales propios y concertados aludido en esta resolución y desde luego, en todo caso, sin descuidar el adecuado desarrollo de los aspectos relativos al régimen disciplinario aplicable, tipificando convenientemente las infracciones, su calificación como leves, graves o muy graves, regulando el procedimiento a seguir en su imposición y concretando el órgano u órganos a los que compete su tramitación y resolución y contemplado también una adecuada concreción de los derechos y deberes de los usuarios.*

d).- *Que, en su caso, en la normativa que se apruebe, se concreten las previsiones transitorias que resulten necesarias en relación con los centros existentes y su adaptación a aquella tras su entrada en vigor”.*

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en respuesta a la indicada resolución, comunicó la aceptación de su primer punto, señalando en relación al segundo que la entidad se había limitado a cumplir el Reglamento de régimen interior de centro, estimando convenientemente asegurado el derecho de defensa en la medida en que en el documento por el que se advirtió al interesado de su falta se le ofreció la posibilidad de reclamar por escrito ante la gerencia de la entidad en cuestión.

Por último, en cuanto a la elaboración y aprobación de una regulación del Reglamento de régimen interior de los centros de atención a personas con discapacidad, la Consejería señaló que se tendría en cuenta nuestra recomendación cuando se realizase la actualización prevista en la normativa de centros y servicios de atención a personas con discapacidad.

### 2.1.3. Ayudas

En el año 2012 ha aumentado el número de reclamaciones relacionadas con las ayudas, 29 en total frente a las 13 presentadas en el año 2011. Además, ha concluido la tramitación de reclamaciones que procedentes de años anteriores continuaban abiertas.

En concreto, parece oportuno hacer referencia a los expedientes **20111568** (relacionado con una prestación ortoprotésica), **20120905** (relacionado con la financiación del movimiento asociativo), **20120579** (relacionado con la denegación de una exención en el impuesto de vehículos de tracción mecánica) y **20121587** y **20120844** (relacionados con el sistema de atención a la dependencia).



## 2.1.3.1. Renovación de silla eléctrica

En el primer expediente citado (**20111568**), se aludía a una solicitud de prestación ortoprotésica (silla de ruedas eléctrica), en relación con la cual el interesado había recibido un oficio de la Administración indicándole que se procedería a abonar la ayuda solicitada para la adquisición de la silla en cuestión aunque para ello era preciso devolver la silla estropeada de cuya renovación se trataba, exigencia de devolución que en ocasiones anteriores no se había producido.

Esta institución, tras realizar las averiguaciones pertinentes, no apreció irregularidad en la exigencia de devolución antes señalada. No obstante, se constató que el interesado había procedido a la devolución de la silla y no había percibido la ayuda correspondiente. Además, con ocasión de la reclamación presentada, se analizó el catálogo de material ortoprotésico vigente en el ámbito de Sacyl y la normativa que en relación con el tipo de prestación ortoprotésica de que aquí se trataba se aplicaba en otras comunidades autónomas.

Como resultado de dicho análisis y aquella constatación se dirigió a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“1.- En el caso concreto objeto de este expediente, proceder sin dilación al abono a la interesada de la cantidad correspondiente, dado que al parecer la devolución de la silla anterior ya se ha producido y este parecía ser el único obstáculo para dicho abono, según la comunicación de agosto de 2011 a la que se ha hecho referencia en el cuerpo de esta resolución.*

*2.- Que se potencie la reutilización de los artículos siempre que tengan la condición de recuperables, y que con ocasión de los trabajos dirigidos a la elaboración del nuevo catálogo de material ortoprotésico en esta Comunidad Autónoma (que deben concluir lo antes posible), se aborde y recoja de forma detallada:*

- *La condición de recuperables o reutilizables de los artículos que reúnan dicha situación.*
- *Las consecuencias que deriven de dicha calificación.*
- *Los compromisos u obligaciones que en consecuencia asumen los beneficiarios de este tipo de artículos.*
- *La obligación, en el momento de conceder la prestación de informar debidamente de dichas obligaciones a los beneficiarios de las prestaciones, exigiendo un compromiso escrito por parte de estos para hacer efectiva tal devolución”.*

La Consejería, en respuesta a dicha resolución, comunicó que se había devuelto la silla de ruedas y se había justificado dichas circunstancias por lo que se había procedido a tramitar el abono correspondiente. Se aclaró también que la reutilización de los artículos ortoprotésicos recuperables siempre había constituido una línea de actuación de la Consejería y, en relación con la elaboración del nuevo catálogo de material ortoprotésico, se deducía de la comunicación recibida que se estaba esperando a la publicación de la nueva normativa reguladora de la cartera de servicios de prestación ortoprotésica así como sus importes máximos de financiación que debía aprobar el Consejo de Ministros.



## 2.1.3.2. Apoyo y financiación del movimiento asociativo

En este ámbito se considera oportuno hacer referencia al expediente **20120905** en el que el reclamante aludía a la situación y necesidades de financiación de una concreta asociación, desprendiéndose de la reclamación que la única vía posible de financiación y al mismo tiempo única posibilidad de dar continuidad a la labor de dicha asociación era la subvención nominativa directa, tal y como se señalaba en la reclamación.

Esta institución, tras analizar la información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en el curso de la tramitación del citado expediente, no llegó a la conclusión de que la falta de subvenciones nominativas directas para la asociación a la que se refería la queja supusiera una irregularidad imputable a la actuación administrativa.

Ciertamente, la normativa de subvenciones y concretamente la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, admite la posibilidad de subvenciones nominativas al establecer en su art. 22 apartado primero como procedimiento ordinario de concesión el de concurrencia competitiva, contemplando sin embargo en su apartado segundo algunos supuestos de excepción en los que se admite la posibilidad de su concesión directa y previsiones similares se recogen en la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León.

Sin embargo, esta forma de concesión de subvenciones constituye un supuesto singular y de excepción frente a la regla general que exige precisamente la concesión en régimen de concurrencia competitiva.

Por otro lado, aún comprendiendo las necesidades de financiación de la asociación a la que se refería la reclamación, no era posible que esta procuraduría exigiese a la Administración autonómica el establecimiento de subvenciones nominativas directas, sin olvidar, además, que las que se venían concediendo estaban siendo revisadas para adaptarse al nuevo escenario de atención a la dependencia de forma que se estaban reduciendo y se recurría a otras formas de financiación de los servicios de que se trata (concierto), tal y como había señalado la Consejería en su informe.

No obstante, no podía perderse de vista la finalidad perseguida por el sistema de servicios sociales, señalada en el art. 5 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, y la especial atención que deben prestar los poderes públicos a las personas con discapacidad, de conformidad con lo establecido en el art. 49 de la Constitución.

Asimismo, debía tenerse en cuenta que el art. 86 de la Ley 16/2010 ya citada, reconoce el derecho de la iniciativa privada, a través de entidades con o sin ánimo de lucro, a participar en los servicios sociales mediante la creación de centros y servicios, y la gestión de programas y prestaciones de esta naturaleza, aclarando en su art. 88 que en el marco de la planificación autonómica de los servicios sociales, estas entidades de iniciativa privada pueden participar en la dispensación de prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública mediante la firma de conciertos, convenios, contratos y demás acuerdos de colaboración con las administraciones públicas de Castilla y León competentes.

Es más, en ocasiones son las entidades privadas las que acogen y prestan servicios a los que no llegan o no lo hacen suficientemente los recursos públicos.

Parecía oportuno recordar, por otro lado, que en la Ley 16/2010 ya citada se regulan distintos sistemas de financiación de la iniciativa privada en la prestación de servicios



sociales (concierto, convenios, acuerdos marcos de colaboración, etc.) y expresamente se contempla la financiación pública de la iniciativa social (art. 97), debiendo fomentar las administraciones públicas de Castilla y León la creación y desarrollo de entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro y las relacionadas con el voluntariado, garantizando su actuación coordinada en el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública según lo definido por la planificación estratégica de servicios sociales o los objetivos marcados por la normativa aplicable en cada caso (art. 87).

Es indudable que la situación económica actual ha provocado un aumento en el número de personas y familias que demandan la cobertura de necesidades básicas y urgentes, sin que en ocasiones el sistema de protección social cuente con los recursos adecuados para hacer frente a dichas demandas. En muchos casos ello supone una derivación hacia entidades de iniciativa social que a su vez han visto reducidas sus fuentes de financiación, públicas y privadas, (en este sentido se pronuncia el Defensor del Pueblo Andaluz en el Informe anual correspondiente al año 2011).

Precisamente por ello se insistió en la conveniencia de articular en el marco de la actual situación medidas que en lo posible asegurasen esa financiación garantizando de este modo también la actividad de dichas entidades.

De acuerdo con lo anterior, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente recomendación:

*“Que en atención a las consideraciones arriba expuestas y dentro de las posibilidades existentes se adopten las medidas oportunas para que las necesarias restricciones en el gasto público impuestas por la actual situación de crisis no afecten a la calidad del sistema de servicios sociales en esta Comunidad Autónoma y para asegurar, en los términos previstos en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León, la participación de la iniciativa privada en su prestación”.*

La Consejería comunicó la aceptación de la recomendación formulada señalando además que ante la situación económica actual, en el ámbito de los servicios sociales se planteaba dos objetivos esenciales: en primer lugar apoyar a las familias y personas que más lo necesitan por su especial vulnerabilidad y, en segundo lugar, priorizar y optimizar sus actuaciones para adecuar los recursos a las nuevas demandas de la población, incorporando al mismo tiempo la eficacia y la eficiencia como elementos esenciales de todas las actuaciones y con la colaboración de la iniciativa privada.

### 2.1.3.3. IVTM: denegación de exención

En el expediente **20120579** el reclamante aludía a la denegación de una solicitud de exención en el impuesto de vehículos de tracción mecánica al estimarse no acreditada la condición de persona con discapacidad del solicitante de la citada exención.

Esta institución, tras recabar la correspondiente información, trasladó al Ayuntamiento de Cimanes del Tejar (León) los siguientes razonamientos (que aquí se exponen resumidamente):

1º.- La razón de la denegación de la exención había sido la falta de acreditación del necesario grado de discapacidad en la forma determinada en el art. 93.2 del TRLHL, al considerarse incompleta la documentación presentada por el interesado (extremo este que ni se plasmó en las resoluciones dictadas ni se comunicó al solicitante de la exención).



Se consideró sin embargo que la documentación presentada por el solicitante de la exención no tenía defecto alguno, había sido acompañada en su integridad con la solicitud de exención en cuestión y contenía la motivación suficiente, aunque lo fuera como consecuencia de que en la citada resolución se acogiera o asumiese el contenido de un informe que había precedido a dicha resolución.

Por ello, se consideró oportuno recordar que la Jurisprudencia admite la motivación *in aliunde* de las resoluciones administrativas, por referencia a informes o dictámenes cuyo contenido asume la citada resolución y sin necesidad de reproducir su contenido en la misma (Así resultaba, por ejemplo de la STS de 1 de octubre de 2008).

2º.- Al margen de lo anterior, también se hizo preciso trasladar al Ayuntamiento ciertas consideraciones relacionadas con la posibilidad de subsanación o mejora de las solicitudes a la que se refiere el art. 71 de la Ley 30/92, posibilidad de la que no se había hecho uso en este caso. En concreto, se indicó al Ayuntamiento que la subsanación o mejora de la solicitud resulta procedente en relación con los documentos preceptivos exigidos por la legislación específica, de forma que si se considera incompleta la documentación acreditativa del grado de discapacidad, es preceptivo requerir al interesado su subsanación.

3º.- Por último, se señaló que el art. 93.2 del TRLHL, permitía a los ayuntamientos, a través de sus ordenanzas fiscales, concretar la forma en que debe probarse o acreditarse la condición de persona con discapacidad exigida por la Ley. Por ello, se sugirió al Ayuntamiento una modificación de su Ordenanza, en la que nada se indicaba en relación con este extremo, con la finalidad (al igual que otras ordenanzas de otros municipios –Valencia o Burgos-) de admitir, a efectos de la acreditación del grado de discapacidad igual o superior al 33%, la presentación de la documentación contemplada en el art. 2 del RD 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

De acuerdo con lo anterior, se dirigió al Ayuntamiento de Cimanes del Tejar la siguiente resolución:

*“Primero.- Que, toda vez que ese Ayuntamiento considera incompleta la documentación presentada por (...) con su solicitud de exención en el impuesto de vehículos de tracción mecánica, se revoquen y dejen sin efecto tanto el acuerdo (...) por el que se denegó la solicitud de exención en el impuesto de vehículos de tracción mecánica (...), como el adoptado el 12 de enero de 2012 por el que se desestimó el recurso interpuesto contra aquél, requiriendo al interesado para que subsane su solicitud mediante la aportación de la documentación que según esa Corporación falta, adoptando, una vez cumplido dicho trámite y completada en su caso la documentación, la resolución que proceda en relación con la solicitud de exención que se le formuló.*

*Segundo.- Que en relación con la exención de que aquí se trata, se valore la procedencia de modificar la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica de ese Ayuntamiento con la finalidad de admitir en la misma, a efectos de acreditar el necesario grado de discapacidad, la presentación de la documentación contemplada en el artículo 2.1 del RD 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”.*



En la fecha de cierre del presente Informe no se había recibido la respuesta de la Administración a la señalada resolución.

### **2.1.3.4. Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia**

Han sido varias las ocasiones en las que, en el ámbito de las personas con discapacidad, ha sido preciso que esta institución dirija a la Administración distintas resoluciones relacionadas con las prestaciones o servicios del SAAD.

Así ocurría en los expedientes **20121544** y **20121587** en los que se aludía tanto a la demora en el abono de una prestación económica de cuidados en el entorno familiar como en la resolución de la solicitud formulada por el beneficiario de la prestación para que se procediera a la revisión del grado y nivel de dependencia reconocidos en atención al empeoramiento de su situación.

En esta ocasión, tras analizar la información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se dieron por reproducidos los argumentos y el contenido de una resolución dirigida a dicha Consejería con ocasión de la tramitación de otros expedientes en los que se planteaban cuestiones similares, concretamente en los expedientes **20121591**, **20121632** y **20121771** a los que se alude en el apartado 1.1.1. relativo a las Personas Mayores.

Por ello, no se reiteran en este momento los razonamientos y el contenido de la resolución dictada. No obstante, interesa señalar que con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, la Consejería ha comunicado que se habían realizado las modificaciones derivadas de las nuevas cuantías aprobadas y que en las próximas semanas se incorporarían las modificaciones derivadas del periodo de suspensión establecido por el RDL 20/2012, de forma que se pudiese hacer efectivo el pago de la prestación reconocida en el expediente objeto de la queja y en otros similares.

Se aclaraba también en relación con las modificaciones y adaptaciones que afectan a las resoluciones de revisión del grado de dependencia, que se estaban realizando las últimas pruebas, de modo que en los próximos días se podría empezar a resolver los expedientes de esta naturaleza.

En el expediente **20120844** se hacía referencia a una resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Segovia por la que se modificaba una prestación económica de cuidados en el entorno familiar reconocida al hijo del reclamante, ello por aplicación de lo establecido en el art. 31 de la Ley 39/2006, al concurrir una de las prestaciones mencionadas en dicho precepto que debía deducirse de aquella prestación, (complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%). Ocurría, sin embargo, que el dato relativo al citado complemento constaba en el expediente tramitado, si bien la Administración no lo había detectado por un error en la grabación de la solicitud.

Esta procuraduría ya había constatado en expedientes anteriores que la Administración, por causa de errores u omisiones en los que había incurrido con ocasión de la tramitación de expedientes relativos a prestaciones del SAAD, había obligado a los beneficiarios de las mismas a la devolución de todo o parte de las cantidades percibidas como consecuencia de la incompatibilidad entre aquellas y los servicios recibidos basándose para ello en las previsiones recogidas en el art. 30 de la Ley 39/2006 ya citada. Precisamente por ello,



estimaba esta procuraduría que no era posible proceder a la modificación de la prestación inicialmente reconocida con apoyo en el contenido del citado art. 30 de la Ley 39/2006 o 29 de la Orden FAM/763/2011, que permiten una modificación o extinción de las prestaciones cuando se produce una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento o por incumplimiento de las obligaciones señaladas en la normativa de aplicación.

De acuerdo con la señalado, y reiterando los argumentos de la resolución dictada en el expediente **20120789** que pueden consultarse en el apartado 1.1.1. de este Informe relativo a las personas mayores, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“1º.- Que se proceda a revocar la resolución de fecha 16 de marzo de 2012 por la que se modificó el importe de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar reconocida a (...) y se declararon indebidamente percibidas las cuantías minoradas con la obligación de reintegro, dejando sin efecto el procedimiento llevado a cabo para la revisión de dicha prestación de dependencia, para lo que deberán seguirse, en su caso, los trámites previstos en el artículo 102 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*2º.- Que se extremen las cautelas en la tramitación de los expedientes relativos al reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones o servicios correspondientes tomando en consideración todos los datos que obran en el expediente a la hora de apreciar posibles incompatibilidades entre las prestaciones y servicios del sistema de atención a la dependencia o necesarias reducciones en las prestaciones a reconocer en los supuestos que contempla el artículo 31 de la Ley 39/2006”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, la Consejería ha comunicado la aceptación parcial de esta resolución, aunque entiende que tanto el art. 30 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, como el art. 29 de la Orden FAM/644/2012, de 30 de julio, y antes la Orden FAM/763/2011, de 6 de junio, le habilitan para iniciar cuando proceda un procedimiento de revisión de las prestaciones económicas. Además, aclara que se dejará sin efecto la modificación de la prestación económica con efectos anteriores al inicio del procedimiento de revisión de la cuantía.

## **2.1.4. Empleo de las personas con discapacidad**

A las dificultades que en la búsqueda de empleo encuentran los ciudadanos en general en una coyuntura económica como la actual, se añaden las que desde siempre afectan a las personas con discapacidad lo que en la práctica podría traducirse en un aumento de la tasa de desempleo de estas personas por encima del resto de los ciudadanos y ello, sin duda, dificulta aún más sus posibilidades de integración social lo que justifica el recurso de los ciudadanos a esta institución en relación con cuestiones que de una u otra forma guardan relación con el empleo.

En concreto, durante el año 2012 han sido tres los expedientes registrados relacionados directa o indirectamente con el empleo de las personas con discapacidad.

Además, se recibió una reclamación que quedó registrada con el número de referencia **20120951** en la que el padre de una persona con discapacidad aludía a los



problemas de toda índole con los que tenía que enfrentarse su hijo y entre ellos se mencionaban los relacionados con el ámbito laboral. En este sentido se aludía a los constantes despidos sufridos por su hijo por no superar la prueba (“no da los tiempos, va muy lento”, etc.) pese a los enormes esfuerzos efectuados por este para su formación y preparación y aludía asimismo al daño moral irreparable que la situación provocaba en la persona. En este caso se exponía la problemática en términos genéricos, razón por la que se solicitaron al reclamante datos más concretos sin que se obtuviera respuesta a dicha solicitud, lo que determinó el archivo del expediente.

Por otro lado, también en este ámbito, se considera oportuno hacer referencia al expediente **20111157** que continuaba en trámite en el año 2012, en el que se aludía al cese de personal interino en un centro hospitalario ubicado en Valladolid.

Del informe remitido por la Consejería de Sanidad resultaba que dicho cese se había producido como consecuencia del reingreso provisional de un peón propietario al citado hospital, de forma que no existía ninguna otra plaza de peón ocupada por personal interino. Lo anterior llevó a que se diese por concluida la actuación en relación con la Consejería de Sanidad.

Ahora bien, el autor de la reclamación, en una comparecencia ante esta institución posterior a la admisión de su queja, también hizo referencia tanto a la necesidad de que dentro de los turnos reservados a personas con discapacidad, en los procesos selectivos, se hiciera una distinción en función del tipo de discapacidad física o psíquica, como a la procedencia de auxiliar a las personas con discapacidad en el curso de los procesos de selección y en los trámites a cumplir en los mismos.

Ello llevó a solicitar nueva información en este caso a la Consejería de Hacienda, resultando de la remitida que no se habían realizado convocatorias específicas para personas con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo.

Pues bien, sin perjuicio de valorar los programas experimentales a los que se aludía en la información remitida y que ya se habían puesto en marcha o se preveía iniciar en el futuro, se consideró oportuno recordar que la disposición adicional primera de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de función pública de Castilla y León, en su número primero establece que la Junta desarrollará reglamentariamente sistemas que faciliten la integración en la Administración autonómica de las personas con discapacidad.

Respondía a dicha previsión el Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León, cuyo art. 4 establece, en relación con la reserva de plazas, que sobre el número total de plazas que conformen la Oferta de Empleo Público anual para el ingreso en cuerpos y escalas de personal funcionario y el acceso a categorías profesionales de personal laboral fijo y para los procesos selectivos de promoción interna, se reservará un cupo como mínimo del 10 por ciento para su cobertura por las personas afectadas por discapacidad, de modo que progresivamente se alcance el 2 por ciento de los efectivos totales en la Administración de Castilla y León y que del cupo de plazas reservadas al acceso de personas con discapacidad, podrá destinarse hasta un 10 por ciento para las personas con discapacidad que presentan especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo, para su convocatoria mediante el sistema previsto en el art. 7.



Convenía precisar, no obstante, que el art. 59 de la Ley 7/2005, de 1 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, tras su modificación por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aclara que la reserva mínima del siete por ciento se realizará de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad, previsión que entró en vigor el 3 de agosto del pasado año y vinculaba a la Administración autonómica de conformidad con lo señalado en su art. 2 y en su disposición final segunda.

Por lo tanto, debía reservarse al menos un dos por ciento de las plazas destinadas a personas con discapacidad en favor de las que acreditasen una discapacidad intelectual y, en consecuencia, estas plazas así reservadas y las previstas para las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 75 por ciento, debían de ser objeto de convocatorias específicas e independientes de los restantes turnos.

El art. 7 del Decreto 83/2008 ya citado regula las convocatorias específicas para personas con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo, entendiéndose por tales a aquellas con discapacidad intelectual con un grado reconocido igual o superior al 33 por ciento, y a aquellas con discapacidad física o sensorial con un grado reconocido igual o superior al 75 por ciento, para las que existirán convocatorias específicas e independientes de los restantes turnos.

La Consejería de Hacienda afirmaba que las razones que justificaban que no se hubiesen efectuado convocatorias específicas en los términos señalados en el citado art. 7 eran las dificultades técnicas que comporta la elaboración del catálogo de puestos de trabajo al que alude dicho precepto.

Además, en el informe remitido se indicaba que se estaban realizando los estudios necesarios para determinar, utilizando la aplicación integrada de gestión de personal Persigo, cuáles son los puestos de trabajo cuyas características convienen mejor a su desempeño por las personas con discapacidad, razón por la que las actuaciones se centrarían en la determinación y mejora de las adaptaciones funcionales necesarias para el desempeño de los puestos.

Ahora bien, no podía olvidarse que desde la entrada en vigor del Decreto 83/2008 en diciembre de 2008, habían transcurrido más de tres años sin que, al parecer, se hubiesen concluido esos estudios y sobre todo, se habían incumplido las previsiones contenidas en los preceptos citados y, concretamente, la necesaria elaboración de los catálogos de puestos de trabajo a los que se refiere el art. 7 de dicho Decreto (con independencia de las dificultades de su elaboración). Tampoco se habían efectuado convocatorias específicas con la finalidad establecida en dicho artículo.

Es más, la previsión de convocatorias específicas en función de la concreta situación de algunas personas con discapacidad o la naturaleza de su discapacidad supone un importante paso en relación con la necesaria reserva de plazas para personas con discapacidad con la finalidad de favorecer el acceso al empleo de personas que por su situación encuentran todavía más obstáculos que el colectivo de personas con discapacidad en general a la hora de incorporarse al ámbito laboral. Por otro lado, la adopción de este tipo de medidas



responde a las exigencias que derivan de lo establecido en los arts. 14, 49 y 9 de nuestra Constitución.

Por ello, se estimaba que la falta de aplicación de las previsiones del art. 7 del Decreto 83/2008, podía suponer para las personas con discapacidad intelectual una vulneración del principio de igualdad si debían participar en todo caso en procesos selectivos no específicos.

Y la misma conclusión se imponía en el caso de las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad igual o superior al 75 por ciento, respecto de las que una norma reglamentaria, en atención a su especial situación, había considerado oportuno establecer la posibilidad de efectuar convocatorias específicas a ellas destinadas.

Además, se indicó a la Consejería de Hacienda que con independencia de las dificultades señaladas en su informe y que seguramente también han debido superar otras administraciones públicas, lo cierto es que tanto en el ámbito estatal como en el autonómico se observaban medidas puestas ya en práctica directamente relacionadas con lo aquí expuesto que además en muchos casos tenían su reflejo en la normativa de aplicación de forma que las convocatorias específicas de que aquí se trata no constituían una posibilidad sino una obligación al contemplarse de forma imperativa en la misma.

Por último, debía tenerse en cuenta que de conformidad con lo establecido en el número 2 del art. 4 del Decreto 83/2008, la reserva de plazas para personas con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo, debía hacerse efectiva o llevarse a cabo mediante convocatorias no solo independientes sino también específicas en los términos establecidos en el art. 7 de dicho Decreto, sin que existiera facultad de optar entre convocatorias específicas o independientes. Además, se consideró necesaria la reforma del Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, con la finalidad de introducir en su art. 4 de forma expresa la obligación de reservar del total de plazas destinadas a personas con discapacidad un 2% para personas con discapacidad intelectual y contemplar de forma clara que el porcentaje del 2% que necesariamente debía reservarse a personas con discapacidad intelectual y el porcentaje de plazas reservado para personas con discapacidad física o sensorial igual o superior al 75%, debe hacerse efectivo en todo caso y de forma imperativa mediante convocatorias independientes y específicas destinadas a cada uno de dichos tipos de discapacidad.

Por todo ello, aún teniendo en cuenta la actual coyuntura económica y el contenido del RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se consideró oportuno, dirigir a la Consejería de Hacienda la siguiente resolución:

*“1.- Que se concluya de manera inmediata el catálogo de puestos de trabajo al que se refiere el artículo 7 (números 2 y 3) del Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León.*

*2.- Que se desarrollen los trabajos necesarios en orden a modificar la normativa que regula en esta Comunidad Autónoma el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León, en los términos señalados en el cuerpo de esta resolución”.*



Además, y en tanto se procedía a la citada modificación o si no se aceptaba la propuesta de modificación normativa formulada, se consideró también procedente recordar a dicha Consejería lo siguiente:

*“1.- Que del porcentaje de plazas que en futuras ofertas de empleo público se reserve para ser cubiertas por personas con discapacidad, al menos el dos por ciento debe destinarse a personas con discapacidad intelectual.*

*2.- Que respetando en todo caso el porcentaje del 2% para personas con discapacidad intelectual antes señalado y recogido en el artículo 59 del Estatuto Básico del Empleado Público, se amplíe dicha reserva hasta el 10% señalado en el artículo 4 del Decreto 83/2008 incluyendo plazas destinadas a personas con discapacidad física o sensorial que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 75 por ciento.*

*3.- Que las plazas así reservadas deberán, en todo caso, llevarse a cabo necesariamente por medio de convocatorias específicas e independientes de conformidad con lo señalado en el artículo 4.4 del Decreto 83/2008 ya citado en relación con el artículo 7 de ese mismo Decreto”.*

La Consejería de Hacienda comunicó la aceptación parcial de la resolución dictada aclarando, entre otros extremos, que no era posible cumplir de manera inmediata la resolución propuesta y que se aprovecharía el proceso de modificación de las relaciones de puestos de trabajo para adaptarlas a lo establecido en el Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, sin considerar precisa la modificación del art. 4 del Decreto citado al menos en el momento que se planteaba dado el carácter básico del Estatuto Básico del Empleado Público.

## 2.1.5. Pensiones

Dos han sido los expedientes tramitados en el año 2012 en relación con la pensión de invalidez no contributiva. Concretamente los registrados con los números de referencia **20120813** y **20123429**.

En este momento, no obstante, únicamente se va a hacer referencia al primero de los citados en el que se aludía a la situación de una persona con discapacidad que percibía una pensión de invalidez no contributiva cuya cuantía se había visto modificada por resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos, resolución en la que también se comunicaba el cobro indebido generado durante el periodo especificado en dicha resolución y la obligación de reintegrar la cantidad indebidamente percibida.

Esta institución no apreció irregularidad en la actuación administrativa examinada, dado que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos dictó la resolución a la que se aludía en la reclamación, tras realizar la revisión del expediente como consecuencia de la presentación de la declaración individual del pensionista del año 2011, a través de la que se tuvo conocimiento de la variación de su situación tras el divorcio de sus padres y el reconocimiento en la sentencia dictada de una pensión de alimentos a favor de aquél.

Por otro lado, el interesado tampoco había manifestado en ningún momento que no se percibiera la pensión de alimentos considerada a efectos de la revisión de la pensión no contributiva ni que dicha pensión no fuera convenientemente actualizada y tampoco se había dirigido nunca a la Administración para señalar la existencia de impagos o para acreditar el inicio de acciones para la ejecución de la sentencia y el cobro convenientemente actualizado de la pensión en cuestión.



Además, solicitada aclaración al reclamante en relación con distintas cuestiones, este presentó una copia simple de una demanda de ejecución de títulos judiciales con la finalidad de hacer efectivo el cobro de la pensión de alimentos (también la compensatoria señalada en la sentencia de divorcio) y sus correspondientes actualizaciones, copia que por sí sola no acreditaba su presentación en el Juzgado, sin olvidar, por otro lado, que la resolución por la que se revisó la pensión de que se trataba era de noviembre de 2011 y dicha revisión era muy anterior a la supuesta falta de abono de la pensión de alimentos referida.

Estas circunstancias se hicieron llegar al interesado, al que también se indicó en síntesis que lo que no se computa como rentas o ingresos a efectos de la pensión en cuestión son aquellas rentas que el beneficiario de la pensión no puede percibir por causas ajenas a su voluntad, como ocurre en aquellos supuestos en los que los beneficiarios de la pensión no contributiva instan la ejecución de la sentencia que fijó la pensión de alimentos o compensatoria con la finalidad de cobrar estas o de cobrar su importe con la correspondiente actualización o, en su caso, presentan la correspondiente denuncia por impago de pensiones. De acuerdo con lo indicado, parecía que sí podían computarse tales cantidades en los supuestos de inactividad o falta de diligencia del acreedor en su reclamación.

Teniendo en cuenta lo señalado e incluso dando por presentada la demanda de ejecución de títulos judiciales ya referida, cabía mantener que ante la falta de actualización de la pensión había existido una cierta inactividad puesto que la demanda que la pretendía (si es que finalmente se había presentado ante el Juzgado), estaba fechada en noviembre de 2012, es decir transcurrido con creces el año 2011 que era uno de los considerados por la Administración en su resolución de revisión y modificación de la pensión en cuestión y todo ello condujo al archivo de la reclamación.

## **2.1.6. Barreras**

El problema de la accesibilidad en el entorno físico y la presencia de barreras de toda índole que dificultan la movilidad y el normal desenvolvimiento de la vida diaria de las personas con discapacidad ha dado lugar a la presentación durante el año 2012 de un total de 18 reclamaciones.

Este problema subsiste y se reitera año tras año obligando a insistir en la necesaria supresión de dichas barreras y también en la conveniencia de desarrollar campañas de sensibilización social para lograr el respeto de los derechos de este colectivo evitando comportamientos o actuaciones que puedan añadir trabas o poner obstáculos en el ejercicio de su derechos por las personas con discapacidad.

Siguiendo en la medida de lo posible, como en otras ocasiones, el orden o clasificación que de las distintas clases de barreras se efectúa en la Ley 3/98, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León, a continuación se expone detalladamente el contenido de algunos de los expedientes tramitados.

### **2.1.6.1. Barreras arquitectónicas**

#### **Edificios Públicos**

En concreto, en relación con la presencia de barreras en edificios públicos, parece oportuno hacer una breve referencia al expediente **20121132**, en el que su autor aludía a



las peticiones que había dirigido un vecino al Ayuntamiento de Fuentesauco (Zamora) para que se habilitasen lugares públicos a los que poder acceder con una silla de ruedas (CEAS, Plaza de Toros, etc.).

Del informe remitido por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información, resultaba la subsistencia de edificios no accesibles, puesto que se indicaba que se tenía previsto, dentro del ámbito competencial en relación con dichos bienes y con arreglo a las disponibilidades presupuestarias, proceder a la progresiva eliminación de barreras, iniciándose las primeras actuaciones en relación con esta cuestión en el mes de octubre con el programa de fomento del empleo.

Precisamente por ello, con apoyo en razonamientos similares a los formulados en supuestos parecidos y que han quedado reflejados en los distintos Informes anuales, se recomendó al Ayuntamiento de Fuentesauco:

*“1.- Que, con estricta observancia de la normativa de accesibilidad y supresión de barreras, se adopten por ese Ayuntamiento las medidas precisas en orden a la ejecución de las obras necesarias para la supresión de las existentes en los inmuebles o dependencias municipales en los que subsistan dichas barreras y obstaculicen el acceso a los mismos por las personas con discapacidad y en general en todos aquellos espacios, entornos, edificios e instalaciones de su titularidad que aún no se ajusten a dicha normativa, recurriendo para ello, a las ayudas que resulten precisas.*

*2.- En su caso, y si aún no se está haciendo, se establezcan en los presupuestos anuales de ese Ayuntamiento las partidas presupuestarias precisas para el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Ley 3/98, con arreglo a su respectivo ámbito de competencia.*

*(...)”.*

El Ayuntamiento citado comunicó la aceptación de la resolución dictada, indicando que procedería a la adopción de las medidas necesarias para llevarla a cabo.

## Edificios de uso privado

En esta ocasión y bajo este epígrafe se considera oportuno mencionar el expediente **20120996** en el que se aludía a las dificultades con las que se encontraba una familia en la búsqueda de una vivienda en alquiler en la ciudad de Salamanca que reuniese las oportunas condiciones de accesibilidad, dado que, según la reclamación, las inmobiliarias no contaban con información precisa en relación con dicho extremo y tampoco existía posibilidad de acceder a dichos datos a través de Internet.

Del informe remitido por el Ayuntamiento de Salamanca, en atención a la solicitud formulada, resultaba, entre otros extremos, que no actuaba en la búsqueda de vivienda en el mercado libre, entendiéndose que este último aspecto estaba suficientemente cubierto con la iniciativa privada a través de los agentes de la propiedad inmobiliaria de la ciudad u organismos análogos, y ello llevó a trasladar a la citada Corporación, entre otras, las siguientes consideraciones:

Primero.- El art. 47 de la Constitución reconoce a todos los españoles el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.



Segundo.- Ciertamente, la vivienda constituye una preocupación de la población en general pero al mismo tiempo constituye una de las principales preocupaciones de las personas con discapacidad y de sus familias.

Tercero.- Es evidente que la igualdad en el desarrollo de la vida diaria se ve ampliamente limitada cuando las condiciones del entorno impiden a las personas con discapacidad y/o movilidad reducida su desenvolvimiento de forma autónoma. Y también parece claro que la falta de adecuadas condiciones de accesibilidad cuando afecta a la propia vivienda constituye una de las barreras que principalmente y de forma más acusada limita las condiciones de vida y movilidad de las personas con discapacidad. Esas limitaciones pueden llegar a impedir o dificultar enormemente a las personas afectadas el simple hecho de salir de sus viviendas y relacionarse con su entorno, y ello se hace muy evidente cuando estamos ante viviendas en las que, a las barreras que puedan presentar en su interior, se le suman las que representan las escaleras que deben superarse para acceder a las mismas desde el exterior.

Cuarto.- En este sentido, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece en su art. 9 que a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, etc.

Quinto.- En relación con el desarrollo de una vida independiente y autónoma, en lo que inciden de forma importante las deficientes condiciones de accesibilidad de las viviendas, cabía citar, entre otros, el Plan municipal de accesibilidad 2011-2014 del Ayuntamiento de Valladolid (Eliminando barreras incluyendo personas), entre cuyos objetivos figura el de facilitar el acceso de las personas con movilidad reducida a viviendas adaptadas, contemplándose como acciones relacionadas con esta cuestión la puesta a disposición de la ciudadanía de un registro de viviendas y edificios accesibles.

En esa misma línea debía mencionarse que en el Plan para la atención y promoción de las personas con discapacidad del Ayuntamiento de Santander se preveía igualmente la creación de un registro de oferta y demanda, tanto de alquiler como de compra, de viviendas públicas y privadas accesibles. Además, dicho Ayuntamiento había creado un punto de información municipal de viviendas accesibles.

Sexto.- Ahora bien, en el informe remitido por el Ayuntamiento de Salamanca se aludía a las actividades desarrolladas en el ámbito de la vivienda protegida (siempre, además, en régimen de venta) y se afirmaba que no se actuaba en la búsqueda de vivienda en el mercado libre al entender que este aspecto estaba suficientemente cubierto por la iniciativa privada a través de los agentes de la propiedad inmobiliaria de la ciudad, u organismos análogos.

Esta afirmación debía ponerse en relación con lo indicado por el reclamante en su queja puesto que la razón que había determinado su recurso a esta procuraduría había sido



precisamente que las dificultades para encontrar una vivienda accesible eran enormes al no disponer las inmobiliarias de información precisa en relación con dicho extremo y al no existir la posibilidad de acceder a dichos datos a través de Internet.

Séptimo.- En definitiva, se estimaba que si se tenía en cuenta la importancia de unas adecuadas condiciones de accesibilidad para asegurar el derecho al disfrute de una vivienda digna, la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho y de prestar una especial protección a las personas con discapacidad (arts. 47 y 49 de la Constitución), no solo no parecía descabellado sino que resultaba incluso procedente y conveniente que iniciativas como las señaladas fueran desarrolladas por el Ayuntamiento de Salamanca con la finalidad de favorecer el acceso a viviendas adaptadas a personas con discapacidad cuya vida autónoma e independiente puede verse seriamente comprometida ante las dificultades que en el mercado inmobiliario se presentan a la hora de alquilar o comprar viviendas accesibles.

Además, parecía oportuno tener en cuenta los principios inspiradores de la LIONDAU y el objetivo perseguido por la Ley 3/98, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León.

De acuerdo con tales consideraciones se dirigió al Ayuntamiento de Salamanca la siguiente recomendación:

*“Que por ese Ayuntamiento se desarrollen las actuaciones precisas y se arbitren los mecanismos procedentes en orden a la creación de un registro municipal de viviendas, públicas o privadas, accesibles y un punto de información municipal sobre este tipo de viviendas con la finalidad de facilitar el acceso de las personas con discapacidad a una vivienda adaptada a sus condiciones de movilidad”.*

En respuesta a la indicada recomendación, el Ayuntamiento ha señalado, entre otros extremos, que la Oficina de Vivienda había puesto en marcha la bolsa de vivienda, incluidas las accesibles, para facilitar la búsqueda y poner a disposición de arrendadores y vendedores sus servicios como un lugar donde ofertar sus viviendas.

Por otro lado, en este mismo epígrafe se estima conveniente destacar el expediente **20112130** en el que se hacía referencia a la existencia de barreras arquitectónicas en los centros de formación, lo que impide a las personas con discapacidad física y movilidad reducida seleccionadas para participar en acciones formativas del ECYL acudir a dichas acciones.

De la lectura de la información remitida por la Administración, resultaba que hasta la fecha se había admitido la existencia de centros que no cumplían las condiciones exigidas por la normativa de accesibilidad aplicable (en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, Ley 3/1998, de 24 de junio y su reglamento, aprobado por el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, sin perjuicio de la normativa básica estatal que en esta materia es también aplicable).

Esta procuraduría entendía que de conformidad con lo señalado en la Ley 3/1998, las condiciones de accesibilidad establecidas en la normativa de Castilla y León eran exigibles desde el primer momento en los supuestos de construcciones de nueva planta, redistribución de espacios o cambio de uso de edificios, establecimientos e instalaciones de conformidad con lo señalado en el art. 2 b) de dicha Ley. Además, transcurrido el plazo de adaptación de diez años establecido en la misma, los centros a los que se refería la reclamación que



ya existían a su entrada en vigor debían adaptarse a dichas condiciones de accesibilidad (las previstas en el anexo II del Reglamento para los centros docentes) teniendo en cuenta también en su caso sus condiciones de convertibilidad.

Ciertamente, en el último informe remitido por la Consejería de Economía y Empleo se señalaba que el plazo de 12 meses para la adaptación de los centros y entidades de formación que sean objeto de inscripción y, en su caso, acreditación automática recogido en la Orden EYE/1598/2011, de 29 de diciembre, por la que se desarrolla el Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, por el que se crea el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León, era un plazo para la acreditación del cumplimiento de la normativa aplicable, fijando la Orden un plazo de adaptación a la propia Orden y no a otras normativas ya vigentes.

No obstante, convenía precisar que en el primero de los informes remitidos la Consejería afirmaba que a los centros y entidades de formación que estuviesen homologados a la entrada en vigor de la Orden de Registro de Centros, se les concedía un plazo de 12 meses para adaptarse a la normativa vigente que exige, entre otros requisitos, que los centros dispongan de condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad. Además, se añadía que si transcurrido dicho plazo se comprobase que esa adaptación a la Ley de accesibilidad y supresión de barreras no se había producido, se procedería a la baja o modificación de la inscripción de dichos centros y, por tanto, se revocaría la inscripción o la acreditación de los centros que no efectuasen la adaptación durante el ejercicio 2012.

Pues bien, en la práctica parecía claro que el plazo de doce meses, fuese de adaptación a la propia Orden o lo fuese de adaptación a la restante normativa de aplicación, había hecho posible el funcionamiento de los centros o de algunos de ellos sin ajustarse a la normativa de accesibilidad que en función de sus dimensiones y características les fuese aplicable.

En este sentido, la Instrucción ECYL/3/12, de 6 de marzo de 2012, por la que se determinan los criterios para el cumplimiento y efectividad de la Orden EYE/1598/2011 establece que antes del 1 de octubre de 2012 las Gerencias Provinciales del Servicio Público de Empleo de Castilla y León debían requerir de los centros o entidades de formación que hayan sido objeto de inscripción y, en su caso, acreditación automática temporal en el Registro al amparo de la disposición transitoria única de la Orden citada, la acreditación de la adaptación a lo dispuesto en la misma y en la restante normativa aplicable (por lo tanto también la derivada de la normativa de accesibilidad), debiendo procederse de oficio a la baja o modificación de la inscripción y, en su caso, acreditación automática temporal en el Registro respecto de los centros o entidades que a fecha 30 de diciembre de 2012 no hayan presentado la acreditación requerida.

Con ello parecía olvidarse la normativa de accesibilidad de esta Comunidad Autónoma, su ámbito y sus plazos de aplicación.

Por otro lado, parecía oportuno recordar que esta procuraduría ya había abordado este mismo problema con ocasión de la tramitación en el año 2005 de otro expediente y que ya en ese momento se estimó al igual que ahora, que no podía excluirse la intervención de los Servicios Públicos de Empleo en la cuestión de que aquí se trata, teniendo en cuenta precisamente las condiciones de muchos de los destinatarios de las especialidades formativas.



En la actualidad el art. 5.3.5 de la Orden EYE/1598/2011, establece que las solicitudes de inscripción y, en su caso, acreditación en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León, deben ir acompañadas entre otros de una copia de la comunicación de inicio de la actividad a la Administración pública correspondiente como centro de formación y un informe de un técnico colegiado competente para la materia de que se trate, en que conste expresamente que las instalaciones cumplen las condiciones acústicas, higiénicas, de habitabilidad, seguridad y accesibilidad necesarias para impartir la actividad.

En consecuencia, la Gerencia del Servicio Público de Empleo al resolver sobre tales solicitudes debía comprobar el cumplimiento de la normativa de accesibilidad por los centros o entidades que solicitasen dicha inscripción y acreditación y denegarla de no cumplirse con la citada normativa.

Por otro lado, según el informe remitido por la Consejería, de conformidad con el apartado 5 del art. 30 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, se había promovido la acreditación e inscripción de centros que dispusieran de las condiciones apropiadas para el acceso, la circulación y la comunicación de las personas con discapacidad, pero a juicio de esta institución subsistían centros no adaptados en los que se imparten cursos destinados, entre otros, a personas con discapacidad que por ello no pueden acudir a los mismos.

Precisamente por ello, se hacía preciso recordar, una vez más, que el derecho a la accesibilidad en cualquier ámbito de la vida de las personas con algún grado de discapacidad, se reconoce expresamente en el art. 8 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Además, la accesibilidad constituye un principio de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por otro lado, la finalidad perseguida por la Ley 3/98, 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.

De hecho, la accesibilidad es uno de los elementos cuya falta condiciona la igualdad de oportunidades -objetivo de la LIONDAU-, en la medida en que impide o dificulta a las personas con discapacidad su plena integración en la vida política, económica, social y cultural.

Por eso, convenía recordar también que el colectivo de personas con discapacidad tiene prioridad a la hora de participar en las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, tal y como se establece en el art. 5.3 a) del Decreto 395/2007 y en el art. 6 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, de desarrollo del mismo; y que dicho colectivo se establece como prioritario en la selección de participantes en las acciones formativas (Orden EYE/387/2010, de 9 de marzo y Resolución de 27 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León).

Pues bien, no parecía compaginar bien el carácter prioritario del colectivo de personas con discapacidad a la hora de participar en cursos de formación con la presencia de barreras en los centros dedicados a impartir las correspondientes acciones formativas, circunstancia que sin más impedía la asistencia a dichos centros de las personas con discapacidad y movilidad reducida, podía llegar a reducir la oferta de cursos formativos para ellas y en fin, en ocasiones, podía obligar a desplazamientos que no serían precisos en otros casos.



Debía tenerse en cuenta además, entre otros extremos, el carácter transversal de la accesibilidad en todas sus manifestaciones así como la circunstancia de que la Ley reparte la responsabilidad de su cumplimiento entre los titulares competenciales de aquellas materias que se encuentren en su ámbito de aplicación, tal y como había señalado la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras en un Acuerdo de 19 de diciembre de 2010.

Por lo tanto, la Consejería de Economía y Empleo, a través del Servicio Público de Empleo, debía controlar las condiciones de accesibilidad de los centros en cuestión tanto en el momento de su inscripción y acreditación como en las posteriores inspecciones que se desarrollasen con la finalidad de comprobar el cumplimiento de todos los requisitos que deben reunir y adoptar las medidas precisas en orden a evitar restricciones o limitaciones en las acciones de formación a las que pueden optar y/o acudir las personas con discapacidad y evitar también desplazamientos y gastos excesivos e innecesarios derivados de la existencia en los centros que las impartan de obstáculos que dificulten su accesibilidad.

Por todo ello se remitió a dicha Consejería de Economía y Empleo la siguiente resolución:

*“Que se adopten las medidas oportunas para que los centros objeto de esta resolución adapten sus instalaciones a las exigencias establecidas en la Ley 3/98, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras y en su reglamento, aprobado por el Decreto 217/2001, de 30 de agosto.*

*Que en este sentido se sea especialmente riguroso en la comprobación de las condiciones de accesibilidad de este tipo de centros en el momento de proceder a su homologación o acreditación, denegándola en los casos en los que dicha normativa no se cumpla y ello pueda suponer la exclusión de participantes con problemas de movilidad, comprobación que deberá efectuarse también con ocasión de las posteriores inspecciones que se desarrollen con la finalidad de constatar el cumplimiento de todos los requisitos que dichos centros deben reunir.*

*Que asimismo se adopten las medidas precisas para que no se vean restringidas o limitadas las acciones de formación a las que pueden optar y/o acudir las personas con discapacidad ni aumentados los inconvenientes que la asistencia a dichos cursos puedan suponer (desplazamientos excesivos y consiguientes gastos) como consecuencia de la existencia en los centros que las impartan de obstáculos que dificulten su accesibilidad”.*

En respuesta a la resolución dictada se remitió un informe del Servicio Público de Empleo en el que se proponía su aceptación y se indicaba, entre otras cuestiones, que se estaba llevando a cabo una revisión general del cumplimiento de los requisitos de inscripción y/o acreditación de los centros o entidades de formación profesional para el empleo en Castilla y León, que culminaría antes del 1 de marzo de 2013 con la baja o modificación de la inscripción y/o acreditación de aquellos que a fecha 30 de diciembre de 2012 no hubiesen acreditado el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la normativa aplicable, incluida la normativa sobre accesibilidad y que en los procedimientos de inscripción y/o acreditación de centros o entidades de formación profesional para el empleo en Castilla y León en trámite se exigía y en los que se tramitasen en el futuro se exigiría la acreditación del cumplimiento de la normativa de accesibilidad, en los términos preceptuados en la Orden EYE/1598/2011 y la Instrucción ECYL/3/12, de 6 de marzo.



## 2.1.6.2. Barreras urbanísticas

### Vías públicas

Se señalaba en el Informe anual correspondiente al año 2011 que la presencia de barreras en las vías públicas de nuestras localidades seguía provocando reclamaciones de las personas con discapacidad, relacionadas tanto con la presencia de barreras estructurales como puede ser la ausencia de una adecuada pavimentación de las vías públicas como las derivadas del propio comportamiento de los ciudadanos que con su actitud dificultan el movimiento de las personas con discapacidad y el de todos los ciudadanos en general, situación que se refleja de nuevo en algunas de las reclamaciones presentadas o resueltas a lo largo del año 2012.

En relación con lo anterior, se considera oportuno hacer referencia al expediente **20120662** planteado en relación con el Ayuntamiento de Las Omañas (León). En dicho expediente el reclamante aludía a la deficiente situación de una zona de una concreta vía pública y a la circunstancia de que el Ayuntamiento había procedido a asfaltar parte de dicha zona dejando sin asfaltar un trozo de 150 metros que unía un barrio con el pueblo.

Del informe remitido por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información resultaba que las condiciones de la vía a la que se aludía en la reclamación no eran las adecuadas. Por ello, se dirigió una resolución al Ayuntamiento, reiterando argumentos y razonamientos expuestos en otras muchas resoluciones y recogidos en Informes anuales anteriores, destacando entre ellos la circunstancia de que la falta de urbanización o pavimentación de la calle a la que se aludía en la queja suponía una barrera que dificultaba el normal desenvolvimiento de la vida diaria de las personas con discapacidad y cuya eliminación era una obligación derivada directamente de la Ley 3/98, de 24 de junio, para alcanzar el objetivo previsto en la misma, es decir, la accesibilidad universal.

De acuerdo con lo señalado, se dirigió al Ayuntamiento de Las Omañas la siguiente resolución:

*“Que de conformidad con lo señalado en esta resolución se articulen por ese Ayuntamiento los mecanismos necesarios para pavimentar las vías públicas de su municipio en las que aún no se presta este servicio público mínimo y para arreglar aquellas cuya pavimentación no se encuentre en las debidas condiciones, entre ellas la aludida en esta reclamación, haciendo uso para ello de los medios y ayudas de que dispone de conformidad con los términos expuestos en la presente resolución, solicitando en su caso la colaboración de la Excm. Diputación Provincial de León o de la Junta de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local”.*

Dicha resolución ha sido aceptada por el citado Ayuntamiento.

Asimismo, se considera preciso citar la resolución aceptada por el Ayuntamiento de León y dictada con ocasión de la tramitación del expediente **20101396** en relación con la posible existencia de zonas peatonales que no cumplen las exigencias establecidas en materia de accesibilidad. Con argumentos similares a los de la resolución antes citada, aunque con referencia en este caso a las condiciones legalmente exigibles para las zonas peatonales, se indicó al Ayuntamiento lo siguiente:



*“Que se proceda a la realización de las inspecciones oportunas dirigidas a comprobar aquellas zonas peatonales en las que sea preciso intervenir para adaptar su pavimento a las condiciones y características establecidas en el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de barreras arquitectónicas. Adoptando, en virtud del resultado de tales inspecciones, las medidas que resulten necesarias para llevar a cabo las obras de adaptación precisas en las zonas que presenten deficiencias”.*

## **Estacionamientos indebidos, aparcamientos reservados y multas de tráfico**

Bajo este epígrafe se considera oportuno hacer referencia al expediente **20111630** relacionado con estacionamientos indebidos en plazas reservadas para personas con discapacidad que iniciado en el año 2011 ha concluido con una resolución dirigida al Ayuntamiento de Soria en enero de 2012.

Dicho expediente guardaba relación con otro anterior tramitado en su día con el número de referencia **20101598** en el que, en términos generales, se aludía a la incorrecta señalización de las plazas de aparcamiento para personas con discapacidad, así como al hecho de que muchas veces esas plazas estaban indebidamente ocupadas por vehículos que no exhibían la autorización especial de estacionamiento.

De la información remitida por el Ayuntamiento de Soria resultaba la absoluta disconformidad de la Administración con el contenido de la reclamación formulada. Era evidente, por tanto, que las posturas encontradas derivadas de la reclamación formulada y de los informes del Ayuntamiento no permitían realizar afirmaciones tajantes en relación con las cuestiones de fondo planteadas en la reclamación, ni era posible, en relación con dichas cuestiones, afirmar la existencia de una irregularidad.

No obstante, en atención a la materia de que se trataba y la especial atención que debe prestarse a cuestiones como la planteada en este expediente, se consideró oportuno recordar al Ayuntamiento la conveniencia de adoptar las siguientes medidas (resumidamente expuestas):

Primero: intensificar las medidas de vigilancia del tráfico en las vías públicas de Soria; realizar un estudio sobre la posibilidad de colocar mobiliario urbano en las aceras de las zonas en que resultase preciso para evitar estacionamientos indebidos y fomentar y desarrollar campañas informativas y educativas dirigidas a la población en general con la finalidad de lograr su colaboración en la implantación de las medidas que favorezcan la accesibilidad y supresión de barreras en general, y reduzca o elimine la indebida ocupación de espacios no destinados al aparcamiento tales como aceras y pasos de cebra.

Segundo: Efectuar comprobaciones periódicas relacionadas con la correcta señalización de las plazas reservadas para personas con discapacidad en esa ciudad, y proceder a una rápida corrección de las deficiencias que en su caso se detecten.

El Ayuntamiento en respuesta a las indicadas sugerencias comunicó, entre otros extremos, que no existía el menor inconveniente en aceptar las medidas propuestas porque eran plenamente coincidentes con la política de mejora de la accesibilidad que se venía siguiendo, al menos desde el año 2007, en la ciudad de Soria, aunque también se aclaraba que la inversión municipal en ese ámbito iba a sufrir inevitablemente las



restricciones económicas derivadas de la implantación de drásticas medidas de austeridad presupuestaria.

## Mobiliario urbano

En el año 2012 se ha tramitado el expediente **20121498** en el que se hacía referencia a la colocación de un banco al lado de una tapia que delimitaba un concreto inmueble situado en la localidad de Villanueva de Campeán (Zamora). Dicho banco, según la reclamación, había sido utilizado por personas ajenas a la propiedad del inmueble para acceder al mismo. Se añadía, además, que su actual ubicación permitía vulnerar la intimidad de los propietarios de dicho inmueble. A lo anterior, se sumaba la circunstancia de que el banco no cumplía las exigencias legales en materia de accesibilidad según la reclamación presentada.

El Ayuntamiento, en el informe enviado en respuesta a la solicitud de información que se le remitió (que no daba respuesta punto por punto a los extremos solicitados), indicó de forma tajante que no se iba a proceder a retirar banco alguno porque solo era utilizado para sentarse por vecinos mayores que no estaban capacitados para subirse al mismo o ponerse de pie, se señalaba además que examinada la normativa citada (“aportada”) en la queja no se observaba infracción alguna por parte del Ayuntamiento.

Del contenido del informe remitido se dio traslado al reclamante quien además de insistir en sus alegaciones iniciales en relación con el incumplimiento de la normativa de accesibilidad, aclaraba que el Ayuntamiento no había dado respuesta a un escrito presentado por el propietario afectado en relación con estas cuestiones. Asimismo, el reclamante aportó con sus alegaciones una serie de fotografías que aparentemente reflejaban la situación de la zona a la que se aludía en la reclamación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se consideró oportuno trasladar al Ayuntamiento la siguiente resolución con apoyo en los razonamientos que a continuación se exponen de forma resumida.

En primer lugar, no quedaba otro remedio que recordar a la Administración el incumplimiento de su obligación de dar respuesta expresa al escrito y solicitud que le había dirigido el afectado en diciembre de 2011 (art. 42 de la Ley 30/92), todo ello de conformidad con lo señalado en el art. 12 de la Ley 2/94, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León.

En segundo lugar, el Ayuntamiento no había respondido en la forma que le fue requerida a la solicitud de información que le dirigió esta institución. Esta circunstancia unida a la insistencia del reclamante en señalar que el banco en cuestión no reunía las condiciones de accesibilidad exigibles y al contenido de las fotografías incorporadas al expediente así como al hecho de que un posible incumplimiento de la citada normativa supondría una vulneración de derechos de las personas con discapacidad, llevó a recomendar la conveniencia de examinar nuevamente el lugar en que se había ubicado el banco y sus propias características con la finalidad de corregir en su caso aquellas deficiencias que pudiesen infringir la normativa en materia de accesibilidad, empeorando sus condiciones y que pudieran traducirse en un obstáculo para el normal desenvolvimiento de la vida diaria de las personas con discapacidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, debía recordarse que la función del Procurador del Común es la defensa de los ciudadanos, prestando especial atención a aquellos colectivos



más precisados de protección en la medida en que por su situación parten de una posición de desventaja frente a otros ciudadanos, entre ellos el colectivo de las personas con discapacidad.

Uno de los obstáculos con los que dichas personas deben enfrentarse, cuando se trata de personas con limitaciones de movilidad, lo constituyen las deficientes condiciones de accesibilidad en los espacios urbanizados y concretamente en lo que aquí interesa la presencia en los mismos de barreras urbanísticas.

Pues bien, la incorrecta ubicación del mobiliario urbano supone en muchos casos una barrera urbanística. Por ello, la adecuada situación de dicho mobiliario es fundamental para facilitar el uso correcto de los bienes y servicios comunitarios por parte de todos los ciudadanos, razón por la que en relación con dichos elementos del mobiliario urbano deben considerarse dos aspectos fundamentales: su correcta ubicación en el espacio público y las condiciones que deben reunir para permitir su adecuada utilización por todos los ciudadanos.

También en este supuesto, en atención a lo señalado y a la naturaleza del problema planteado se recordó al Ayuntamiento: el objetivo de la Ley 3/98 y la responsabilidad que en orden a su consecución pesaba sobre el mismo, la especial protección que merecen las personas con discapacidad de conformidad con lo señalado en el art. 49 de la Constitución y la referencia que en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se hace a las medidas que deben adoptar los Estados Partes en relación con la accesibilidad.

De igual forma, en el ámbito estatal debía citarse la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, a partir de la cual, tal y como se deduce del Preámbulo del RD 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las Condiciones de Accesibilidad y no Discriminación de las Personas con Discapacidad para el Acceso y Utilización de los Espacios Públicos Urbanizados y Edificaciones, la accesibilidad pasaba a ser entendida como un presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos fundamentales que asisten a los ciudadanos con discapacidad. Por ello, la Ley establecía que el gobierno debía aprobar, en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y las edificaciones. Dichas condiciones se fijaron por el RD 505/2007, ya citado y por la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, cuyas condiciones básicas son exigibles en los términos y plazos allí fijados.

En el caso concreto examinado, pese a lo señalado por el Ayuntamiento, las fotografías incorporadas al expediente reflejaban una situación que en apariencia y en ausencia de un informe detallado de la Entidad local afectada sugerían la posibilidad de que en alguna medida la normativa de aplicación no se cumpliera o no se observase en su total integridad.

En este sentido, y en el ámbito concreto de esta Comunidad Autónoma debía tenerse en cuenta la definición de mobiliario urbano contenida en el art. 13 b) de la Ley 3/98, Ley que remitía a su desarrollo reglamentario la fijación de las condiciones de los itinerarios peatonales, desarrollo reglamentario que se produjo con la aprobación del Decreto 217/2001, de 30 de agosto (art. 16).

El citado Reglamento exige respecto de cualquier elemento del mobiliario urbano que se instale en los itinerarios peatonales, que se disponga de acuerdo con las condiciones de accesibilidad respetando el espacio de paso libre mínimo, medido desde la línea de la edificación, debiendo disponerse alineado en el sentido del itinerario peatonal y si se coloca



en la acera, debe instalarse en el lado de la calzada separado al menos 0,15 metros de su borde (art. 17).

Además, en relación con los bancos se aclara que en todos los espacios públicos en los que se instalen, 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.

Pues bien, del simple examen de las fotografías ya citadas no cabía concluir que el banco en cuestión incumpliese todas las exigencias arriba señaladas. No obstante, salvo error, sí parecía desprenderse de dicho análisis que no se respetaban o no se hacía en su totalidad todas las relativas a su adecuada ubicación y a las características que debía reunir, al estar instalado en el lado opuesto al de la calzada. Además, en las fotos se apreciaba la presencia de lo que parecía ser un poste que podía entorpecer aún más el paso de las personas con discapacidad y que podía contribuir a no respetar el espacio de paso libre legalmente exigido. Por otro lado, el citado banco, al menos el reflejado en las citadas fotografías, no tenía reposabrazos. Cabía añadir incluso que en el expediente obraban otras fotografías que reflejaban una perspectiva general del lugar y permitían constatar la presencia de otros bancos en la zona que parecían incurrir en los mismos defectos que el que era objeto de la reclamación.

Según parecía el banco en cuestión se instaló en junio del año 2011 en su actual ubicación, razón por la que las previsiones de la Ley 3/98 ya citada debieron observarse con absoluto rigor con ocasión de dicha instalación. Se entendía también que si las dimensiones del itinerario peatonal en que se encontraba el banco no permitían respetar las señaladas exigencias, lo que en ningún caso se podía era empeorar con su ubicación las preexistentes a su instalación.

Además, si dicho elemento del mobiliario urbano hubiese existido en su actual ubicación con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/98, debía recordarse que la disposición transitoria única de dicha norma estableció un plazo de diez años desde su entrada en vigor, para la adaptación o adecuación a sus previsiones, entre otros, de las calles, parques, jardines, plazas y espacios públicos, plazo que concluyó en el año 2008.

Por lo tanto, el Ayuntamiento debía, previas las oportunas comprobaciones in situ, adoptar las decisiones y medidas precisas en orden a disponer una nueva ubicación del banco en cuestión y su sustitución por uno nuevo que se ajustase a las condiciones legalmente exigibles, sin que en ningún caso procediese su instalación si con ello empeoraban las condiciones de accesibilidad existentes.

Por último, según la reclamación la incorrecta ubicación del banco en cuestión había facilitado el acceso a un inmueble privado al encontrarse en las proximidades de la tapia o muro delimitador de dicho inmueble con la vía pública. De hecho, un uso indebido del citado elemento (subiéndose a su asiento o más aún a su respaldo) podía permitir a quién así lo usase tanto traspasar la tapia o muro como observar lo que ocurría tras él, con la consiguiente vulneración del derecho a la intimidad de los propietarios o usuarios del inmueble en cuestión.

Es cierto que esa vulneración derivaría de un incorrecto uso del banco por parte de los vecinos o ciudadanos. También lo es que el Ayuntamiento rechazaba el indebido uso del mismo al afirmar que el banco solo era utilizado por vecinos mayores para sentarse en el y que esas personas no estaban capacitadas para subirse al mismo. Ahora bien, una afirmación tajante en ese sentido no es admisible a no ser que se esté observando o



controlando de forma constante, permanente e ininterrumpida el uso que se hace de dicho banco.

De acuerdo con lo anterior, se entendía que en las decisiones sobre colocación de mobiliario urbano, además de respetar la normativa de accesibilidad, debía irse más allá valorando previamente las posibles consecuencias negativas que para terceros podían derivar en función de su ubicación, la que en ningún caso debía facilitar posibles vulneraciones de la intimidad de terceros.

En definitiva, no parecía admisible que con ocasión de la colocación de elementos del mobiliario urbano no se tomaran en consideración los derechos e intereses de todos los ciudadanos en evitación de que su inadecuada ubicación pudiera facilitar su vulneración.

En este sentido, parecía oportuno citar la Ordenanza Tipo de Convivencia y Seguridad Ciudadana, elaborada por la Federación de Municipios y Provincias, que al abordar las actitudes vandálicas en el uso del mobiliario urbano y su deterioro, prohíbe expresamente la ubicación o colocación de los bancos en las aceras donde existan viviendas de planta baja.

Parecía, a juicio de esta institución, que dicha prohibición podía responder a la necesidad, entre otras, de evitar vulneraciones de la intimidad de las personas (además de otras molestias como ruidos que también suponen una intromisión y posible vulneración de dicho derecho, etc.).

Todo, ello reforzaba la procedencia de modificar la actual ubicación del banco en cuestión, ante la posibilidad, no descartable a priori ni desde luego de forma tajante o general, de que pudieran producirse comportamientos ciudadanos inadecuados de los que derivase una vulneración de derechos de terceros como el de la intimidad personal o familiar.

Por todo ello, se dirigió al Ayuntamiento de Villanueva de Campeán la siguiente resolución:

*“1.- Que previas las oportunas comprobaciones -con las mediciones e inspecciones necesarias- se adopten las decisiones oportunas y se desarrollen las medidas precisas en orden a determinar si legalmente resulta procedente la instalación del elemento de mobiliario urbano al que se refiere este expediente en el itinerario peatonal considerado, disponiendo en caso afirmativo su ubicación con sujeción a la normativa citada en esta resolución y en todo caso, acordando su sustitución, de resultar procedente su colocación, por otro que se ajuste a las condiciones legalmente exigibles. En todo caso, ese Ayuntamiento deberá tener en cuenta que no procederá la instalación o mantenimiento de banco alguno si por la anchura de la acera su colocación en la misma empeora las condiciones de accesibilidad preexistentes en dicho itinerario peatonal.*

*2.- Que, asimismo y con carácter general, si el itinerario peatonal en el que se ubica el citado elemento del mobiliario urbano no cumple actualmente las condiciones exigidas por la normativa de accesibilidad se desarrollen de manera inmediata las actuaciones necesarias en orden a su observancia, actuaciones que, en su caso, deberán extenderse a cualquier otra zona o edificación de ese municipio que en el momento actual no cumple dicha normativa en los términos en los que la misma es aplicable y exigible en cada caso.*

*3.- Que por ese Ayuntamiento se dé respuesta expresa y motivada a la solicitud de 29 de diciembre de 2011 mencionada en el cuerpo de esta resolución y que se notifique*



*en debida forma dicha respuesta, cumpliendo de este modo con la obligación que impone en este sentido el contenido del artículo 42 de la Ley 30/92 ya citada en esta resolución”.*

En la fecha de cierre de este Informe no se conocía la postura de la Administración en relación con la indicada resolución.

## **2.1.7. Actuación sanitaria y rehabilitación**

En el año 2012, salvo error, únicamente se ha registrado una reclamación (**20121095**) que por su contenido puede encuadrarse en este epígrafe. En dicha reclamación su autor mostraba su disconformidad con la atención sanitaria recibida en relación con el tratamiento de un menor que padecía el síndrome de Angelman. La citada reclamación fue archivada dado que el reclamante, al que se solicitó información adicional no respondió a esta solicitud.

Por otro lado, este año ha concluido la tramitación de los expedientes **20111869** y **20111870** a los que se hizo referencia en el Informe anual 2011.

En el primer expediente citado se aludía a la situación de un menor que se encontraba en tratamiento de audición y lenguaje; tratamiento que no recibía en los periodos vacacionales, pese a que el mismo era aconsejado por profesionales. Precisamente por ello, se había solicitado a la Inspección Médica, mediante un escrito presentado en la Gerencia de Salud de Área correspondiente, que al citado menor se le facilitase tratamiento foniatrico especialmente durante dichos periodos vacacionales.

Tras la admisión a trámite de la reclamación, y el examen de la información remitida por las Consejerías de Sanidad, Educación y Familia e Igualdad de Oportunidades, se consideró oportuno trasladar a las Consejerías citadas las siguientes consideraciones:

Tal y como constaba en el expediente, la necesidad de un tratamiento foniatrico o de logopedia para el menor en cuestión resultaba de un informe elaborado por una especialista en otorrinolaringología, en el que tras consignar la impresión diagnóstica correspondiente y en cuanto al tratamiento rogaba, precisamente, tratamiento foniatrico.

Dicho ruego no había sido atendido con apoyo en los razonamientos que en síntesis pueden centrarse en la afirmación de que, como se indicó al padre del menor en respuesta a la solicitud que dirigió a la correspondiente Gerencia de Salud de Área (Inspección Médica), la patología padecida por su hijo no se ajustaba a los criterios de inclusión establecidos en el Contrato Marco para procedimientos terapéuticos de rehabilitación, encuadrándose, por el contrario, dentro de los criterios de exclusión. De hecho, por eso mismo se indicó al padre del menor que las ayudas que precisaba su hijo debían realizarse en otros ámbitos (escolar, servicios sociales, etc.).

Ahora bien, en el ámbito de los servicios sociales era evidente que, en atención a la edad y escolarización del menor, no se iba a prestar el tratamiento que precisaba y así lo corroboraba el informe de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Por otro lado, aunque en el ámbito educativo el menor recibía apoyo de la maestra especialista en audición y lenguaje, dicho apoyo cesaba durante las vacaciones escolares.

En consecuencia, la conclusión que se imponía en este caso era que un menor que según una prescripción o informe de un médico del sistema público de salud precisaba



tratamiento foniatrico, no lo recibía. La única excepción a lo anterior estaba constituida por los apoyos que se le prestaban en el ámbito educativo circunscritos al periodo lectivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se consideró oportuno recordar que el Decreto 53/2010, de 2 de diciembre, de coordinación interadministrativa en la Atención Temprana en Castilla y León, dirigido a la población infantil de cero a seis años, implica a las Consejerías competentes en materia de sanidad, servicios sociales y educación, con la finalidad de prestar la debida atención a los niños con discapacidad o en riesgo de padecerla.

Asimismo, según lo dispuesto en el art. 9 de dicho Decreto, tanto la Consejería de Sanidad, como la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, deben derivar, a los equipos de orientación educativa del sistema educativo, a los niños con edades correspondientes al segundo ciclo de educación infantil que se encuentren escolarizados, como es el caso que nos ocupa. Se trata, en todo caso, de que exista una detección precoz de los problemas que puedan existir, y una continuidad en la intervención con independencia de que exista o no escolarización.

Ciertamente, en este caso, se había denegado o considerado improcedente el tratamiento con apoyo en el Contrato Marco citado, en el que se recogen unos criterios de exclusión en los que estaría incluida la patología del menor al que se refería este expediente. Ello no obstante, convenía recordar que la prestación de que se trata se incluía en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud para los pacientes susceptibles de esta rehabilitación que padezcan un déficit funcional recuperable, y se encamina a facilitar, mantener o devolver el mayor grado de capacidad funcional e independencia posible al paciente, con el fin de reintegrarlo en su medio habitual (anexo III de la Cartera de Servicios Comunes de Atención Especializada, punto 8). Parecía claro, que en este caso un especialista del sistema público de salud había considerado la procedencia del tratamiento en cuestión para el menor cuya situación era objeto de este expediente.

En definitiva, la situación que derivaba del análisis de la reclamación presentada era contradictoria y difícilmente aceptable para esta procuraduría. En este sentido, debía señalarse que, en el ámbito sanitario se negaba la prestación de un tratamiento que un especialista del Sistema público de Salud consideraba preciso. Además, teniendo en cuenta esa prescripción médica parecía lógico suponer que este tratamiento favorecería la mejora de las condiciones de incorporación del menor a su vida cotidiana (así debía considerarlo el médico cuando ruega el citado tratamiento foniatrico).

Por otro lado, la necesidad de apoyos específicos para el menor se reconocía también en el ámbito educativo. De hecho, tales apoyos se le prestaban en dicho ámbito, con la salvedad de los periodos de vacaciones escolares en los que cesaba su prestación sin que su falta se viera suplida a través de los servicios de las Consejerías competentes en materia de sanidad y/o servicios sociales.

En esta situación, y aún centrandolo en el problema concreto planteado, parecía conveniente recordar el contenido de resoluciones anteriores de esta institución, dirigidas a conseguir una eficaz coordinación entre las Consejerías con competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales con la finalidad de asegurar, en el marco del servicio de atención temprana, una atención integral y con continuidad a aquellos niños que así lo requieran, para que la intervención sea lo más precoz posible tanto en la detección de las necesidades como en la intervención misma, y asegurando que la intervención que se presta a los alumnos en el ámbito educativo se supla durante los periodos de vacaciones



escolares, a través de los Centros Bases de las Gerencias de Servicios Sociales o del sistema sanitario.

De acuerdo con lo expuesto, se estimó que era preciso adoptar las medidas necesarias para garantizar el adecuado tratamiento del menor al que se refería el expediente, dispensándole el tratamiento foniatrico que un médico del sistema de salud de esta Comunidad Autónoma consideraba procedente, asegurando, además, la continuidad del tratamiento y de los apoyos que precisase en todo momento y por supuesto también durante los periodos de vacaciones escolares.

Por todo ello, se dirigió a las Consejerías de Sanidad, Educación y Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que, con la adecuada coordinación entre las Consejerías con competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales, se adopten las medidas precisas para garantizar el adecuado tratamiento del menor al que se refiere este expediente, dispensándole el tratamiento foniatrico que un médico del Sistema de Salud de esta Comunidad Autónoma considera procedente.*

*Que se asegure la continuidad del tratamiento y de los apoyos precisos en todo momento y por supuesto también durante los periodos de vacaciones escolares, tanto en el presente supuesto como con carácter general en todos aquellos en que se plantee una situación idéntica o similar”.*

La Consejería de Sanidad rechazó la resolución señalando que había adoptado las medidas precisas para garantizar el adecuado tratamiento del menor, dispensándole el tratamiento foniatrico que los facultativos del sistema de salud de esta Comunidad Autónoma consideraban procedente y aclaraba que un informe emitido por el doctor especialista en otorrinolaringología que atendía al menor, recogía que como el paciente estaba en tratamiento con logopeda en el colegio podía descansar durante el periodo de vacaciones.

Por su parte, la Consejería de Educación manifestó que el alumno tenía establecidas cinco sesiones semanales de apoyo de la maestra especialista en audición y lenguaje a lo largo del curso escolar, al no encontrarse los profesionales especializados en logopedia/ foniatría incluidos entre las especialidades de acceso a la función docente y se insistió en la imposibilidad de extender el citado apoyo durante el periodo vacacional, no obstante lo cual y como apoyo a la intervención especializada del alumno, le había sido concedida una beca. Concluía dicha Consejería indicando que aceptaba la resolución teniendo en cuenta que este conjunto de medidas completan hasta un alto nivel las que puede adoptar como refuerzo a las necesidades específicas de apoyo del alumno, mediante la utilización de los medios a disposición de la misma.

Y, en fin, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades señaló que en la queja se abordaban dos cuestiones diferentes cuya respuesta correspondía a diferentes sistemas de protección. Por un lado, se producía una prescripción de carácter exclusivamente médico en el marco del sistema actual de salud y es en ese ámbito, y no en el ámbito educativo o de los servicios sociales, en el que debería ser atendida en los términos que la Consejería de Sanidad tuviera establecidos al efecto y por otro, el menor era objeto de atención a través del programa de atención temprana, y dada su edad y escolarización, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 53/2010, correspondía al sistema educativo su atención.



En el expediente **20111870** ya citado se hacía referencia a la denegación, por resolución de la correspondiente Gerencia de Salud de Área, de una solicitud de reintegro de gastos derivados de la adquisición de material ortoprotésico y, concretamente los derivados de la adquisición de una articulación de tobillo klenzak. Contra dicha denegación se había interpuesto, reclamación previa a la vía laboral que fue desestimada.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Sanidad, remitiéndose un informe del que resultaba que se consideraba correcta la actuación de la Gerencia de Salud de Área que denegó el reintegro de gastos en relación con la articulación de tobillo Klenzak por entender que la misma no servía para la órtesis adquirida y prescrita.

Tras analizar la información recibida, se trasladó a la citada Consejería los siguientes razonamientos:

Primero.- En primer lugar, se señaló que ante las posturas encontradas de Administración y reclamante en cuanto a las posibilidades de utilización de la articulación de tobillo con la órtesis adquirida en este caso concreto, no era posible un pronunciamiento al tratarse de una cuestión de carácter técnico ajena al conocimiento jurídico y por lo tanto ajena también al ámbito de competencias de esta institución.

Segundo.- En todo caso, convenía precisar que la articulación de que se trataba había sido prescrita por un especialista del sistema público de salud como material ortoprotésico ajustado al catálogo de material ortoprotésico vigente en el ámbito de Sacyl, lo que movió al interesado a su adquisición. Además, dicho material ortoprotésico estaba incluido en el catálogo vigente en el ámbito de Sacyl.

En relación con la inclusión en el catálogo de la articulación mencionada no parecía existir en el mismo, salvo error, ninguna precisión en el sentido de que solo se financiase la misma si iba acompañada de la prescripción de una órtesis de tobillo que sin ella no sería funcional. Además, aunque así fuera, no podía olvidarse que en este caso la articulación en cuestión había sido prescrita por un especialista en los términos exigidos en la normativa de aplicación.

Tercero.- De acuerdo con lo anterior, no podía sostenerse lo resuelto tanto al denegar inicialmente el reintegro de gastos solicitado como al confirmar dicha denegación en la resolución de la reclamación previa formulada por el interesado.

En este sentido, parecía oportuno citar la STSJ de Madrid, de 26 de abril de 2007, en cuyo fundamento de derecho segundo se señala lo siguiente:

“Segundo.- Como se ha dicho, las decisiones recurridas deniegan la prestación solicitada por entender que el tratamiento prescrito no está indicado para la patología que presenta el paciente. No se niega en tales resoluciones que la prótesis de restauración de cara código 06303000 esté incluida en el catálogo correspondiente, sino, sencillamente, que dicha prótesis no es adecuada para tratar la asimetría craneofacial posicional de José.

A juicio de la Sala, sin embargo, la circunstancia aducida por MUFACE no tiene la relevancia pretendida para denegar la prestación. Y ello a la vista de la sucesión de hechos que constan en autos. En efecto: a) El Sr. José acude a un especialista perteneciente a la Entidad de Seguro Libre (Adeslas) a la que está adscrito para el tratamiento de la asimetría craneofacial que padece su hijo y beneficiario; b) Tras el correspondiente diagnóstico, dicho facultativo (la doctora Estíbaliz) determina que el tratamiento adecuado es la prótesis de restauración de cara descrita en el catálogo de Muface bajo el número de código 06303000;



c) De conformidad con dicha prescripción el demandante adquiere, precisamente, la prótesis ordenada por dicha especialista. Que tal prescripción sea o no la adecuada para el tratamiento de la patología del niño es algo, entendemos, ajeno al demandante y, por tanto, no oponible al mismo *ex post facto*. Dicho en otros términos, no existe otro comportamiento exigible al mutualista quien, como no puede ser de otro modo, atiende íntegramente la prescripción del facultativo de la Entidad en cuyo criterio no puede por menos que confiar. No parece razonable imponer al mutualista la carga de determinar si, efectivamente, el juicio técnico del especialista ha sido o no correcto, de suerte que el demandante cumple acudiendo a facultativo concertado y asumiendo el diagnóstico y el tratamiento prescritos por éste”.

Esta doctrina era igualmente aplicable al supuesto planteado dado que el interesado adquirió precisamente la prótesis ordenada por el especialista, de forma que el que la prescripción fuese correcta o no o complemento adecuado o no de la órtesis prescrita era una cuestión ajena a aquel, a quien no podía exigirse otro comportamiento que el de atender la indicación del especialista del sistema público de salud que prescribió la articulación de que aquí se trataba. Si la prescripción no era correcta, esta circunstancia, tal y como señalaba la citada sentencia, no era oponible al interesado *ex post facto*.

Con apoyo en los citados argumentos se dirigió a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“Que se proceda a la revocación de las resoluciones dictadas en el expediente (...) exclusivamente en relación con la denegación de la solicitud formulada por la adquisición de articulación de tobillo Klenzak, dictando en su lugar otra resolución estimatoria de esta solicitud y procediendo al abono correspondiente, tal y como ha quedado expuesto en el punto cuarto de esta resolución”.*

La Consejería de Sanidad rechazó el contenido de la indicada resolución considerando correcta la actuación de la Gerencia de Salud de Área de Soria.

## 2.2. Salud mental

En los últimos años se han generado cambios importantes en el sistema de atención a la salud mental de esta Comunidad Autónoma, que han afectado de forma directa a la propia organización y prestación de la asistencia psiquiátrica.

Unido a ello se ha producido, a su vez, una disminución de las reclamaciones ciudadanas en defensa de los derechos de las personas con enfermedad mental a lo largo de los sucesivos ejercicios.

De hecho, de 24 quejas formuladas en 2009, se pasó a 9 en 2010. Y siendo 12 en 2011 se han reducido a 7 en el presente ejercicio.

Aunque esta disminución ha ido mermando la intervención supervisora de esta institución sobre la organización y prestación de la asistencia psiquiátrica, sigue siendo preciso reclamar un mayor esfuerzo a los poderes públicos para eliminar algunas carencias y deficiencias que todavía en la actualidad presenta el sistema de asistencia psiquiátrica de Castilla y León.

En especial, continúa siendo una realidad de nuestro sistema de salud mental la situación de desamparo en la que se encuentran algunas personas con trastornos mentales



que no reciben una atención sociosanitaria ajustada a sus necesidades. En estos casos se ha tratado de lograr una intervención conjunta y coordinada de la asistencia psiquiátrica y social que asegure la prevención y tratamiento de estas situaciones con alto riesgo de marginación.

Para ello se han formulado 2 resoluciones a la Consejería de Sanidad y a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades dirigidas a recomendar la adopción de medidas de protección y atención social y sanitaria para evitar el estado de aislamiento social y las condiciones de abandono de las personas afectadas.

Se ha intervenido, asimismo, en relación con una importante demanda social relacionada esencialmente con el principio de autonomía de las personas, como es la libertad de elección de los usuarios de los servicios públicos integrados en la asistencia sanitaria. Con ello se ha defendido, a través de una resolución dirigida a la Consejería de Sanidad, el derecho a la libre elección de médico especialista en nuestro modelo de asistencia psiquiátrica.

Debe valorarse negativamente la postura de la Administración autonómica ante el rechazo de todas las propuestas formuladas para avanzar en el proceso integrado de atención sociosanitaria a las personas con discapacidad por enfermedad mental.

## 2.2.1. Tratamiento de las personas en situación de abandono sociosanitario

Las personas con trastornos psíquicos en situación de marginación o vulnerabilidad social forman parte de un colectivo, escasamente atendido, en el que se mezclan la falta de salud mental y la exclusión social y en el que confluyen el aislamiento, la falta de apoyo sociofamiliar y el deterioro personal y social.

Suele tratarse de personas que viven solas, con escaso o nulo arraigo en su propia familia, con importantes dificultades para afrontar sus necesidades básicas de subsistencia, sin conciencia de enfermedad, que presentan grave aislamiento social, sin posibilidad de integración laboral e incluso, en ocasiones, generan alarma en la sociedad en la que conviven.

Requieren, por ello, una rápida y eficaz cobertura de sus necesidades asistenciales para evitar el constante empeoramiento y cronicidad de su enfermedad. Ocurre, sin embargo, que los servicios sociales y sanitarios no siempre ofrecen una solución ágil y adecuada para dar satisfacción a sus necesidades asistenciales.

Son frecuentes, así, los supuestos denunciados en los que se relata la problemática de personas con una enfermedad mental en situación de marginación que, teniendo diagnóstico previo o no, no reciben una atención sociosanitaria ajustada a sus características.

Las circunstancias del supuesto objeto del expediente **20111513** responden a la situación señalada. Se trataba, concretamente, de una persona con una posible enfermedad mental (residente en Valladolid) alejada de todo circuito terapéutico, sin acercarse a los recursos de la red social y sanitaria, impidiendo el inicio del proceso de inclusión social y provocando además constantes alteraciones del comportamiento hacia la vecindad.

Su situación de riesgo para sí mismo y para terceros exigía una actuación coordinada de los ámbitos administrativos implicados (social y sanitario) con la finalidad de dar una respuesta decidida que atendiera las necesidades individuales, asegurando la continuidad de los cuidados y personalizando o individualizando la asistencia conforme a las circunstancias del caso.



Para ello era necesario reforzar la labor desarrollada hasta ese momento, articulando los mecanismos indispensables para alcanzar mejores resultados en la búsqueda de soluciones coordinadas para prestar una atención personalizada y específica de acuerdo con las especiales características concurrentes.

Tratando, pues, de asegurar que la persona afectada entrara a formar parte de un proceso de atención, en el que tuviera asegurada la continuidad de cuidados (asistencia psiquiátrica y soporte social para desarrollar su vida), a través de las actuaciones, servicios y recursos necesarios según el plan individual establecido, se formuló a la Consejería de Sanidad y a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que se proceda a la articulación de una intervención integral e integrada de carácter sociosanitario dirigida a (...), por su posible necesidad de apoyo coordinado de los sistemas de salud y servicios sociales para evitar cualquier marginación o exclusión social y posibles riesgos para su persona y terceros, desarrollando cuantas actuaciones sean necesarias para localizar a dicha persona e incorporarla en el proceso de atención, realizando una adecuada valoración de sus necesidades de acuerdo con sus aspectos personales y de su entorno, estableciendo y ejecutando el programa de intervención que garantice la continuidad de sus cuidados y la calidad asistencial y llevando a cabo el necesario seguimiento de su situación”.*

La resolución, sin embargo, no se aceptó por ninguna de las citadas Consejerías.

Otra de las situaciones de marginación e indefensión denunciadas tiene su reflejo en el expediente **20111333**, en el que se ponía de manifiesto el abandono sociosanitario padecido por una persona residente en la provincia de León y por el que venía sufriendo a lo largo de los últimos años un constante deterioro físico y mental.

Padecía un trastorno de la personalidad con desadaptación social, lo que le hacía vivir en la indigencia y carecer de capacidad de autogobierno para las cuestiones más básicas de la vida diaria. Destacaba, asimismo, el deterioro de su vivienda, revelador de una conducta de autonegligencia con abandono de la higiene tanto personal como ambiental.

Esta circunstancia podía originar un verdadero problema de salubridad y seguridad pública, ya que junto al riesgo evidente para la salud de la citada persona, la situación de falta de higiene y de acumulación de basuras podía incidir directamente en la salud y seguridad del vecindario, al poderse producir malos olores, plagas diversas o, incluso, riesgos de incendio, contribuyendo a generar alarma social.

A ello se unía la situación de aislamiento, con ruptura de las relaciones sociales, y la negación de la situación patológica que padecía la referida persona, con un rechazo absoluto de las ayudas sociales o familiares.

Este abandono completo de los cuidados personales y sanitarios generaba la necesidad de que las administraciones públicas, en el ámbito competencial correspondiente, intervinieran para su corrección y facilitaran al afectado el oportuno tratamiento integral dirigido a paliar los efectos de la falta de higiene y atención social y sanitaria. Entre estas intervenciones administrativas procedía la subsanación de las deficiencias higiénico-sanitarias de la vivienda de la persona afectada, retirando, de no hacerse de forma voluntaria, las basuras y desperdicios acumulados y procediendo, si fuera necesario, a la desinfección y desinfectación, con la finalidad de que la vivienda recuperara las adecuadas condiciones de habitabilidad.



Por ello, se formuló una resolución al Ayuntamiento (de la que se dejó constancia en el Informe anual del pasado ejercicio), con la finalidad de que desarrollaran los trámites oportunos dirigidos a la subsanación de las supuestas deficiencias higiénico-sanitarias de la vivienda habitada por la persona en cuestión.

Sin embargo, dicha Corporación comunicó la ausencia de consignación presupuestaria para acometer las actuaciones recomendadas en la señalada vivienda.

Ante estas dificultades, la posible gravedad del caso exigía la intervención coordinada de otros ámbitos administrativos implicados (social y sanitario), con la finalidad de evitar una falta de capacidad de respuesta ante las distintas necesidades asistenciales que presenta la citada persona (incapaz de afrontar la responsabilidad de sus cuidados), su consecuente desamparo sociosanitario y el impacto en el medio social cercano en el que convivía.

Por ello, debían articularse los mecanismos indispensables para alcanzar soluciones coordinadas que prestaran una atención personalizada y específica conforme a las especiales características concurrentes, valorando la situación actual de forma integral, ofreciendo el tratamiento sociosanitario adecuado al diagnóstico y buscando (de ser necesario) los recursos residenciales oportunos para el alojamiento alternativo, con carácter provisional o definitivo.

Con el objetivo, pues, de abordar de manera eficaz, adecuada y urgente la problemática expuesta, se formuló a la Consejería de Sanidad y a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que se proceda a la articulación de una intervención integral e integrada de carácter sociosanitario dirigida a (...), por su posible necesidad de apoyo coordinado de los sistemas de salud y servicios sociales para evitar su posible estado de marginación o exclusión social y posibles riesgos para su persona y terceros, desarrollando cuantas actuaciones sean necesarias para realizar una valoración integral de su situación actual e incorporándole en el proceso de atención, establecer y ejecutar el programa de actuación que garantice la atención sociosanitaria adecuada a su diagnóstico y necesidades, la continuidad de sus cuidados, la permanencia en su domicilio en condiciones de habitabilidad o la búsqueda de alojamiento alternativo provisional o definitivo, con el necesario seguimiento de su situación”.*

Lamentablemente, la resolución no fue aceptada, manifestando la Administración autonómica que los servicios sociales y sanitarios ya habían desarrollado una intervención sociosanitaria integral y coordinada dentro del ámbito de sus competencias.

Por el contrario, en el supuesto denunciado en el expediente **20121523** pudo constatarse, conforme a las gestiones de investigación desarrolladas, que por parte del Ayuntamiento de Valladolid se estaba tramitando un expediente de restitución de la legalidad sanitaria en la vivienda de la persona afectada y que, a su vez, desde el Servicio de Acción Social de la misma Corporación se seguiría interviniendo en el caso en coordinación con los servicios sanitarios correspondientes.

## **2.2.2. La libre elección de especialista en psiquiatría**

La evolución de las necesidades y demandas de los pacientes ante los actuales sistemas sanitarios se ha plasmado en un modelo asistencial que se apoya esencialmente



en el principio de autonomía de las personas y que requiere avanzar en la libertad de elección de los usuarios de los servicios públicos integrados en la asistencia sanitaria.

Esta libertad de elección fortalece, sin duda, la capacidad de los ciudadanos para participar realmente en la toma de decisiones relacionadas con su salud y facilita, asimismo, a los responsables de los servicios públicos sanitarios el conocimiento de la percepción que tienen los pacientes de la calidad de la atención, proporcionando una información valiosa para la autoridad sanitaria responsable de la organización de los mismos.

Así, la libertad de elección de médico se ha venido a configurar como un elemento fundamental de la relación entre el paciente y su médico, situando a aquél en el eje de atención de los sistemas de salud y configurándole como un elemento imprescindible para garantizar la mejora tanto de la calidad de la prestación sanitaria, como de la relación médico-paciente.

Es, por tanto, una norma estatal la regulación aplicable en esta Comunidad Autónoma en relación con las especialidades médicas en las que se permite la libertad de elección (RD 8/1996, de 15 de enero, por el que se regula la libre elección de médico en los Servicios de Atención Especializada del Instituto Nacional de Salud).

Ahora bien, dado el tiempo transcurrido desde las transferencias de la asistencia sanitaria a esta Comunidad Autónoma, resulta necesario continuar avanzando normativamente para facilitar en mayor medida una relación personalizada e individual entre los pacientes y los facultativos, regulando expresamente el derecho a la elección de médico especialista.

Por el contrario a lo que ocurre en algunas otras Comunidades, en las que existe una expresa regulación autonómica al respecto, colocando al usuario en una posición activa en su relación con los servicios sanitarios y garantizando su participación en el control de la calidad de dichos servicios. Es el caso de Aragón, Extremadura, Andalucía, Comunidad Valenciana o Murcia.

En virtud de ello, y con ocasión de la tramitación del expediente **20112091** (relacionado con la imposibilidad de cambio de especialista en psiquiatría), se consideró conveniente que Castilla y León contara asimismo con una disposición normativa que articulase cómo y en qué condiciones se puede ejercer esta facultad de libre elección de facultativo especialista, en desarrollo de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, en cuya disposición final primera se establecía el plazo de doce meses desde su entrada en vigor para que la Junta de Castilla y León y el titular de la Consejería competente en materia de sanidad desarrollaran reglamentariamente lo establecido por la misma.

Pero incluso la regulación a través de una norma autonómica de las posibilidades de la libre elección de profesionales sanitarios especializados podía ampliarse con la libre elección entre especialistas en psiquiatría.

Este derecho a la elección de médico psiquiatra se recoge ya en otras normas autonómicas. Como en Navarra (Decreto 122/2002, de 10 de junio, por el que se amplía el derecho a la libre elección de médico general y pediatra en Atención Primaria en determinadas Zonas Básicas de Salud) o Canarias (Orden de 28 de febrero de 2005, por la que se aprueba la Carta de los Derechos y de los Deberes de los Pacientes y Usuarios Sanitarios y se regula su difusión).



Resultaba razonable, pues, defender que nuestro modelo de asistencia psiquiátrica se inspirara, entre otros principios fundamentales, en el derecho a la libre elección de médico especialista.

Estando justificada la libre elección de especialista en la necesidad de preservar la continuidad de cuidados, la rehabilitación y la adherencia al tratamiento de las personas con enfermedad mental, y con la finalidad de garantizarles la posibilidad de utilización de los recursos comunitarios próximos a su domicilio, se formuló a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“Que se proceda al desarrollo de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, para el establecimiento de las especialidades médicas en las que se permite la libre elección, con la inclusión de la especialidad en psiquiatría, planificando la articulación e implantación de esta última (y si fuera necesaria su previsión en la próxima estrategia regional de salud mental) con la finalidad de garantizar la autodeterminación de las personas con enfermedad mental y su participación en el proceso asistencial y, a su vez, mejorar la calidad de la atención y reforzar la relación terapéutica entre los pacientes y los profesionales. Y ello dotando al sistema de salud mental de los recursos de calidad suficientes, la accesibilidad de la atención, la coordinación de la asistencia y la continuidad de cuidados”.*

La citada Administración, sin embargo, no aceptó las propuestas formuladas.

### 2.3. Minorías étnicas

Continúa siendo muy escaso el número de quejas formuladas en relación con los problemas de integración de los colectivos pertenecientes a minorías étnicas. Tan sólo han sido 4 las quejas formuladas en este ejercicio, en consonancia con las registradas en los últimos años.

No obstante, esta reducida participación ciudadana no impide conocer algunos de los principales problemas que rodean el proceso de incorporación social de la comunidad gitana.

Concretamente, durante este ejercicio han ocupado nuestra atención las dificultades de convivencia vecinales que ocasionan algunas familias de etnia gitana. Se ha demandado en estos casos una intervención administrativa rápida y eficaz para erradicar conductas molestas o incómodas que afectan negativamente a terceras personas y perturban de modo notable la pacífica convivencia entre vecinos.

No obstante, no ha sido preciso formular resolución alguna al respecto, dado que en los casos planteados constaba la intervención de los organismos implicados para la erradicación de los problemas convivenciales existentes.

Destaca en este sentido el expediente **20120630**, relativo a las supuestas agresiones y actitud amenazante que una familia de Ávila sufría por parte de un grupo de siete u ocho personas de etnia gitana. Caso en el que en virtud de la actuación de los órganos competentes (Subdelegación del Gobierno en Ávila, Policía Nacional y Local) dejó de producirse la situación denunciada.

Al igual que en el expediente **20121499**, en el que las conductas molestas y las alteraciones del orden provocadas por una familia de etnia gitana en el inmueble en el que



residían en Palencia, habían contado con el correspondiente seguimiento por parte de los servicios sociales durante los meses que había requerido su atención, valorándose que el recurso idóneo para intentar una vía de solución a las posibles dificultades de convivencia era la mediación extrajudicial.

Pero también han ocupado la intervención de esta procuraduría algunas prácticas discriminatorias que perjudican a este colectivo en el disfrute de sus derechos en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos. Así, ha sido preciso reclamar en un caso, a través de la correspondiente resolución, el cumplimiento de las obligaciones municipales a favor de la no discriminación y de la igualdad de trato.

Se trataba del expediente **20120179**, en el que se denunciaba la negativa del Ayuntamiento de Zamora a la inscripción en el padrón municipal de una familia de etnia gitana.

Dicha unidad familiar residía desde principios del año 2010 en una de las tres viviendas prefabricadas ubicadas en el Bosque de Valorio, e instaladas por la Junta de Castilla y León con el fin de dar respuesta a circunstancias urgentes de falta de acogimiento de personas o familias.

El motivo que se argumentaba para no aceptar la inscripción solicitada era la falta de disposición de título que legitimara la ocupación de la vivienda.

Con esta denegación se impedía a la familia afectada adquirir la condición de vecino con los derechos y deberes previstos en el art. 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, afectando asimismo al ejercicio de derechos fundamentales, como la obtención de la tarjeta sanitaria, la escolarización, el acceso a prestaciones sociales o a servicios públicos.

Y, en concreto, se estaba impidiendo a la citada familia la posibilidad de disponer de algunos servicios en su vivienda (como la electricidad), perjudicando gravemente sus condiciones de habitabilidad.

Esta situación exigía supervisar la legitimidad de la cuestionada negativa de empadronamiento. Precisamente, las funciones de control y coordinación de los padrones de los distintos municipios desarrolladas por el Instituto Nacional de Estadística tienen su reflejo, en concreto, en las distintas instrucciones que ha dictado sobre la naturaleza y finalidad del padrón municipal.

Destaca la Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal (*BOE 25/07/2007*). En la misma (instrucción nº 3) se aclaran las dudas sobre esta problemática:

“La posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino el título que legitime la ocupación de la vivienda (art. 59.2 del Reglamento), no atribuye a las administraciones locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada, sino que tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado.



Por ello, este título puede ser una escritura de propiedad o un contrato de arrendamiento, pero también un contrato de suministro de un servicio de la vivienda (agua, gas, electricidad, teléfono, etc.) o incluso, no existir en absoluto (caso de la ocupación sin título de una propiedad ajena, sea pública o privada. En este último supuesto, el gestor municipal debería comprobar por otros medios (Informe de la Policía Local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el padrón, con completa independencia de que el legítimo propietario ejercite sus derechos ante las autoridades o Tribunales competentes, que nunca serán los gestores del padrón”.

También es relevante lo dispuesto en la instrucción nº 4 de esta misma resolución (instrucción nº 4):

“Como se ha indicado en la norma anterior, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el padrón. Y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón, ya que la realidad es en ocasiones así”.

Esta resolución resulta de aplicación para todos los ayuntamientos, no sólo porque (como también ha apuntado el Ararteko del País Vasco) comparten con el Instituto Nacional de Estadística la competencia para subsanar posibles errores y evitar duplicidades de los datos, sino porque la naturaleza jurídica de dicha disposición (publicada en el Boletín Oficial del Estado) corresponde a la de una disposición general por su finalidad normativa y dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con la característica de la abstracción y el carácter ordenador (STS de 5 de mayo de 1997: “...lo que caracteriza a éstas es su aptitud de inserción en el ordenamiento jurídico en abstracto, como fuente de plurales aplicaciones ulteriores...”).

El Consejo de Empadronamiento, además, se ha manifestado en este mismo sentido en la Consulta de 14 de abril de 1997, sobre la inscripción en el padrón sin título que legitime la ocupación de la vivienda.

Estando, por tanto, obligado el señalado Ayuntamiento a inscribir en el padrón a la unidad familiar afectada por su residencia efectiva en el municipio, con independencia de la existencia o no de título legal de ocupación de la vivienda en la que reside o de sus condiciones de habitabilidad, se formuló al Ayuntamiento de Palencia la siguiente resolución:

*“1. Que se proceda a tramitar el procedimiento correspondiente para la inscripción en el Padrón municipal de la unidad familiar formada por (...) en la vivienda en la que residen de forma habitual y efectiva en ese municipio, con independencia de su ocupación sin título de dicha propiedad ajena, comprobando, si fuera necesario, por otros medios de prueba (ejem. Policía local, servicios sociales...) que dicha familia continúa habitando realmente en ese domicilio.*

*2. Que en adelante se apliquen por ese Ayuntamiento las facultades previstas en la instrucción nº 4 de la Resolución 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del*



*Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal, considerando que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, de sus circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio”.*

Al cierre de este Informe anual se está a la espera de conocer la postura administrativa frente a esta resolución.

### 3. ASISTENCIA A PERSONAS CON DROGODEPENDENCIA

A lo largo de los años se han ido produciendo grandes cambios en la red asistencial y en la prestación de servicios a los problemas derivados del consumo de drogas. Esta transformación ha provocado que en la actualidad el tratamiento de sustitución de opiáceos sea la principal modalidad terapéutica para los consumidores de drogas en Europa, administrándose con carácter general en régimen ambulatorio.

La necesidad de contar con una oferta terapéutica diversificada, orientada hacia la asistencia de las necesidades del mayor número posible de afectados, ha venido a reforzar la utilización de los tratamientos con sustitutivos opiáceos, contrastada con el número creciente de personas que se han ido incorporando a programas de esta tipología.

Esta progresión se refleja con claridad en el caso de Castilla y León, siendo León (junto a Valladolid y Burgos) una de las provincias que realizan más tratamientos con metadona. Y es en esta provincia el Centro de Atención a Drogodependientes del Bierzo (CAD), dependiente del Consejo Comarcal del Bierzo, el recurso que registra una importante evolución de su actividad, convirtiéndose, junto con el de Cruz Roja, en los recursos que abarcan la práctica totalidad de los tratamientos suministrados durante los sucesivos ejercicios.

Dicho recurso se adecua a las normas de funcionamiento establecidas y merece el reconocimiento de la importante labor desarrollada desde el inicio de su actividad en la atención a personas drogodependientes. Sin embargo, ha sido objeto de reclamación (la única formulada durante este ejercicio en materia de asistencia a drogodependientes) a través del expediente **20120316**, denunciándose el supuesto tráfico ilícito de la metadona suministrada en el mismo.

No cabe duda que la dispensación controlada de sustancias estupefacientes y psicotropos requiere el establecimiento de medidas de control a la utilización del medicamento, especialmente en el momento de la dispensación, para impedir su uso incorrecto.

Es, por tanto, obligación de los CAD asumir una serie de responsabilidades en la custodia y dispensación de la metadona, que deben ser protocolizadas de forma que se facilite su control, conforme a lo establecido en el Decreto 8/1997, de 23 de enero, por el que se regulan los tratamientos con opiáceos de personas dependientes de los mismos en Castilla y León.

Efectivamente, el CAD de Ponferrada contaba con un protocolo de dispensación de metadona. Pero se echaba en falta el establecimiento de unos criterios claros para regular la supervisión del consumo de metadona y, con ello, de un procedimiento o unas pautas de actuación para el caso de existir evidencias de tráfico ilegal.



Defendiendo, así, la necesaria supervisión del consumo de metadona no sólo para mejorar la captación y retención de usuarios y mejorar los resultados del tratamiento, sino también para minimizar el riesgo de un uso inadecuado o ilegal de las dosis dispensadas, se formuló al Consejo Comarcal del Bierzo la siguiente resolución:

*“Que se valore la conveniencia de protocolizar un procedimiento específico para el Centro de Atención a Drogodependientes de Ponferrada (CAD) en el que se establezcan unos criterios o unas pautas de actuación en los casos de supuesto tráfico ilícito de metadona, que permitan supervisar que los pacientes utilizan las dosis suministradas de forma correcta y las mismas no son desviadas al mercado ilegal”.*

La resolución fue aceptada, de forma que dicha Administración procedería a transmitir la decisión a la Junta de Castilla y León con la finalidad de que se tuviera en cuenta en el próximo convenio anual a firmar en materia de drogodependencias y se adaptaran los presupuestos del CAD de Ponferrada en función de lo recomendado por esta institución.

#### 4. LIMITACIÓN DE LA VENTA Y CONSUMO DE ALCOHOL Y TABACO

Siguiendo la tendencia de ejercicios anteriores continúa siendo reducido el número de reclamaciones presentadas para reforzar las políticas de control sobre el cumplimiento de las limitaciones y prohibiciones establecidas para la venta y consumo de tabaco y alcohol. Han sido 4 en este año 2012. Fueron 5 en 2011.

Quizá se esté produciendo un cambio significativo en la actuación de los poderes públicos en la ejecución de las estrategias de control de la venta y consumo de estas drogas institucionalizadas.

No obstante, las medidas que se adopten para reforzar la protección de la población no pueden traducirse en un exceso indebido de la intervención garantista, debiendo ajustarse en todo caso a la legalidad.

La supervisión del cumplimiento de esta exigencia, precisamente, ha centrado nuestra intervención durante este ejercicio para garantizar el uso correcto de los mecanismos sancionadores puestos a disposición de la Administración en relación con las limitaciones y prohibiciones señaladas.

Destacan a este respecto los expedientes **20121105**, **20121106** y **20121107**, en los que se mostraba la disconformidad del reclamante con tres procedimientos sancionadores seguidos por el Ayuntamiento de León contra tres jóvenes por la comisión de una infracción de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León, modificada por la Ley 3/2007, de 7 de marzo, y que fueron resueltos con la imposición de sanciones de 150 euros.

Como resultado de las gestiones de información desarrolladas pudo concluirse la ausencia de irregularidad en la actuación administrativa, dado que la presunción de inocencia quedó desvirtuada con la denuncia formulada por agentes de la Policía Local, posteriormente ratificada. A los mismos se les atribuye por la Jurisprudencia de forma reiterada presunción de veracidad, derivada de la especialización e imparcialidad que se reconoce a los funcionarios actuantes, en su condición de empleados públicos al servicio de la Administración, sometidos por imperativo constitucional (art. 103. 1 *in fine*) a la ley y el derecho. Tampoco se había aportado prueba contradictoria concluyente que desvirtuara la presunción de veracidad de las denuncias formuladas.



No existiendo duda, por tanto, de la existencia de fundamento suficiente para apoyar la veracidad de lo denunciado, resultaba obligado para la Administración tramitar el procedimiento sancionador oportuno para dilucidar la existencia de la posible infracción administrativa denunciada y obtener una resolución de fondo fundada en derecho.

También ha sido objeto de nuestra intervención la supervisión de la actividad administrativa en relación con la observancia de las limitaciones y prohibiciones establecidas en la normativa vigente sobre el consumo de tabaco.

No podemos olvidar que el tabaquismo representa uno de los principales problemas de salud pública y está considerado como la primera causa aislada de enfermedad y mortalidad prematura. Por ello, los avances legislativos experimentados en la protección de la salud de los ciudadanos ampliando la prohibición de fumar en espacios públicos cerrados y colectivos, ha de vincularse íntimamente con el deber de los poderes públicos de adoptar medidas eficaces frente al tabaquismo activo y pasivo, desarrollando de forma efectiva una adecuada y rigurosa política de control de las prohibiciones establecidas en materia de consumo de tabaco.

Por ello, en el expediente **20111135** fue supervisada la resolución emitida por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar de Soria por la que se desestimaba una denuncia formulada por el supuesto incumplimiento de la prohibición de fumar en un bar de dicha localidad.

Recayendo sobre la Administración la carga de la prueba de los hechos denunciados, únicamente se exige al ciudadano la ratificación de la denuncia en el plazo de un mes (art. 23.4 del Decreto 54/2006, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco). Obligación que fue efectivamente cumplimentada en el caso examinado.

Procedía, pues, en ese momento haber desarrollado las actuaciones previas por parte del órgano con atribuciones para la investigación y averiguación en la materia (no por el particular) mediante la realización de las inspecciones necesarias dirigidas a determinar si concurrían o no las circunstancias oportunas que justificasen la iniciación de un expediente sancionador.

Por ello, el archivo de las actuaciones mediante la desestimación de la denuncia (imponiendo la carga de la prueba al denunciante y sin llevar a cabo actividad inspectora alguna por el órgano administrativo competente) carecía de los razonamientos jurídicos necesarios para ajustarse a la legalidad.

Ante esta irregularidad y considerando la voluntad comprometida de la Administración de esta Comunidad en la prevención del consumo de tabaco en los espacios no permitidos, se formuló a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“1. Que en lo sucesivo las denuncias particulares que se presenten en relación con el incumplimiento de las previsiones de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, se tramiten de conformidad con las previsiones normativas vigentes, de forma que el desarrollo de las actuaciones o informaciones previas se lleve*



*a cabo por el órgano con competencia para la investigación en la materia (sin desplazar sobre el denunciante la carga de la prueba y sin perjuicio de las que éste pueda aportar cumpliendo las garantías legales) mediante la realización de las inspecciones necesarias, dentro del plazo establecido, para determinar (a través de la obtención de elementos objetivos suficientes) si concurren las circunstancias justificativas de la iniciación de un expediente sancionador.*

*2. Que se sigan desarrollando las actuaciones inspectoras aleatorias o visitas rutinarias en el Bar (...) de Soria, con la finalidad de asegurar el total cumplimiento de las prohibiciones establecidas en relación con el consumo de tabaco en dicho establecimiento público”.*

La resolución fue aceptada.



## ÁREA J

### SANIDAD Y CONSUMO

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>1053</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>44</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>20</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>5</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>943</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>41</b>

#### 1. SANIDAD

La salud es una de las mayores preocupaciones de los españoles y actualmente esta circunstancia se ha visto reflejada en la calle. La preocupación de la ciudadanía por el futuro de la sanidad española va en aumento. En el año 2012 fue publicada una encuesta en la que se certificaba que la economía y el paro eran los temas que más angustiaban al español medio si bien detrás de ellas se colocaban ya la salud y la sanidad. La sociedad teme que deudas y recortes acaben perjudicando de forma irreversible el mayor logro social conseguido por el país en los últimos tiempos. Y es que, como indicamos, el ciudadano ya no se preocupa sólo por su salud o la de su familia si no que la sanidad, como servicio público importante en un Estado del siglo XXI, suscita la misma preocupación. Por su parte el último Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) correspondiente al mes de diciembre de 2012 revelaba que la preocupación de los españoles por la sanidad aumentaba por tercer mes consecutivo hasta situarse en una nueva cifra récord. Así, el 7,2 por ciento de los españoles consideraban que el objetivo prioritario de la sociedad en los próximos cinco años debe ser mantener la calidad de los servicios públicos, entre ellos la sanidad. Reflejo de esta circunstancia ha sido el movimiento social que podemos observar diariamente en los medios de comunicación y, consiguientemente, el notable aumento de nuestro trabajo en relación con la cuestión.

El presente año ha sido testigo de un importante incremento en el número de quejas en materia sanitaria como consecuencia de las medidas adoptadas por la Consejería de Sanidad para la reducción del déficit público y que han sido conocidas vulgarmente como "recortes sanitarios". Así de las 90 quejas del año 2011 hemos pasado a recibir 1053. De ellas, 972 se formularon contra la supresión de los servicios de urgencias nocturnas rurales, entre otros en Barruecopardo y Villarino de los Aires (Salamanca), Boceguillas (Segovia), Burgohondo (Ávila), Ayllón (Segovia), Pradoluengo y Fresneda de la Sierra (Burgos) y Medinaceli (Soria). De esas 972, 943 han sido acumuladas a una actuación de oficio sobre la cuestión a fin de estudiar la situación de las urgencias rurales en toda la Comunidad desde una perspectiva global. Las 29 restantes han debido ser archivadas por diversos



motivos tales como falta de domicilio de notificaciones, carácter ilegible de los datos, etc. Hemos de reseñar que a lo largo del año 2013 hemos seguido recibiendo quejas sobre la cuestión relativas a estos y otros lugares y continuamos acumulándolas a la actuación de oficio.

En la forma expuesta, un importante número de las quejas presentadas en 2012 se ha concentrado en poner de manifiesto ante nuestra institución la disconformidad ciudadana con la eliminación de los servicios de urgencia en el ámbito rural en diversas poblaciones de Castilla y León. No podemos obviar la amplia extensión de nuestra Comunidad Autónoma ni el grave y progresivo envejecimiento de nuestra población, circunstancia esta que incrementa la problemática descrita. Y es que en muchas ocasiones (la mayoría de las denunciadas ante el Procurador del Común) se eliminan servicios de urgencia que si bien no son utilizados por gran cantidad de pacientes, sí dan respuesta a las necesidades de colectivos que de otro modo verían limitado su derecho a la asistencia sanitaria puesto que por su edad y situación no están en condiciones de desplazarse a lugares más alejados para ser atendidos. No puede olvidarse la necesaria racionalización del gasto público pero estimamos que este principio no debe imperar sobre el derecho de los ciudadanos castellanos y leoneses, especialmente los más vulnerables, a obtener una adecuada tutela de su salud. Todo esto ha dado lugar a la apertura por parte de nuestra institución de una actuación de oficio a la que se han acumulado 943 quejas presentadas en la materia y que no ha sido resuelta en el presente año ante la imposibilidad de hacerlo dado que se ha iniciado a final de año y la información recibida data de principios del presente año y está en fase de estudio en el momento de elaboración del presente Informe. Como hemos indicado, en el año 2013 hemos seguido recibiendo quejas en el mismo sentido y hemos procedido a la acumulación de las mismas a la actuación de oficio.

Sobre el tema de la colaboración de la Administración sanitaria con nuestra institución hemos de indicar que la aceptación de nuestras resoluciones ha evolucionado muy favorablemente respecto de años anteriores. En cuanto a la remisión de los informes solicitados, nos movemos en los mismos parámetros que en tiempos precedentes si bien hemos de significar que la Consejería de Sanidad contesta adecuadamente en términos de plazo.

Una cuestión dentro del ámbito sanitario que hemos tratado y que no resulta incardinable dentro de los epígrafes que desarrollamos a continuación es la referida a las condiciones higiénico sanitarias de los albergues de peregrinos. Sobre esta cuestión tuvimos ocasión de pronunciarnos al resolver la queja **20112378** donde un peregrino residente fuera de nuestra Comunidad nos puso de manifiesto su disgusto y preocupación por la situación en que se encontraba un albergue de gestión privada sito en la provincia de Burgos. Asimismo indicaba que no había obtenido respuesta a su escrito de reclamación en el que denunciaba estos hechos. Solicitada información a la Consejería de Sanidad ésta nos indicó que dado que el lugar en cuestión era de titularidad privada, las únicas competencias que le incumbían eran de inspección y que a tal efecto había realizado una visita en junio de 2011 (coincidiendo con el momento en que se formuló la denuncia por parte del usuario del establecimiento). En la misma no apreciaron deficiencia alguna pero sí se ponía en nuestro conocimiento que posteriormente, en el mes de octubre y tras una nueva visita, se constató la existencia de una plaga de chinches. A consecuencia de tal circunstancia, se levantó acta e informe en *“el que se ponía de manifiesto la detección de los insectos y se instaba a los responsables del establecimiento a realizar un tratamiento de desinfección mediante empresa autorizada*



*para conseguir la erradicación de plagas”* llegando hasta ahí la actuación administrativa. Fue por ello por lo que nos vimos en la necesidad de instar a la Administración sanitaria a dar las instrucciones necesarias a los organismos de ella dependientes para hacer un seguimiento adecuado de las condiciones higiénico sanitarias de todos los albergues (ya sean de titularidad pública o privada) entendiéndose que la actuación administrativa e inspectora no finaliza con el levantamiento de un acta cuando se observan deficiencias. Y es que el “Camino de Santiago” tiene una indudable importancia cultural y económica para Castilla y León por lo que entendimos que la atención a las condiciones en que descansan nuestros peregrinos es primordial. La Administración sanitaria no estimó oportuno aceptar nuestra recomendación sobre la base de que no había existido una plaga y de que sí se produce seguimiento de los establecimientos en los que se detectan anomalías. Sin embargo nuestra resolución se basaba en la información remitida por parte de la Consejería que indicaba expresamente *“el acta e informe derivados de las inspección ponía de manifiesto la detección de los insectos y se instaba a los responsables del establecimiento a realizar un tratamiento de desinsectación mediante empresa autorizada para conseguir la erradicación de la plaga”*. De todos estos extremos fue informado el autor de la queja.

## **1.1. Protección de la salud**

El mayor número de quejas de 2012 se han producido en este apartado hasta un total de 1016 expedientes refiriéndose en su mayoría a la cuestión del cierre de las urgencias rurales en los términos expuestos con anterioridad. Este año ha recaído resolución respecto de una cuestión cuya importancia dio lugar a la apertura de una actuación de oficio (**20100478**) y que no era otra que la relativa a la salud bucodental de menores con discapacidad mental y, concretamente, a determinadas disfunciones en el ámbito competencial que estaban dando lugar a retrasos en la asistencia sanitaria a aquellos. Sobre este tema nos pronunciaremos en el apartado de actuaciones de oficio.

### **1.1.1. Práctica profesional**

En el ámbito de la práctica profesional citaremos dos resoluciones recaídas en dos expedientes del presente año (**20120568** y **20121616**), de las 9 quejas presentadas en el año 2012. Respecto del primero de los supuestos hemos de indicar que si bien no suele esta procuraduría entrar en el fondo del asunto cuando se trata de asuntos de esta naturaleza, en el presente caso sí nos parecía que existían indicios suficientes para instar a la Administración sanitaria a investigar los hechos en profundidad por si pudieran ser constitutivos del reproche previsto en los arts. 139 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Fue por ello por lo que instamos a la Consejería de Sanidad no sólo a resolver en tiempo y forma la reclamación formulada por la familia del fallecido, sino a iniciar una información reservada a fin de investigar los hechos realmente ocurridos. Sin embargo la Administración sanitaria no estimó oportuno seguir nuestras indicaciones. La queja versaba sobre el fallecimiento de un paciente en el Hospital Clínico de Valladolid tras ser derivado desde el Hospital de Segovia. Presuntamente presentaba una infección en las extremidades inferiores e infección en ambos pies. Al parecer, y siempre según la queja presentada, estuvo siete horas a la espera de cama y durante ese período no se le dispensó alimento ni medicación alguna pese a padecer diabetes y depender de un



tratamiento de diálisis. Tras dos días en el centro hospitalario citado el enfermo empieza a empeorar y a no reaccionar a los estímulos ante lo cual el personal de enfermería indicaba que podría deberse a la morfina y otros fármacos. Posteriormente la situación empeoró y empezó a sufrir espasmos, razón por la cual la familia requirió la presencia de un médico que no acudió porque *“estaba en quirófano y no podía venir”*. Transcurrió toda la mañana en esta situación y, ante tan grave empeoramiento, a las tres menos cuarto de la tarde, acudió un neurólogo y un MIR cirujano vascular que constataron que se encontraba en estado crítico, que había sufrido un ictus y que su fallecimiento era próximo. Indudablemente la familia se sintió desatendida y desamparada. Esta procuraduría, ante la descripción de estos hechos, y pese a no ser su costumbre, ha instado a la Consejería de Sanidad a investigar los mismos a fin de valorar la posible existencia de una negligencia tributaria de una responsabilidad patrimonial de la Administración, pero como hemos indicado, no se ha estimado aceptar el contenido de la resolución en los términos expuestos.

En el expediente **20121616** únicamente se ponía de manifiesto la existencia de retraso en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de una actuación sanitaria. Hemos de reseñar que este es un caso más de dilación en el cumplimiento de la obligación de resolver en supuestos de expedientes de esta naturaleza. Ciertamente es que los supuestos a tratar cuando se hace una reclamación de responsabilidad patrimonial son complicados y deben concurrir múltiples informes médicos de contenido complejo así como otros de carácter preceptivo dimanantes del Consejo Consultivo o de las entidades aseguradoras de tal responsabilidad. Pero no es menos cierto que pocas veces la Consejería de Sanidad resuelve en tiempo (menos de seis meses) las pretensiones de los particulares por lo que nos vemos en la necesidad de recordar el deber legal de la Administración y el correlativo derecho que asiste a los particulares. A la vista de la resolución formulada en la que se indicaba la necesidad de cumplir el deber legal de resolver previsto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Administración sanitaria estimó oportuno aceptar su contenido y así se lo hicimos saber al interesado.

No hacemos referencia extensa al expediente **20111552** porque sobre el mismo nos pronunciamos en el Informe anual del año pasado. Se refería a un paciente de adenocarcinoma prostático a quien se ofrecieron diversas soluciones terapéuticas para ir descartando paulatinamente algunas de ellas porque no se encontraban en la cartera de servicios de su hospital de referencia y quien, en última instancia, hubo de ser trasladado de igual modo fuera de su localidad de residencia para recibir tratamiento. La resolución en la que se instaba a la Consejería de Sanidad a dar respuesta al escrito de reclamación del interesado y a adoptar medidas de coordinación para evitar situaciones como la descrita, fue aceptada por la Administración sanitaria y así se lo indicamos al autor de la queja.

## 1.1.2. Financiación de gastos sanitarios

Además de las reiteradas quejas presentadas ante nuestra institución como consecuencia de los recortes operados en los servicios sanitarios a causa de la crisis ya citados y que serán objeto de estudio en el Informe del año que viene si bien dentro del epígrafe genérico de la protección de la salud, ha sido la denegación de la llamada prueba de Diagnóstico Genético Preimplantacional (en adelante DGP) la materia que ha acaparado un número mayor de reclamaciones ante el Procurador del Común. En todo caso la cuestión de



la financiación de gastos sanitarios ha sido objeto de 20 quejas si bien, a final de año y como consecuencia de la modificación normativa operada en el tema del copago farmacéutico, ha sido esta materia la que ha ocupado la mayoría de nuestra actividad como consecuencia del descontento ciudadano sobre la aportación que teóricamente les corresponde. Las quejas se basan en muchos casos en la circunstancia de que la declaración de la renta que se toma como referencia es la de hace un año e incluso dos y en la mayoría de los supuestos la situación vital del interesado ha variado notablemente (personas que ya no cobran ninguna prestación, que se han divorciado o separado, etc.). Sin embargo, sobre esta problemática tendremos ocasión de pronunciarnos el año que viene.

Por lo que concierne a la denegación del DGP, la problemática deriva de la denegación de tal prueba por parte de Sacyl en caso de pacientes que planeando su futura paternidad o maternidad están aquejados de una de las llamadas enfermedades raras. Esto es lo ocurrido en las quejas **20120969**, **20120839** y **20121491**. Solicitada información en los tres supuestos, la Consejería de Sanidad puso en nuestro conocimiento que la razón de tal denegación es que las enfermedades de estos interesados no se encuentran recogidas en el catálogo que maneja el Hospital Clínico Universitario de Valladolid (hospital de referencia al efecto). Ante tal respuesta, nos vimos en la necesidad de indicar que si bien no tenemos ninguna duda acerca de la validez científica de tal elenco, lo cierto es que no nos consta (y tampoco a los afectados) por qué sí se incluyen determinadas dolencias y otras no. Por otra parte no existe publicidad alguna del listado y el mismo, que es ciertamente limitador de derechos de los ciudadanos, no ha sido aprobado cumpliendo ninguno de los requisitos normativos exigidos. Así pues, y aún admitiendo que universalidad sanitaria no es gratuidad de la misma y que el momento económico actual es ciertamente complicado, nos vimos en la necesidad de emitir una resolución indicando a la Consejería de Sanidad la necesidad y oportunidad de incorporar tales criterios a una norma jurídica aprobada con todas los requisitos procedimentales de éstas garantizando así los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica. Asimismo y por las razones expuestas, indicábamos la necesidad de estimar las pretensiones individuales de cada uno de los autores de las quejas. La Administración sanitaria no ha estimado oportuno aceptar nuestras resoluciones.

Otra cuestión que ha sido objeto de estudio por parte de esta procuraduría ha sido la relacionada con la presunta negativa por parte de personal del Hospital del Bierzo a la extracción de sangre de cordón umbilical en un parto atendido en dicho establecimiento (queja **20121515**). En el caso expuesto, los padres del menor recién nacido solicitaron y realizaron todos los trámites que les fueron indicados para realizar la recogida de sangre del cordón umbilical para uso autólogo. En el momento del parto el padre del bebé percibe, en primer lugar, la ausencia de ginecólogo de guardia requiriendo su presencia de modo reiterado. Hemos de reseñar que el citado progenitor es facultativo por lo cual conocía perfectamente la situación que se estaba produciendo y la posible necesidad del mismo. Pese a ello y a existir tres mujeres dando a luz simultáneamente en la sala de partos, el ginecólogo de guardia no se personó en el lugar del alumbramiento. Por otra parte y aunque el padre indicó la necesidad de recogida del citado material, no se cumplieron sus requerimientos sobre la base de una presunta voluntariedad de tal acto médico para el personal y de una cierta escasez de medios personales en el momento del parto. Requerida información a la Consejería de Sanidad, en esta se ratifica que no había personal suficiente para realizar la extracción y recogida solicitada y se aportan otros datos que vienen desvirtuados por la documentación obrante en nuestra procuraduría. Así, se nos indica que



las limitaciones de personal derivan de que la situación ocurrió en turno de noche y que en casos de extracción para uso autólogo, esta posibilidad tiene carácter voluntario para el personal al servicio de Sacyl puesto que no figura en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud. Por otra parte y de modo también genérico se nos indicó que también podría deberse (en términos condicionales) a que en el momento del parto no concurrían las condiciones ambientales y médicas idóneas.

Ante todas estas generalidades nos vimos en la necesidad de recordar a la Administración sanitaria que el parto había tenido lugar a las diez menos cuarto de la mañana (evidentemente no se trataba del horario nocturno), que los medios personales eran necesariamente insuficientes y que un acto sanitario no puede dejarse al albur de la voluntad de los profesionales sanitarios si no es por criterios médicos objetivos que en ningún momento fueron expuestos o justificados ante nuestra institución de modo expreso y motivado. Asimismo nos vimos en la necesidad de recordar que en un caso similar en la Comunidad de Madrid, el propio órgano consultivo autonómico estimó la existencia de responsabilidad patrimonial sanitaria. Por consiguiente concluimos la existencia de irregularidades administrativas que iban desde el incumplimiento de la obligación de resolver hasta la privación al menor de un derecho que le asistía (la recogida de la sangre de su cordón umbilical) pasando por la limitación de medios en el parto que podrían haber dado lugar a consecuencias mucho más graves.

La resolución fue aceptada por la Consejería de Sanidad y así se lo hicimos saber al interesado.

En lo concerniente al tema de los reintegros de gastos médicos hemos de indicar que este año ya no hemos recibido ninguna solicitud relativa a los cascos craneales, tema en el que prácticamente se centró nuestra actividad el pasado año. Sin embargo hemos de reseñar que nos hemos visto en la necesidad de pronunciarnos en términos análogos si bien para otras prestaciones ortoprotésicas. Y es que el ciudadano castellano y leonés no entiende ni comparte (como tampoco lo viene haciendo esta procuraduría) que prótesis indicadas por parte de personal médico de Sacyl no sean luego sufragadas por el erario público bien sobre la base de una dudosa eficacia o bien argumentándose que no están incluidas dentro del catálogo de prestaciones ortoprotésica. En el caso expuesto en la queja **20121017** el paciente había sido derivado por parte de la sanidad pública castellana y leonesa a la Clínica Universitaria de Navarra donde le fue prescrita para su dolencia una ortoprotésis denominada "chaleco pectus carinatum" cuyo precio sí era asumido por la sanidad pública navarra para sus beneficiarios. Evidentemente, al tratarse de un ciudadano de nuestra Comunidad Autónoma, era Sacyl quien debía hacerse cargo del pago de su precio. Sin embargo, al formular la correspondiente solicitud el interesado, ésta le fue denegada indicando que el citado chaleco no era abordable por la sanidad castellana y leonesa puesto que el producto no se encontraba en el catálogo. Ante nuestra solicitud de información se diferenció entre el sistema compresor FMF (otra de las acepciones del chaleco en cuestión) y la llamada "órtesis para pectum carinatum" que sí es reintegrable por la sanidad pública castellana y leonesa. Evidentemente el paciente no tiene conocimientos (ni tiene por qué tenerlos) acerca de qué tratamiento es el acertado para su dolencia ni cuál tendrá que pagar de su propio bolsillo por no ser incardinable dentro del ámbito del reintegro de gastos. Y por otra parte una vez más nos encontramos con diferencias importantes entre las prestaciones que se reconocen a los pacientes en atención a su lugar de residencia. Sobre la base de tales argumentos emitimos resolución



indicando la pertinencia de reconocer al interesado el derecho al reintegro de los gastos por adquisición del chaleco, sin embargo la Consejería de Sanidad no estimó oportuno aceptar el contenido de la misma.

## 1.2. Derechos y deberes de los usuarios

Otra cuestión de importancia que a buen seguro todos hemos tenido ocasión de comprobar es el reiterado incumplimiento en muchos centros hospitalarios castellanos y leoneses del derecho a una información asistencial en lugares concretos (y no en el pasillo del centro sanitario o junto a la cama del enfermo) y horarios predeterminados. Sobre esto versaba la queja **20120283** en la que su autor ponía de manifiesto el malestar que le causaba el presunto incumplimiento por parte del Hospital Universitario Río Hortega de Valladolid de las previsiones en orden a los horarios de información a pacientes y/o familiares en el citado centro hospitalario, ni siquiera de modo aproximado. Sobre esta cuestión fue presentada reclamación en el Servicio de Atención al Paciente del meritado centro hospitalario en cuya respuesta se admitía la existencia de esta deficiencia y se anunciaba la implantación de medidas para solucionarla. Solicitada información a la Consejería de Sanidad, en ésta no se hizo constar los extremos solicitados detallando cuáles habrían de ser aquellas ni el plazo para su implementación, antes bien, se remitió un documento en el que se indicaba que la responsabilidad última correspondía a cada centro. Examinada la cuestión y a la vista de lo informado por la Administración sanitaria así como lo expuesto en el Plan de Información Asistencial, nos vimos en la necesidad de recordar a la Consejería de Sanidad la importancia de cumplir los extremos en él regulados evitando así innecesarias esperas en los centros hospitalarios por parte de los familiares (incluso fuera de los horarios de visita) lo que resulta a todas luces inconveniente tanto para ellos, como para el propio personal de los centros sanitarios cuya labor puede verse entorpecida por tal presencia. Por ello nuestra resolución, que fue aceptada por la Administración autonómica, instaba a aquella no sólo a la implementación de los medios necesarios sino a la vigilancia y control del cumplimiento del Plan de Información Asistencial.

### 1.2.1. Intimidad y confidencialidad. Acceso a la historia clínica.

Un año más nos encontramos con quejas relativas a deficiencias en las historias clínicas de los pacientes y problemas con la disponibilidad de las mismas. En total han sido presentadas 3 quejas en el presente año. Como ejemplo de resoluciones dictadas podemos mencionar el expediente **20112191** si bien, como podemos observar, se trata de un expediente iniciado en el año 2011. En este supuesto la familia de un paciente ingresado en el Hospital Universitario Río Hortega de Valladolid fue requerida para entregar al médico internista el historial clínico del mismo que se encontraba en otro centro hospitalario dependiente de Sacyl. Al parecer tal carencia provenía del cambio de domicilio del paciente que suponía la dependencia de otro centro hospitalario sin que se hubieran cumplido las previsiones del capítulo III del Decreto 101/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la historia clínica. Por otra parte tampoco se cumplió el deber de dar una respuesta escrita en tiempo y forma a la familia en el modo indicado en la Orden SAN 279/2005, de 5 de abril, por la que se desarrolla el procedimiento de tramitación de las reclamaciones y sugerencias en el ámbito sanitario y se regulan la gestión y el análisis de la información derivada de las mismas. Fue por ello por lo que se formuló resolución al respecto indicando se adoptasen



las medidas oportunas para evitar situaciones como la descrita y urgiendo la remisión de la historia clínica del interesado en caso de que no se hubiera hecho ya. La Administración sanitaria aceptó el contenido de nuestra resolución y así se lo hicimos saber al autor de la queja.

En el mismo epígrafe relativo a derechos y deberes de los usuarios pero en materia de tratamiento y plazos se han presentado 6 quejas que no han dado lugar a ninguna resolución puesto que en 5 de los casos la problemática se resolvió tras nuestra intervención y en el otro supuesto, el reclamante desistió de su petición.

## 2. CONSUMO

Al igual que en años precedentes la mayoría de las quejas sobre consumo han sido presentadas por el movimiento asociativo y versan sobre la falta de respuesta a escritos de diversa índole. Diecinueve han sido las quejas presentadas en la materia.

Concretamente este año hemos dictado tres resoluciones en la materia, las tres procedentes de la misma asociación en la que se ponía de manifiesto el incumplimiento del deber normativo de resolver previsto en los arts. 42 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La primera recayó en el expediente **20111091** e iba dirigida al Ayuntamiento de Medina del Campo; y la segunda y tercera (**20122298** y **20121558**) a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Hemos recibido respuesta a las dos primeras y han sido aceptadas. La tercera no había obtenido respuesta a la fecha de cierre de este Informe si bien la Administración se encontraba dentro de plazo para hacerlo.



## ÁREA K

### JUSTICIA

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>52</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>27</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>22</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>3</b>

A lo largo del año 2012 se han recibido tres quejas menos que durante el año 2011. En concreto, han sido 52 las quejas formuladas en el Área de Justicia.

Tampoco en esta ocasión puede deducirse de ese descenso una alteración significativa de la que extraer conclusiones concretas y definitivas en relación con las razones que han motivado dicha variación.

Es más, cabe pensar que tras la reciente entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, y su efectiva aplicación práctica en el año 2013, se generará un aumento de las quejas relacionadas con el cobro de dichas tasas judiciales en la medida en que ello puede provocar que los ciudadanos que no reúnen los requisitos establecidos para que se les reconozca el derecho a justicia gratuita (que también se encuentra en este momento pendiente de una importante reforma) no puedan asumir tampoco los importes que esas tasas suponen y cuyo abono se constituye en presupuesto para provocar y promover el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los supuestos que dicha Ley prevé, teniendo en cuenta que de no afrontarse dicho pago y justificarse el mismo no se dará curso al escrito de que se trate y a la solicitud en el mismo contenida.

No obstante, también conviene precisar que con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, el Ministro de Justicia ha anunciado una modificación del sistema de tasas aprobado para acoger las recomendaciones (o alguna de ellas) que le ha dirigido la Defensora del Pueblo, lo que podría suponer la reducción de la cuantía de algunas tasas y la supresión de otras.

Al margen de lo anterior, debe señalarse que las causas que determinan el recurso a esta institución en relación con las reclamaciones que plantean los ciudadanos son las mismas que en años anteriores. En concreto, de las 52 quejas presentadas, 7 se referían a retrasos e irregularidades en los procedimientos, en 21 expedientes se mostraba la disconformidad de los reclamantes con el contenido de distintas resoluciones judiciales y 2 estaban relacionadas con problemas relativos a la ejecución de sentencias.

Además, en el año 2012 se han registrado y tramitado 3 quejas relativas a problemas relacionados con el Registro Civil, 2 con el Registro de la Propiedad, 4 con el reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente, un expediente guardaba directa relación con la actuación



de un letrado, otro con los honorarios de estos profesionales y también ha sido un solo expediente el registrado en relación con la actuación de colegios profesionales de abogados o procuradores.

Al igual que en años anteriores, conviene precisar que se incluyen también las quejas relacionadas con personas privadas de libertad y el correspondiente régimen penitenciario. De hecho, del total de 52 quejas antes citadas, son 7 las que guardan relación con estas cuestiones.

En ninguno de los expedientes registrados se ha dictado resolución siendo la razón que justifica esta situación, expuesta de forma reiterada en los sucesivos Informes de esta institución, la carencia de competencias en esta materia, lo que en muchos casos obliga a la remisión de los expedientes a la Defensoría del Pueblo. No obstante, en ocasiones es esta procuraduría la que archiva, sin esa remisión, las reclamaciones planteadas en la medida en que por ejemplo las pretensiones dirigidas a modificar resoluciones judiciales tampoco entran dentro del ámbito competencial de la citada Defensoría y por otro lado, no puede desarrollarse actuación alguna ante cuestiones privadas o reclamaciones que constituyen auténticas solicitudes de asesoramiento.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se exponen algunas de las reclamaciones recibidas durante el año 2012, siguiendo en la exposición en general el orden mantenido en el Informe anual correspondiente al año 2011.

## 1. FUNCIONAMIENTO DE ÓRGANOS JUDICIALES

En total, son 30 las quejas recibidas durante el año 2012 relacionadas con el funcionamiento de los órganos judiciales.

De ellas, tal y como ya se ha señalado, 7 se referían a irregularidades o retrasos en la tramitación de asuntos judiciales, 21 a disconformidades con el contenido de concretas resoluciones judiciales y 2 a problemas planteados en relación con la ejecución de sentencias o resoluciones judiciales.

### 1.1. Irregularidades y retrasos

La mayor parte, sino todas, las reclamaciones relacionadas con supuestas irregularidades o retrasos en procedimientos judiciales, han sido remitidas a la Defensora del Pueblo dada la falta de competencias de esta institución para la supervisión o control de lo actuado por los Tribunales.

Así ocurrió, entre otros, en el expediente registrado con el número de referencia **20120637**, en el que se aludía a un retraso en la tramitación de un procedimiento penal derivado de un accidente de tráfico en el que fallecieron dos personas. En concreto, en dicho expediente se hacía referencia a una solicitud de indemnización al Ministerio de Justicia por el retraso producido y por la circunstancia de que durante la dilatada tramitación del procedimiento el responsable del accidente había fallecido.

También fue remitido a la Defensora del Pueblo el expediente **20121630** en el que el reclamante indicaba que no se le había notificado en tiempo y forma una demanda de ejecución hipotecaria, lo que le había provocado indefensión dado que podía haber pagado el crédito, como finalmente hizo o vender la vivienda o ejercitar cualquier otro tipo de acciones en defensa de sus derechos.



En ambos casos, se aclaró a los reclamantes el ámbito de actuación de esta institución, remitiéndose las reclamaciones a la Defensora del Pueblo tal y como ya se ha señalado, dado que los retrasos e irregularidades a los que apuntaban dichas quejas se atribuían a órganos judiciales que no podían ser objeto de nuestra supervisión y tampoco podía desarrollarse intervención alguna en relación con el Ministerio de Justicia. Dicha Defensoría, en el segundo de los expedientes mencionados trasladó al reclamante ciertas indicaciones relativas al procedimiento para exigir responsabilidad disciplinaria al secretario judicial y de la misma forma, en el citado en primer lugar, aclaró al reclamante ciertos extremos relacionados con la exigencia de responsabilidad en el caso de daños derivados de error judicial.

## 1.2. Ejecución de resoluciones judiciales

En el año 2012 se han registrado 2 reclamaciones relacionadas con problemas relativos a la ejecución de resoluciones judiciales.

Así ocurría, en el expediente **20120621** en el que en síntesis se hacía referencia, en relación con las sentencias dictadas en procesos de familia y las pensiones de alimentos señaladas en las mismas y en orden a su ejecución, a la posibilidad de crear o establecer un mecanismo de embargo automático de los ingresos y bienes de los padres que no se ocupaban de sus hijos y no hacían frente al abono de tales pensiones.

En concreto, en este supuesto, tras aclarar al reclamante la función de esta procuraduría, se acordó el archivo de la reclamación recibida.

Por otro lado, en el expediente **20123393** se aludía a la falta de pago de una indemnización señalada en una sentencia dictada por un órgano judicial del orden social, indicando el reclamante que la empresa condenada a dicho pago no había tenido nunca intención de cumplir dicha sentencia y planteándose el por qué de la falta de embargo de bienes de aquella para hacer efectivo el cobro pendiente.

En este caso, la queja fue remitida al Defensor del Pueblo, al referirse a cuestiones ajenas al ámbito de actuación de esta institución.

## 1.3. Disconformidad con resoluciones judiciales

Son 21 los expedientes registrados a lo largo del año 2012 en los que los reclamantes mostraban su disconformidad con el contenido de concretas resoluciones judiciales.

De entre ellos, parece oportuno mencionar los expedientes **20121261** (relacionado con el embargo de la pensión del reclamante acordado por un órgano judicial para lograr la extinción de una concreta deuda) y **200123667** (relacionado con la disconformidad del reclamante con el contenido de una sentencia dictada en un juicio de faltas).

En ambos casos se procedió al archivo de las quejas, dado que de conformidad con lo establecido en el art. 117 de la Constitución Española, el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde en exclusiva a jueces y magistrados integrantes del poder judicial, y ello impide la revisión por esta procuraduría de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales.



## 2. ABOGADOS, COLEGIOS DE ABOGADOS Y JUSTICIA GRATUITA

En el año 2012 se han recibido cuatro reclamaciones relacionadas con el reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente. En concreto, los expedientes **20121051**, **20121094**, **20121674** y **20124212**.

Los tres primeros fueron remitidos a la Defensora del Pueblo al no entrar las cuestiones planteadas en el ámbito de supervisión de esta institución, dado que en esta Comunidad Autónoma no se ha producido hasta la fecha ninguna transferencia de competencias en materia de justicia.

Al parecer, en ninguno de los supuestos mencionados se apreció por la citada Defensoría la existencia de una irregularidad que exigiera o justificase una decisión supervisora por su parte.

En el cuarto de los expedientes mencionados (**20124212**) el reclamante en realidad se planteaba una solicitud de asesoramiento que escapaba por completo a las funciones de supervisión de esta institución, además, en el relato de hechos contenido en la queja se aludía también a una solicitud de justicia gratuita y al tiempo que podía tardarse en su resolución una vez planteada.

Esta reclamación fue archivada directamente al constatar, en conversación telefónica mantenida con su autor, que la misma se había remitido también al Defensor del Pueblo. En el escrito de rechazo y archivo que se le dirigió se le aclararon distintos extremos relacionados con las funciones y competencias de esta institución y se le indicó la existencia del Servicio integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León, al que podía acudir para recabar información en relación con el problema de fondo que se deducía y derivaba de su reclamación.

Por otro lado, en el expediente **20120783** se reflejaba la disconformidad de su autor con la actuación de un despacho de abogados, planteando una serie de interrogantes que se traducían en una auténtica consulta ajena al ámbito de actuaciones de esta institución y ello determinó el rechazo de la reclamación y el archivo de dicho expediente.

Asimismo, guardaba relación con la actuación de un abogado, pero también con la de un concreto Colegio de abogados y la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Valladolid, el expediente **20124213**, que en este caso fue remitido a la Defensora del Pueblo y en el que el reclamante planteaba también cuestiones relacionadas con el inadecuado comportamiento de un funcionario de un concreto Juzgado.

Por último, parece oportuno aludir al expediente **20120771** en el que el reclamante mostraba su disconformidad con una resolución de un Colegio de abogados por la que se archivó un expediente informativo abierto contra un letrado como consecuencia de la denuncia formulada por aquél.

Este expediente fue remitido a la Defensora del Pueblo que no apreció irregularidad en la actuación del Colegio de abogados al que se aludía en la reclamación.

## 3. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

Todos los expedientes registrados en este ámbito fueron remitidos a la Defensora del Pueblo dada la falta de competencias de esta procuraduría tanto en relación con el contenido de dichas reclamaciones como en relación con las administraciones implicadas en los mismos.



Ello no obstante, en el expediente **20121047** además de la citada remisión se comunicaron los hechos relatados por el reclamante a la Fiscalía correspondiente, dado que esos hechos de ser ciertos podían ser constitutivos de una infracción penal. En efecto, el reclamante aludía a las agresiones de que había sido objeto un preso por parte de los funcionarios de un centro penitenciario ubicado en esta Comunidad Autónoma.

La Fiscalía inició unas diligencias de investigación acordando finalmente su archivo al no resultar acreditados los hechos denunciados.

Por otro lado, entre las reclamaciones englobadas en este epígrafe parece oportuno mencionar el expediente **20120515** en el que un preso planteaba su temor a salir del centro penitenciario en el que se encontraba cumpliendo condena ante las dificultades existentes para que pudiera recibir el tratamiento y la atención sanitaria que precisaba, tras la entrada en vigor del RD 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. También resultaba de la reclamación que la autorización de residencia del interno y la cédula de inscripción que había solicitado habían sido denegadas.

La Defensora del Pueblo ha solicitado información a la Subdelegación del Gobierno en León sobre las cuestiones planteadas en la reclamación estando, en la fecha de cierre del presente Informe, a la espera de respuesta a la citada solicitud.

#### 4. REGISTROS CIVIL Y DE LA PROPIEDAD

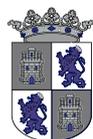
A lo largo del año 2012 se han recibido 3 reclamaciones relacionadas con el funcionamiento de los órganos encargados del Registro Civil y 2 quejas relativas a un Registro de la Propiedad.

En relación con el funcionamiento del Registro Civil, en el expediente **20121501** se aludía a un supuesto retraso en resolver un recurso interpuesto frente a la denegación de una solicitud de inscripción de un matrimonio. La misma problemática se planteaba por el reclamante en el expediente **20121838**. Y, en fin, en el expediente **20121866** se hacía referencia a cuestiones relacionadas con la nacionalidad española y al trato supuestamente incorrecto prestado a los reclamantes por un funcionario de un Registro Civil ubicado en esta Comunidad Autónoma.

Todas las reclamaciones se remitieron a la Defensora del Pueblo, en atención a la circunstancia de que los órganos encargados del Registro Civil y el Registro de la Propiedad no forman parte de la Administración autonómica o local de Castilla y León.

Por lo que se refiere al funcionamiento del Registro de la Propiedad, a título de ejemplo puede citarse el expediente registrado con el número de referencia **20120954** en el que el reclamante mostraba su disconformidad con la actuación de un Registrador de la Propiedad por entender, según parecía desprenderse de la queja, que había inscrito un inmueble con algún error.

La queja fue remitida a la Defensora del Pueblo y admitida a trámite por esta encontrándose en curso en la fecha de cierre del presente Informe.



## ÁREA L

### INTERIOR, EXTRANJERÍA Y EMIGRACIÓN

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>69</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>34</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>8</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>20</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>7</b>

#### 1. INTERIOR

El apartado de Interior atiende las reclamaciones de los ciudadanos relacionadas con el tráfico y la seguridad vial, con las actuaciones vinculadas con el servicio de protección civil, con la seguridad ciudadana, así como las controversias que se suscitan en el ámbito de regulación del juego y en el desarrollo de espectáculos públicos de distinta naturaleza.

Durante el año 2012, los diversos temas que configuran este apartado, han dado lugar a la presentación de un total de 62 quejas, (42 menos que en el ejercicio 2011), de las cuales 49, es decir, un 79% de las quejas, se referían a cuestiones concernientes al tráfico, la circulación de vehículos a motor y la seguridad vial.

El resto de las reclamaciones, se han repartido de forma desigual, siendo 6 las quejas presentadas correspondientes a la seguridad ciudadana, 1 en el ámbito de la protección civil y 5 sobre juego y espectáculos.

##### 1.1. Tráfico y seguridad vial

El tráfico y la circulación de vehículos a motor genera gran número de conflictos cotidianos y conlleva relevantes problemas, en ocasiones con graves consecuencias, que hacen necesaria la adopción de medidas y actuaciones que permitan la convivencia de vehículos y peatones en el uso de las vías públicas y la reducción de la siniestralidad vial, de forma que el ejercicio de la libertad de circulación no lesione intereses individuales o colectivos que deben ser objeto de protección. Entre estas medidas a adoptar se encuentran la vigilancia y sanción de los comportamientos indebidos, así como la ordenación y regulación del tráfico conforme a las características de cada vía.

Así, bajo este epígrafe se agrupan las reclamaciones que los ciudadanos han dirigido en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora de las administraciones en materia de tráfico, y la ordenación y control del tráfico.

En el año 2012 se recibieron un total de 36 quejas, (34 quejas menos que el año anterior) relacionadas con el tráfico y circulación de vehículos, entre las cuales han predominado



las reclamaciones suscitadas en materia de infracciones y procedimientos sancionadores, especialmente en lo concerniente al régimen de notificaciones y las infracciones derivadas de la regulación de las zonas de estacionamiento limitado, así como en materia de regulación de los vados o entradas de vehículos por las aceras.

Los problemas en el ámbito de la seguridad vial han dado lugar a la presentación de 13 quejas, (6 más que el ejercicio anterior) manteniendo la tendencia de ligero incremento que anualmente experimenta esta materia reflejo de la preocupación y relevancia que para los ciudadanos tienen tanto las cuestiones vinculadas con la necesidad de mejorar o adoptar medidas adecuadas de seguridad vial en nuestras ciudades, como las cuestiones vinculadas con la ordenación del tráfico y la señalización vial.

El grado de colaboración de las administraciones puede considerarse satisfactorio tanto por la disposición a aceptar las resoluciones formuladas como por la pronta respuesta que suelen obtener las peticiones de información que se dirigen en relación con estas cuestiones.

### **1.1.1. Expedientes sancionadores en materia de tráfico**

Como se ha advertido de forma reiterada en Informes anteriores, y así se pone en conocimiento de los ciudadanos en su caso, el análisis de las discrepancias en esta materia debe ceñirse a comprobar el respeto, por parte de las administraciones, de las garantías formales que deben observarse en los procedimientos sancionadores, no siendo función de esta procuraduría debatir los hechos que hayan dado lugar a la formulación de la denuncia, como en ocasiones se pretende.

#### **1.1.1.1. Prueba de cargo del hecho infractor. Exceso de velocidad**

El expediente **20120092** tenía su origen en la denuncia formulada contra el titular de un vehículo por circular presuntamente a 80 km/h estando la velocidad limitada a 50 km/h, limitación genérica en vía urbana o travesía. La referida velocidad fue determinada por un cinemómetro que constaba identificado en la denuncia.

Notificada la denuncia con los referidos datos y la copia de la correspondiente fotografía, la persona titular y conductora del vehículo formuló alegaciones y propuso la práctica de numerosas pruebas, entre ellas solicitó la remisión del certificado de verificación y homologación del cinemómetro utilizado. Las pruebas fueron desestimadas por la Administración local al considerar que los hechos estaban suficientemente probados con el boletín de denuncia y el informe de ratificación del agente denunciante, por lo que no era necesaria la práctica de prueba alguna. Finalmente el conductor fue sancionado.

Examinada la copia íntegra del expediente sancionador remitida por el Ayuntamiento de Palencia no se pudo constatar en el mismo la existencia del certificado de verificación periódica del cinemómetro utilizado para determinar la velocidad a la que circulaba el vehículo presuntamente infractor.

Bien es cierto que en el expediente figuraban tanto el boletín de denuncia, como el acta de ratificación del agente, así como la fotografía de la presunta infracción, ahora bien la denuncia hace prueba de que el cinemómetro detectó un exceso de velocidad pero no se pudo constatar que la velocidad detectada fuera la correcta pues no existía constancia



de que el aparato de detección o medición utilizado reuniera las condiciones técnicas de verificación, correspondiendo a los denunciantes y a la Administración la acreditación de que el aparato reunía las condiciones exigidas, lo que en este caso no fue así.

En el expediente analizado, no existía prueba que acreditara la velocidad a la que circulaba el conductor, toda vez que la presunción de veracidad de la denuncia no alcanza a la fiabilidad del aparato empleado, tal y como puso de manifiesto de forma reiterada el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, (STSJCyL de 17 de mayo de 1999 y 29 de septiembre de 2001).

Por otra parte, el conductor denunciado solicitó la remisión del certificado de verificación periódica del cinemómetro, prueba que fue desestimada por considerarse innecesaria en la resolución final. Ahora bien, toda vez que la infracción imputada consistía precisamente en la circulación a velocidad excesiva superando el límite genérico, hecho captado por cinemómetro, la petición de remisión del certificado de verificación del cinemómetro resultaba necesaria o pertinente ya que era precisamente el único medio de prueba con virtualidad suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia.

En el momento en el que la persona interesada cuestionó la legalidad de la prueba de cargo sobre el exceso de velocidad correspondía a la Administración la carga de probar el hecho constitutivo de la infracción aportando los elementos que convalidaran la validez y regularidad del correcto funcionamiento, homologación y verificación del cinemómetro de acuerdo con la Orden ITC/3699/2006, de 22 de noviembre, vigente en aquel momento, y al no hacerlo la prueba desarrollada no alcanzó a desvirtuar la presunción de inocencia del conductor.

Estas consideraciones dieron lugar a la formulación de una resolución al Ayuntamiento de Palencia en la que se instaba a la revocación del acto de imposición de la sanción por su disconformidad con el ordenamiento jurídico en los términos expuestos.

En la fecha de cierre de este Informe anual no se había recibido respuesta del Ayuntamiento de Palencia expresando su postura frente a esta resolución.

### **1.1.1.2. Proposición de prueba. Motivación de las resoluciones sancionadoras**

En el ámbito de las reclamaciones frente a irregularidades de carácter procedimental, la queja **20121096** tenía como objeto la supervisión del expediente administrativo sancionador tramitado por el Ayuntamiento de León por una infracción detectada mediante el sistema denominado "foto-rojo".

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en esta institución se puso de manifiesto que la persona denunciada interpuso recurso de reposición frente a la resolución sancionadora dictada por la Administración municipal y que éste no había sido resuelto, incumpléndose, en consecuencia, la obligación de dictar y notificar en plazo resolución expresa, obligación establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Por otro lado, también resultaba del examen del expediente que el Ayuntamiento de León en la resolución sancionadora no adoptó decisión expresa alguna en relación con las alegaciones de la persona sancionada, especialmente en lo relativo a la prueba propuesta,



si bien es cierto que esto no conduce necesariamente a la nulidad de lo actuado, ya que para eso es necesario que se acredite el requisito de la indefensión o, dicho de otra forma, que las pruebas eran pertinentes y que con su práctica, el resultado del procedimiento administrativo podría haber sido otro (STSJ de Andalucía, de 17 de abril de 2008), ello no exoneraba a la Administración de su obligación de pronunciarse sobre la admisión o denegación de la prueba propuesta.

Considerando lo expuesto, esta institución consideró adecuado instar al Ayuntamiento de León a que procediera a la resolución del recurso de reposición interpuesto de forma que la posible falta de motivación de la resolución sancionadora dictada quedara subsanada en vía revisora, adoptando con ocasión de la resolución del citado recurso, tanto las determinaciones procedentes en relación con la prueba propuesta, como en su caso las decisiones que de su admisión o rechazo puedan derivar en relación con el procedimiento sancionador.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León.

### 1.1.1.3. Régimen de notificaciones

La practica de las notificaciones en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, con carácter general y, especialmente en materia de tráfico, constituye un motivo reiterado de las reclamaciones de los ciudadanos.

Así, la existencia de irregularidades en la tramitación de un expediente sancionador en materia de tráfico, concretamente en el régimen de notificaciones del mismo dio lugar a la queja **20111192**.

El hecho denunciado lo había sido por medio de un dispositivo de “foto rojo” instalado en una calle de la ciudad de León por lo que el Ayuntamiento remitió, por correo certificado al titular del vehículo, la correspondiente denuncia junto con el requerimiento para que procediera a la identificación, en su caso, del conductor del vehículo en el momento de la infracción.

El primer intento de notificación personal se llevó a cabo con el resultado de destinatario “ausente” y el segundo intento, realizado al día siguiente, lo fue con el resultado de destinatario “desconocido”, tras lo cual se procedió a la notificación edictal de la denuncia y el requerimiento correspondiente en el Boletín Oficial de la Provincia de León.

Según puso de manifiesto el informe remitido por la Administración municipal, transcurrido el plazo conferido y sin que el titular compareciera en forma alguna en el procedimiento sancionador, se procedió a la cancelación del expediente inicial y a la consiguiente incoación de un nuevo expediente sancionador por infracción del art. 9 bis 1 a) de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, al no facilitar el titular del vehículo, debidamente requerido para ello, la identificación del conductor infractor. Esta denuncia sí fue notificada personalmente al titular del vehículo.

Ahora bien, considerando la tipificación que de la infracción del citado art. 9 bis 1 a) hace la Ley de tráfico resultaba relevante, en este caso, determinar si la notificación llevada a cabo en el procedimiento sancionador inicial, incoado por no respetar el conductor la luz roja no intermitente de un semáforo, fue debidamente realizada o si la notificación edictal de la que fue objeto el titular del vehículo vulneró su derecho de defensa y su derecho a ser informado de la acusación.



A este respecto, el Tribunal Constitucional, ha declarado la aplicabilidad a las sanciones administrativas no sólo de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, sino también de las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24.2 CE; aplicación que ha de hacerse no de forma literal, sino con ciertas modulaciones, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y condicionada a que se trate de garantías que resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador.

Así, entre las garantías del art. 24 CE que han de atenderse en el procedimiento administrativo sancionador están los derechos de defensa y a ser informado de la acusación cuyo ejercicio presupone que el implicado debe ser emplazado o debe serle notificada debidamente la incoación del procedimiento pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le impute.

En este sentido, la STC de 30 de abril de 2000, ha declarado que los posibles defectos en la notificación o emplazamiento administrativo, cuando se trate de un acto administrativo sancionador, revisten relevancia constitucional desde la perspectiva del art. 24 CE, refiriéndose, asimismo a la necesidad de que la Administración emplazase a todos los interesados siempre que ello sea factible, por ser conocidos e identificables a partir de los datos que se deduzcan u obren en el expediente administrativo, debiendo concurrir los siguientes requisitos para que revista relevancia constitucional la falta de emplazamiento personal:

- 1.- Que el no emplazado tenga un derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte.
- 2.- Que el no emplazado personalmente haya padecido una situación de indefensión a pesar de haber mantenido una actitud diligente.
- 3.- Que el interesado pueda ser identificado a partir de los datos que obren en el expediente.

Aplicando la doctrina constitucional expuesta al presente caso, resultó que la resolución del expediente sancionador cuestionado afectaba a los derechos e intereses del titular del vehículo no emplazado; asimismo no se pudo constatar una falta de diligencia que diera lugar a la situación de indefensión padecida, pues no había dato alguno que permitiera afirmar que tuvo conocimiento del primer procedimiento sancionador antes de que se procediera a la incoación y notificación del segundo; y, en último lugar, el domicilio del afectado era conocido por la Administración municipal y, de hecho, las notificaciones del expediente sancionador tramitado con posterioridad fueron llevadas a cabo correctamente.

Así, la Administración municipal al no emplazar personalmente al interesado en el procedimiento administrativo sancionador, pese a tener conocimiento de su domicilio y posibilidades para verificarlo o averiguarlo cuando la notificación resultó infructuosa por resultar el destinatario desconocido, no actuó con la diligencia que le era exigible creando al interesado una situación de indefensión relevante al impedirle ejercer su derecho de defensa, más aún cuando la falta de respuesta al requerimiento de identificación del conductor infractor formulado con la denuncia no notificada es, precisamente, el hecho infractor determinante de la incoación del segundo expediente sancionador.



A este respecto, el Tribunal Constitucional ha destacado la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible, por lo que el emplazamiento edictal constituye un último remedio de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por el destinatario de la misma, a cuyo fin deben extremarse las gestiones en averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o al menos a una convicción razonable de la inutilidad de los medios normales de citación.

Por lo que se refiere a supuestos de notificación edictal en procedimientos sancionadores en materia de tráfico, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que, incluso en los casos en que resulte frustrada la posibilidad de notificación personal en el domicilio que figure en el registro de vehículos, corresponde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, el intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos y al que, con la mayor normalidad, se dirigen después las actuaciones en vía ejecutiva administrativa.

En atención a lo expuesto, se concluyó que el titular del vehículo denunciado no fue debidamente notificado o requerido para que procediera a la identificación del conductor infractor vulnerándose el derecho del denunciado a la defensa y a ser informado de la acusación, por lo que se dirigió una resolución al Ayuntamiento de León al objeto de que revocara el acto de imposición de la sanción por incumplimiento de la obligación de identificación del conductor responsable.

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León.

Por otra parte, y con relación a la obligación de notificación en el acto de las denuncias en materia de tráfico, en el expediente **20111944**, el Ayuntamiento de Ponferrada, (León) reclamaba en vía ejecutiva el importe de una sanción de tráfico de la cual el conductor afirmaba no haber recibido notificación alguna.

Iniciada la investigación oportuna, nos dirigimos a la referida Administración local en petición de información y, en atención a dicha solicitud se remitió copia del boletín de denuncia formulado, así como copia de las actuaciones realizadas por el área de recaudación del Ayuntamiento de Ponferrada en el procedimiento de apremio tramitado al objeto del cobro del importe de la sanción.

Examinado el boletín de denuncia que dio lugar al procedimiento sancionador objeto de la queja, y al que esa Administración municipal había dado efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador, se observó que en el apartado de "Notificación de la denuncia", donde, como es habitual, figuran dos cajetines o casilleros donde debe marcarse si la denuncia se notifica o no en el acto, en este caso aparecían marcados, con una cruz o equis, los dos cajetines, el correspondiente a "Se notificó en el acto" y el que indica "No se notificó en el acto", y en éste último, a su vez, se había marcado la casilla de "Ausencia del conductor".

Como decimos las dos casillas estaban marcadas, ahora bien, era la segunda, la indicativa de que la denuncia no se notificó en el momento, la validada por medio de un círculo que la rodeaba, de forma que se concluyó que la denuncia no había sido notificada en el acto.



Así las cosas, y no habiendo sido notificada en el acto la denuncia, tal y como establece el art. 76 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, debido a la ausencia del conductor, el Ayuntamiento de Ponferrada debía proceder, de acuerdo con lo previsto en el art. 77 del mismo texto legal, a la notificación en el domicilio del denunciado o del titular del vehículo. Lo contrario supuso la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido lo que conllevaba la nulidad del mismo.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que se proceda a la revocación del acto de imposición de sanción del expediente sancionador incoado con el número (...), contra (...) por disconformidad con el ordenamiento jurídico en los términos expuestos en la presente resolución, así como de los actos de recaudación ejecutiva, debiendo procederse, en consecuencia a la devolución de las cantidades abonadas a este respecto por el afectado”.*

El Ayuntamiento de Ponferrada, (León) respondió a nuestra indicación poniendo de manifiesto que no consideraba adecuado seguirla.

#### **1.1.1.4. Procedimientos sancionadores en el ámbito de la regulación de las zonas de estacionamiento limitado**

En el expediente **20120570** se planteaba la improcedencia de una sanción impuesta por una infracción de la Ordenanza reguladora del servicio de ordenación y regulación de aparcamiento de vehículos en la vía pública del Ayuntamiento de León, toda vez que el lugar en el que se estacionó el vehículo no estaba incluido en la zona de estacionamiento regulado, zona ORA, no existiendo señalización alguna de dicha inclusión, ni de prohibición de estacionar.

Las competencias municipales en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor derivan de lo que al respecto establecen los arts. 25.2 b) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y 7 y 38.4 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

A este respecto, el art. 7 de la LTSV atribuye a los municipios, en el ámbito de dicha Ley, las siguientes competencias:

a) La ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no este expresamente atribuida a otra Administración.

b) La regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.

Asimismo, el art. 38.4 prevé que el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por ordenanza municipal, pudiendo adoptarse las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas, limitaciones horarias de duración del estacionamiento.



La cobertura legal de las sanciones de la ordenación y la regulación del aparcamiento en las vías públicas se establece en los arts. 53 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en cuya virtud “todos los usuarios de las vías están obligados a obedecer las señales de circulación que establezcan una obligación o una prohibición...”, y 65 del mismo texto que dice que tendrán el carácter de infracciones administrativas “las acciones u omisiones contrarias a esta Ley o a los Reglamentos que la desarrollan”.

Todo ello en relación con el Reglamento General de Circulación, aprobado por RD 1428/2003, de 21 de noviembre cuyo art. 154 prevé la señal “R-309. Zona de estacionamiento limitado. Zona de estacionamiento de duración limitada y obligación para el conductor de indicar, de forma reglamentaria, la hora del comienzo del estacionamiento. Se podrá incluir el tiempo máximo autorizado de estacionamiento y el horario de vigencia de la limitación. También se podrá incluir si el estacionamiento está sujeto a pago”, y con el art. 171, relativo a marcas viales, cuya letra f) establece que: “las marcas azules que delimitan los lugares en que el estacionamiento está permitido, que sean de color azul en lugar del normal color blanco indican que, en ciertos periodos del día, la duración del estacionamiento autorizado está limitada”.

Por su parte, el art. 166 del Reglamento General de Circulación (RD 1428/2003, de 21 de noviembre), establece que las marcas sobre el pavimento, o marcas viales, tienen por objeto regular la circulación y advertir o guiar a los usuarios de la vía, y pueden emplearse solas o con otros medios de señalización, a fin de reforzar o precisar sus indicaciones.

Las marcas viales pueden ser: marcas blancas longitudinales, marcas blancas transversales, señales horizontales de circulación, otras marcas e inscripciones de color blanco y marcas de otros colores.

En cuanto a la Ordenanza reguladora del servicio de ordenación y regulación de aparcamiento de vehículos en la vía pública (ORA) del Ayuntamiento de León su art. 4 dedicado a la señalización prescribe que: “Las vías públicas que integran la zona de aplicación de regulación de aparcamiento, serán objeto de la debida señalización tanto horizontal como vertical. La señalización vertical será de carácter informativo, indicando el comienzo y la finalización del área sometida a régimen especial de aparcamiento. La señalización horizontal será de color azul para las vías de uso ordinario o de rotación, de color naranja para las vías de uso especial o de larga estancia, y de color verde para las vías de residentes y delimitará los lugares destinados al aparcamiento, únicos espacios en los que se permitirá el estacionamiento de vehículos”.

Considerando lo expuesto, las zonas o lugares donde el estacionamiento esté sometido a un régimen de limitación o regulación horaria deben estar señalizadas, delimitadas sin lugar a duda, mediante las marcas azules y la señalización vertical previstas por el Reglamento de Circulación, extremo que, en el caso sometido a supervisión, confirma la propia Ordenanza reguladora del Ayuntamiento de León cuando establece la exigencia de la “debida señalización tanto horizontal como vertical”.

Si bien la señalización vertical es indicativa del área o zona afectada y tiene carácter informativo sobre la duración horaria de la regulación, la señalización horizontal, debe delimitar los lugares destinados al aparcamiento, que por otra parte son los únicos espacios en los que se permitirá el estacionamiento de vehículos y debe hacerlo, como toda señal o marca vial, expresando de modo indubitado el mensaje a que obedece, de manera que pueda el usuario de la vía conocer la restricción que se le impone de modo claro y categórico.



En este caso, y tal y como confirmó el informe remitido por la Administración municipal, la calle sin salida donde el conductor estacionó su vehículo disponía únicamente de una señalización vertical de calzada sin salida, no existiendo señalización o marca vial alguna indicativa bien de la existencia de una prohibición de estacionar, bien de su inclusión y delimitación como zona azul o de estacionamiento con limitación horaria de forma que el conductor en ningún caso pudo concluir que en la referida calle exista dicha regulación o limitación horaria por lo que la sanción impuesta resultaba improcedente de forma que nos dirigimos al Ayuntamiento de León indicándole la procedencia de revocar el acto de imposición de la sanción objeto de la queja, siendo aceptada por la citada Administración.

Supuesto distinto fue el planteado en la queja **20111501**. EL expediente sancionador objeto de la queja se inició por denuncia formulada por dos controladores o vigilantes de la ORA por lo que resultaba trascendente para resolver la controversia planteada determinar en primer lugar el carácter y valoración de la denuncia formulada.

Constituye un criterio jurisprudencial consolidado que los controladores o vigilantes de las zonas sometidas a ordenanza reguladora de estacionamiento no tienen la consideración ni de agentes de la autoridad, ni de auxiliares de la Policía Municipal, de donde se concluye que la denuncia de un controlador o vigilante de la ORA del Ayuntamiento de León tiene la naturaleza propia de los actos jurídicos que el art. 7 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, aprobado por el RD 320/1994 denomina denuncias de carácter voluntario por hechos de circulación. Estas denuncias no gozan de la presunción legal de certeza y, por lo tanto, respecto de los hechos descritos en ellas, no aportan el valor probatorio que la ley confiere a los hechos constatados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad.

No obstante, no puede reputarse carente de todo valor la denuncia efectuada por estos vigilantes o controladores, a los efectos de acreditar una infracción. Tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo, (ente otras, en Sentencias de 22 de septiembre de 1999 y 24 de septiembre de 1996), su denuncia será siempre un elemento probatorio a tener en cuenta, conjugándolo con el resto de circunstancias que puedan dar o negar verosimilitud a la misma, constituyendo un elemento de valoración discrecional por parte del órgano administrativo al que compete sancionar el hecho.

En este caso teníamos, de una parte la denuncia formulada por dos controladores de la ORA frente a la persona titular de un vehículo por realizar un estacionamiento por tiempo superior al señalado en el ticket y, por otra, la versión de la persona denunciada que afirmaba y aportaba al expediente administrativo el ticket que, colocado en su vehículo en el momento de la denuncia, habilitaba el estacionamiento del vehículo.

Para acreditar los hechos de la denuncia, uno de los controladores, sólo uno, el identificado como controlador n.º (...), firmaba un formulario de ratificación de la denuncia en el que, en caracteres o fórmula previamente impresa se establecía: *"Hago constar que el Vigilante que suscribe afirma y se ratifica en el hecho denunciado por corresponder el mismo a la realidad"*.

En este formulario, además de su firma, constaba el nombre y apellidos del vigilante n.º (...), junto con su DNI. No ocurría lo mismo con el otro controlador, el n.º (...), que también constaba en la papeleta de denuncia, del que sólo se hace constar en el formulario de ratificación, su DNI junto a un número de controlador distinto que no se corresponde con éste y sin que apareciera ni su filiación, ni su firma.



Asimismo en el formulario y, a pesar del contenido de las alegaciones del denunciado, no se realizaba una descripción precisa del hecho denunciado, más allá de la indicación del precepto presuntamente infringido, conteniendo únicamente una fórmula preimpresa de carácter genérico y abstracto, sin una mención circunstanciada de la concreta situación fáctica en el momento de la denuncia.

Frente a esta prueba de cargo, el titular y conductor del vehículo refirió, desde el inicio del procedimiento sancionador, una versión uniforme y reiterada de los hechos, aportando en todo momento copia del ticket que tenía colocado en su vehículo y que acreditaba que disponía de título habilitante para el estacionamiento en el momento de la presunta infracción. Además este ticket fue expedido por el parquímetro nº (...) que se ubica precisamente a la altura del n.º (...) de la calle (...), donde se encontraba estacionado el vehículo.

La reiteración y uniformidad en la declaración del denunciado, su posesión del ticket habilitante, así como el dato de la proximidad del parquímetro daban verosimilitud a la versión del denunciado, a lo que se unió que en ningún momento resultó cuestionado que el vehículo disponía de ticket, siendo el objeto de la discrepancia si él mismo habilitaba el estacionamiento en el momento de la denuncia.

Por otra parte, y reforzando la versión del denunciado, el informe remitido por la Administración municipal se expresaba en los siguientes términos *“ha de concluirse necesariamente que si bien se está en posesión del tique que habilitaría el aparcamiento denunciado y así es presentado en el pliego de cargos al efecto formulado, éste no estaba totalmente visible desde la vía pública, estándolo un tique de un periodo anterior al que ahora se aporta y que es el que se toma en consideración para la formulación de la denuncia”*. La Administración no negaba que la conductora estuviera en posesión del ticket habilitante, incluso daba a entender o admitía que el mismo estuviera en el interior del vehículo, lo que haría inviable la denuncia y sanción impuesta por inexistencia del hecho infractor.

En virtud de todo lo expuesto nos dirigimos al Ayuntamiento de León al objeto de que procediera a la revocación del acto de imposición de la sanción dictada, así como a la devolución del importe satisfecho por el afectado, indicaciones que la citada Administración municipal no estimó oportuno seguir.

## 1.1.2. Entrada y salida de vehículos. Vados

La queja **20120364** hacía alusión a los conflictos originados en la localidad de El Barraco, (Ávila), por la colocación de señales de vado permanente en los bajos, garajes o lonjas de algunos inmuebles, que no respondían a autorización administrativa municipal alguna siendo colocadas por los particulares con el objeto de evitar que se estacionara frente a sus garajes o lonjas, sin control alguno de esa Administración local.

Ateniéndonos a los términos del informe remitido por el Ayuntamiento de El Barraco, (Ávila), se concluyó que el municipio no disponía de Ordenanza municipal reguladora de la entrada y salida de vehículos a través de las aceras, justificándose esta circunstancia en la carencia de medios para hacer cumplir la misma, así como en lo innecesario de la adopción de esta regulación por tratarse de una cuestión de urbanidad o de relaciones de buena vecindad.



El informe también constataba la existencia de placas indicativas de vado permanente en la localidad que no contaban con autorización municipal alguna y que si bien no habían sido autorizadas, sí eran consentidas, siendo conocido en la localidad que las mismas ni creaban derechos, ni tampoco responsabilidades por su incumplimiento, siendo aceptadas como indicadoras de que en dichos garajes se estaciona un vehículo.

Asimismo, si bien el informe remitido afirmaba que no existía conflicto alguno por esta situación, lo cierto es que esa Administración municipal se estaba planteando la señalización, mediante el pintado de una línea amarilla, de la prohibición de estacionar en la salida de los garajes, evidenciando la existencia de problemas relacionados con la ordenación del tráfico respecto a los cuales ese Ayuntamiento debe adoptar medidas en orden a su solución.

En todo caso, la alegada falta de medios no puede excusar la intervención de ese Ayuntamiento en el cumplimiento de sus competencias en orden a la solución de los problemas relacionados con la ordenación del tráfico, por tanto, los motivos o alegaciones formuladas no resultaban admisibles toda vez que, de ese modo, la falta de desarrollo reglamentario en una materia concreta bastaría para hacer posible la renuncia del ejercicio de competencias atribuidas a una Administración pública.

Así, se recordó a la Administración local que el art. 7 del RDLeg 339/1990, atribuye a los municipios la competencia de ordenar y controlar el tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

Este precepto atribuye también a los municipios la regulación de los usos de las vías públicas mediante disposición de carácter general y, también, la retirada de los vehículos de las vías urbanas y el posterior depósito de aquellos en los casos y condiciones que reglamentariamente se determine.

La competencia tiene el carácter de irrenunciable, a tenor del art. 12 de la Ley 30/1992, y debe ejercerse por los órganos que la tienen atribuida como propia.

Conforme al art. 75 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, el aprovechamiento de la vía pública y sus aceras para la entrada de carruajes y vehículos constituye por lo general un uso común especial del dominio público, que está sujeto a licencia (art. 77 RB).

Las entidades locales pueden establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, estando prevista la posibilidad de establecer una tasa por la entrada de vehículos a través de las aceras (art. 20.1 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo).

La Administración puede proceder, si el obligado a ello no lo hiciera, a la retirada del vehículo de la vía y su depósito en el lugar que designe la autoridad competente, cuando un vehículo permanezca estacionado en los carriles o partes de las vías reservados exclusivamente para la circulación o para el servicio de determinados usuarios (art. 85 del RDLeg 339/1990).

Por tanto, el hecho de que el Ayuntamiento no disponga de Policía Local o del servicio de grúa para retirada de vehículos, no supone obstáculo alguno para autorizar el uso de garajes, pues el derecho a la reserva con prohibición de aparcamiento se garantiza instalando las oportunas señales y adoptando las medidas legalmente previstas cuando se infrinja dicha prohibición -retirada del vehículo y denuncia de la infracción-.



En cualquier caso, deberán denunciarse las conductas por aparcamiento indebido y tratar de solventar el problema tramitando los procedimientos sancionadores a que dieran lugar.

En lo concerniente a las señales de “vado permanente” instaladas sin la debida autorización de esa Administración municipal se indicó que el Reglamento General de Circulación, aprobado por el RD 1428/2003, de 21 de noviembre, define la señalización como el conjunto de señales y órdenes de los agentes de circulación, señales circunstanciales que modifican el régimen normal de utilización de la vía y señales de balizamiento fijo, semáforos, señales verticales de circulación y marcas viales, destinadas a los usuarios de la vía y que tienen por misión advertir e informar a éstos u ordenar o reglamentar su comportamiento con la necesaria antelación de determinadas circunstancias de la vía o de la circulación.

En cuanto a la responsabilidad de la señalización en las vías, tanto el art. 139 del citado Reglamento, como el art. 57 de la Ley de Seguridad Vial, establecen que corresponde al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación.

Asimismo, el titular de la vía o, en su caso, la autoridad encargada de la regulación del tráfico ordenará la inmediata retirada y, en su caso, la sustitución por las que sean adecuadas, de las señales antirreglamentariamente instaladas, de las que hayan perdido su objeto y de las que no lo cumplan por causa de su deterioro; salvo por causa justificada, nadie debe instalar, retirar, trasladar, ocultar o modificar la señalización de una vía sin permiso de su titular o, en su caso, de la autoridad encargada de la regulación del tráfico o de la responsable de las instalaciones (arts. 57 y 58.1 RDLeg 339/1990).

Por tanto, era al Ayuntamiento de El Barraco, como titular de las vías de su municipio, a quien incumbe el deber de instalar la señalización y marcas viales adecuadas a las características de las vías, con el fin de salvaguardar la seguridad de quienes las utilizan.

Las marcas viales son signos externos que se dirigen a todos los usuarios con el fin de ordenar la circulación, la determinación de cuál deba ser la señalización más adecuada para regular el tráfico no puede dejarse a la conveniencia de intereses particulares de unos u otros vecinos, sino que debe ser evaluado desde un punto de vista objetivo.

Este es el criterio que debe inspirar cualquier actuación relativa a la señalización viaria, la instalación de una señalización de tráfico no debe obedecer a la opinión subjetiva de los vecinos, sino que deberá valorarse si aquella es necesaria desde un punto de vista técnico para mantener la vía en las mejores condiciones posibles de seguridad. Entendemos que la señalización vial debe responder básicamente a criterios técnicos siempre en beneficio de la regulación y ordenación de la circulación, así como de la seguridad vial.

A este respecto la señal de vado, (licencia otorgada por el Ayuntamiento con la finalidad de atribuir al beneficiario una disponibilidad de la vía pública que permita el libre acceso de vehículos a un inmueble concreto), se encuentra comprendida y descrita en el Reglamento General de Circulación, entre las señales de reglamentación, incluida en las que denomina “Otras señales de prohibición o restricción”, identificada como: “R-308 e. Estacionamiento prohibido en vado. Prohíbe el estacionamiento delante de un vado”.



En virtud de todo lo expuesto se consideró adecuado dirigir la siguiente resolución al Ayuntamiento de El Barraco:

*“Que por parte de esa Administración municipal se otorguen las autorizaciones que resulten procedentes para posibilitar el acceso a los garajes del municipio, previa aprobación de la Ordenanza reguladora de las condiciones de otorgamiento de las licencias para entrada y salida de vehículos a través de las aceras.*

*Que, previo informe técnico, se valoren las circunstancias que concurren en la localidad de El Barraco (Ávila) y, en su caso, se adopten las medidas precisas para instalar la señalización vial necesaria en orden a la solución de los problemas de ordenación del tráfico puestos de manifiesto”.*

La Administración municipal aceptó parcialmente la resolución formulada toda vez que no consideró necesario llevar a cabo la regulación indicada para la concesión de las licencias de vado.

En una situación semejante, el expediente **20121162** planteaba precisamente la falta de cumplimiento de una resolución, similar a la que se acaba de referir, que en el expediente **20091742** se había dirigido al Ayuntamiento de Abades (Segovia) por un problema de obstaculización del acceso a un garaje.

En su momento, el citado Ayuntamiento aceptó en parte la resolución llevando a cabo una serie de medidas, como la instalación de bolardos, para garantizar la entrada y salida de un garaje. No obstante, se rechazó la propuesta de elaboración de una regulación municipal.

Pues bien, en esta situación se puso de manifiesto que se mantenían los problemas y perjuicios ocasionados por los estacionamientos indebidos, en particular al garaje objeto de la reclamación, refiriendo como una nueva cuestión la indebida ocupación de la vía por parte de la terraza de un establecimiento de hostelería colindante.

En cuanto a los problemas de ordenación del tráfico y señalización vial que, como indicaba el informe remitido, habían dado lugar a numerosas intervenciones de la Guardia Civil se le indicó al Ayuntamiento de Abades su deber de instalar la señalización y marcas viales adecuadas a las características de la vía cuya titularidad ostente, con el fin de salvaguardar la seguridad de quienes las utilizan, así como que el ejercicio de la potestad discrecional en la ordenación del tráfico viario ha de verificarse a través de la adopción de los criterios técnicos más eficaces que dependen de multitud de complejas circunstancias, y cuya elección y acogimiento en cada caso concreto han de deferirse al juicio ponderado de la Administración encargada de velar por su correcta regulación.

La cuestión concerniente a la regulación y ordenación de la entrada y salida de vehículos por la vía pública, y a la vista del informe remitido por la Administración, no quedó si no reiterar el contenido de nuestra resolución de fecha 15 de junio de 2010, dictada en el curso del expediente **20091742**, más aun cuando el art. 7.3 de la Ordenanza reguladora de la circulación en el casco urbano aprobada por el Ayuntamiento de Abades establece que: “A iniciativa del Ayuntamiento o del particular, (mediante el pago de una tasa que regulará la Ordenanza correspondiente), podrá establecerse vados para el paso de vehículos a través de la acera a un inmueble o solar”.



Por último, por lo que respecta a los problemas vinculados a la terraza del local de hostelería se recordó al Ayuntamiento de Abades que la ocupación del dominio público con mesas y sillas o veladores por parte del propietario de un bar constituye un ejemplo de uso especial de dominio público y está sujeto a autorización por parte del Ayuntamiento. Esta autorización o licencia municipal se otorga de modo discrecional y a precario. El uso especial, según señala la STS de 6 de abril de 1997, debe ser concedido mediante licencia o autorización, revocable por razones de interés público y, en general, sin derecho a indemnización, ya que no es más que un acto unilateral de tolerancia.

Conforme señala el art. 85.2 LPAP (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas), el uso especial es un uso que implica un aprovechamiento especial del dominio público, que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o la intensidad del mismo, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste.

Además de la licencia de ocupación demanial, la actividad en la vía pública está sujeta a licencia de actividad reglamentada, que normalmente será una extensión de la actividad principal.

De esta manera, tanto la licencia de ocupación como la de actividad, habrán de condicionarse para que el uso sea "especial", esto es, que no impida ni restrinja el derecho de los demás ciudadanos. Por ello, cuando el Ayuntamiento otorga la licencia debe especificar no sólo el terreno a ocupar, sino otras condiciones, especialmente, el horario, número de mesas y sillas, etc. Todo ello con la finalidad de no causar molestias a los vecinos y viandantes.

Todas estas consideraciones dieron lugar a la formulación de la siguiente resolución que fue parcialmente aceptada por el Ayuntamiento de Abades, (Segovia):

*"1.- Que por parte del Ayuntamiento de Abades se proceda a la elaboración de los informes técnicos oportunos que valoren las circunstancias de todo orden que concurren en la calle (...) de esa localidad, al objeto de verificar la idoneidad y eficacia de la señalización y marcas viales realizadas, así como la necesidad de ampliar la misma o adoptar mecanismos adicionales.*

*2.- Que por parte del Ayuntamiento de Abades se otorguen las autorizaciones que resulten procedentes para posibilitar el acceso a los garajes del municipio, previa aprobación de la Ordenanza reguladora de las condiciones de otorgamiento de las licencias para entrada y salida de vehículos a través de las aceras.*

*3.- Que por parte de esa Administración municipal se adopten las medidas oportunas para vigilar, no sólo la posible extralimitación en la ocupación de suelo público con mesas y sillas por parte del bar ubicado en la calle (...) de su localidad, sino también las molestias que la actividad de dicho establecimiento provoca, interviniendo en el caso de que sea necesario y evitando en la medida de sus posibilidades, que por esta ocupación se impida el acceso a los garajes situados en la citada calle".*



## 1.1.3. Ordenación del tráfico y seguridad vial

### 1.1.3.1. Circulación y estacionamiento de vehículos pesados o de gran tonelaje

Las molestias y daños que origina la circulación de vehículos pesados a su paso por las ciudades o por pequeñas localidades es un grave problema que de forma reiterada se plantea ante esta procuraduría.

Durante este año tuvimos conocimiento de los perjuicios y molestias que, el frecuente tráfico de vehículos pesados y de grandes dimensiones por la calle Las Fuentes, estaba causando a numerosos residentes de Fuentesnuevas (León), hechos que dieron lugar a la tramitación del expediente **20120307**, que recogía la manifestación de numerosos vecinos de la calle Las Fuentes, en Fuentesnuevas, que referían su preocupación ante el peligro y riesgo que supone para ellos el tránsito de camiones o vehículos pesados por la referida calle, además de los daños que dicha circulación puede ocasionar en la calzada.

Por otra parte, el informe de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Ponferrada refería que el tránsito de camiones era muy reducido, limitándose a los que tienen que acceder a una nave industrial existente en la zona, además de poner de manifiesto el buen estado de conservación de la referida calzada.

Ahora bien, la calle Las Fuentes se encuentra muy próxima tanto a la Nacional VI, Madrid-La Coruña, como a la carretera del Canal Bajo del Bierzo, pudiendo servir de vía de comunicación con la terminal de mercancías de Fuentesnuevas.

Si bien no fue posible verificar el grado o intensidad de la circulación de vehículos pesados por la calle Las Fuentes, resultaba indudable el riesgo que siempre supone el tránsito de vehículos pesados, su repercusión directa tanto en la seguridad vial de todos los usuarios de la vía, como en la calidad de vida de las personas que residen en la zona afectada, además de ocasionar un progresivo deterioro de las vías, (más aún si el tránsito no se ajusta a unas normas y limitaciones establecidas), por lo que, en todo caso, resultaría adecuado que se llevara a cabo la elaboración de un informe técnico sobre la situación concreta que se da en la calle Las Fuentes.

En ningún caso se cuestionó la competencia que sobre la ordenación del tráfico en las vías urbanas tienen atribuida los municipios, como se infiere de los arts 25.2 b) LBRL y 7 a) LTSV.

Por su parte, el art. 16 de la Ley de Seguridad Vial establece la posibilidad de que cuando razones de seguridad o fluidez de la circulación lo aconsejen, podrá ordenarse por la autoridad competente otro sentido de circulación, la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía, bien con carácter general o para determinados vehículos o usuarios, el cierre de determinadas vías, el seguimiento obligatorio de itinerarios concretos. Incluso, para evitar entorpecimiento a la circulación y garantizar la fluidez de la misma, se autoriza a interponer restricciones o limitaciones a determinados vehículos y para vías concretas, que serán obligatorias para los usuarios afectados. En el mismo sentido se pronuncian los arts. 37 y 39 del Reglamento General de Circulación aprobado por el RD 1428/2003, de 21 noviembre.

Por lo demás, a efectos de señales y marcas viales se hizo hincapié en la necesidad de llevar a cabo una señalización adecuada para regular el tráfico y garantizar la seguridad de los usuarios de la vía y que responda a criterios técnicos, objetivos, y no a intereses particulares.



Como se ha indicado en numerosas ocasiones, es indudable que existe un derecho subjetivo de los ciudadanos a circular con la necesaria seguridad por las vías públicas cuyo tránsito corresponde regular a la Administración en cualquiera de sus grados, y ese derecho goza de prioridad frente a las meras necesidades de garantizar la fluidez de tráfico, debiendo recordarse que una defectuosa señalización de la vía podría dar lugar a la responsabilidad de la Administración titular de la misma por incumplimiento de sus obligaciones a este respecto, cuando la deficiente señalización es causa de un accidente.

En consecuencia se consideró oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Ponferrada que estimó adecuado aceptarla:

*“Que por parte de personal técnico perteneciente a ese Ayuntamiento se proceda a valorar las circunstancias de todo orden que concurren en la calle Las Fuentes, en Fuentesnuevas, con el fin de decidir sobre la ordenación del tráfico de vehículos pesados y la necesidad de prohibir o limitar el paso de éstos, e instalar la señalización de tráfico que corresponda”.*

También los problemas y perjuicios ocasionados por la circulación de vehículos pesados eran el objeto del expediente **20112429**, resuelto en el ejercicio 2012, y que hacía alusión a la necesidad de prohibir la circulación de vehículos pesados en la calle Las Carbás de la localidad de Salas de la Ribera, perteneciente al Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez, (León).

En este caso, el informe remitido por la Administración local permitió concluir que la calle origen del problema, es una calle sin salida, muy estrecha y que carece de señalización alguna. Respecto a su estado de conservación y características técnicas, ningún dato aportaba el informe remitido pese a haber sido solicitados.

Asimismo se reconocía que, al menos de forma ocasional, debido a la construcción de una vivienda particular, por dicha vía circularon vehículos pesados mientras duraron las obras. Aunque este carácter excepcional de la circulación de vehículos pesados era negado por la persona que dirigió su queja ante esta institución, lo cierto es que no pudieron apreciarse datos o elementos de juicio que desvirtuaran las afirmaciones realizadas por la Administración local.

Lo que sí confirmaba el informe era que con motivo de aquellas obras y de la circulación de vehículos pesados se instaló una señal de entrada prohibida a vehículos destinados al transporte de mercancías con mayor peso autorizado que el indicado, señal que posteriormente fue retirada para colocarla en una plaza de la localidad de Salas de la Ribera donde, según se refería, resulta más necesaria.

Como resultado de la valoración jurídica, similar a la expuesta en el caso anterior, se estimó oportuno indicar al Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez (León), que se valoraran, por parte del personal técnico de esa Administración local o de la Diputación Provincial, las circunstancias de todo orden que concurren en el municipio y, en especial, en la localidad de Salas de la Ribera, con el fin de adoptar alguna decisión sobre la ordenación del tráfico de vehículos pesados y la necesidad de prohibir o limitar el paso de éstos, e instalar la señalización de tráfico que corresponda, así como sobre la necesidad y conveniencia de iniciar los trámites correspondientes para la elaboración y aprobación de una Ordenanza que regule el tránsito o circulación de vehículos pesados así como su estacionamiento en ese municipio.



En respuesta a la resolución remitida, la Administración municipal indicó que se había iniciado la ordenación y regulación de toda clase de vehículos y especialmente el tráfico de vehículos pesados en todos los pueblos del municipio. No obstante no se estimaba adecuada la elaboración de una Ordenanza reguladora del tránsito y estacionamiento de este tipo de vehículos.

### **1.1.3.2. Regulación del estacionamiento en vía pública con limitación horaria**

El establecimiento y regulación en las ciudades de las zonas o espacios para estacionamiento de vehículos con horario limitado y consiguiente exigibilidad de una tasa, (que comúnmente se ha dado en llamar “zona azul”), ha dado lugar, durante el año 2012, al planteamiento de situaciones muy diversas, desde la oposición o disconformidad genérica con el sistema, hasta una petición expresa y concreta de su establecimiento.

La disconformidad de carácter general con la implantación de esta regulación es una cuestión que continúa planteándose y siendo objeto de reclamación por parte de los ciudadanos (**20120443**).

Sin embargo, a este respecto consolidada Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto que, en nuestros días, la ordenación del tráfico urbano ha adquirido una nueva y relevante dimensión pública, pudiendo afirmarse que su correcta regulación influye, no sólo en la libre circulación de vehículos y personas, sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales, etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del patrimonio artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico.

La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas, (normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del demanio público etc.), están a disposición de las administraciones públicas competentes en la materia.

La disponibilidad de espacios físicos en zonas de dominio público para el estacionamiento de vehículos, su ocupación temporal de un modo limitado y rotativo, de manera que sea posible su reparto entre los eventuales usuarios a las diferentes horas del día, forma parte de ese conjunto de medidas que sirven para paliar los aspectos negativos de una realidad social, la del incremento constante de vehículos que circulan por las ciudades, que afecta a intereses que, por ser de todos, adquieren la condición de intereses colectivos.

Consiguientemente, aquellas conductas que, sin causa justificada alguna, bloquean los espacios públicos acotados, poniéndolos al servicio exclusivo de unos pocos usuarios durante un tiempo superior al permitido, personal y unilateralmente determinado, causan así un claro perjuicio, esto es, perturban o entorpecen a quienes circulan por las vías públicas de la ciudad con la legítima aspiración de encontrar un lugar para el estacionamiento temporal.

Como consecuencia, para el ejercicio de las competencias relacionadas con el tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas es habitual que las corporaciones locales articulen un conjunto de medios (personales, materiales, económicos), a veces de gran complejidad, que, organizados, constituyen el servicio municipal a través del cual se procura alcanzar ese resultado final que es la ordenación de la circulación.



Dentro de este conjunto de actuaciones están las que, como reconoce el art. 7 b) del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, se traducen en disposiciones de carácter general (ordenanzas) reguladoras de las vías urbanas, por medio de las cuales se hace compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles.

En cuanto a la petición sobre la conveniencia o necesidad de implantar una zona de estacionamiento limitado en una vía concreta de la ciudad de León, ante la escasez de plazas de estacionamiento, planteada en el expediente **20121604**, ésta reclamación no dio lugar a un pronunciamiento fiscalizador a este respecto toda vez que la cuestión planteada, como atinente a la ordenación y regulación del tráfico debe responder a criterios técnicos que en todo caso garanticen la seguridad de los usuarios de la vía y el mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación. En el supuesto referido el informe técnico elaborado por el Ayuntamiento de León concluía con la improcedencia del establecimiento del estacionamiento controlado para la calle solicitada.

Cuestión totalmente distinta era la alegada en el expediente **20120060** que ponía de manifiesto la improcedencia de la denegación, por parte del Ayuntamiento de Salamanca a un ciudadano, del distintivo de residente de la zona ORA, así como a la falta de resolución del recurso interpuesto al respecto.

Desde el punto de vista formal, el informe remitido por la referida Administración municipal puso de manifiesto que el recurso interpuesto por el interesado, frente a la resolución desestimatoria de su petición no había sido resuelto, incumpliendo el Ayuntamiento de Salamanca la obligación de resolver que incumbe a toda Administración pública, como así se le puso de manifiesto en la resolución formulada.

En cuanto al fondo de la cuestión, es decir la procedencia o no de la concesión del distintivo de residente en zona ORA, el art. 5.1 de la Ordenanza fiscal n.º 38 reguladora de la tasa por estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías públicas municipales del Ayuntamiento de Salamanca, establece que la obtención de la condición de residente en la ciudad de Salamanca estará sujeta entre otras, a la condición de que el inmueble donde se tenga el domicilio de residencia debe estar incluido o ser colindante con la señalización de estacionamiento limitado.

En este caso, el inmueble donde reside el solicitante, si bien tiene su acceso por el Paseo Torres Villarroel, el inmueble es colindante con la calle Hidalgos, tal y como se apreciaba en la imagen del visor del Plan General de Ordenación Urbana, que el Ayuntamiento de Salamanca facilita en su página web, de forma que, según se refiere, incluso la salida de los garajes del inmueble se efectúa precisamente por la citada calle Hidalgos que está incluida en la zona verde de estacionamiento limitado ORA, por lo que la solicitud formulada cumpliría el requisito de colindancia exigido por la Ordenanza municipal.

De esta forma se indicó al Ayuntamiento de Salamanca, que así lo aceptó, la necesidad de que dictara y notificara, con la mayor brevedad posible, la resolución expresa al recurso interpuesto por el interesado estimando su petición a tenor de la colindancia de su residencia con la calle Hidalgos incluida en la zona de estacionamiento regulado.



### 1.1.3.3. Señalización vial

Los problemas de ordenación del tráfico y seguridad vial observados en la avenida Los Llanos de la localidad de Navatejera, perteneciente al término municipal de Villaquilambre, (León), motivaron la tramitación del expediente **20120825**. Según se exponía en la reclamación, esta calle soporta un intenso flujo de tráfico con circulación en ambos sentidos, pese a la estrechez de su sección, que no permite el paso simultáneo de dos vehículos cuando uno de ellos es un autobús, asimismo se añadía que la estrechez de las aceras, unida a la proximidad de los vehículos al borde de la calzada, impide que los peatones transiten por aquéllas de forma segura.

La posible solución a estos problemas consistía, a juicio del promotor del expediente, en restringir la circulación de vehículos en la avenida Los Llanos a un solo sentido de la vía, de tal forma que pudieran ampliarse las aceras y eliminar los conflictos de tráfico generados por el cruce simultáneo de los vehículos.

Admitida a trámite la queja, se iniciaron ante el Ayuntamiento de Villaquilambre las gestiones de información precisas para decidir sobre la fundamentación o no de aquélla.

La respuesta que se remitió incluía un informe elaborado por los servicios técnicos municipales, varias fotografías de la calle en sus diversos tramos y los planos de la zona que reflejaban tanto la sección de la calle y la señalización vial existente, como las soluciones técnicas posibles.

El análisis de esta documentación puso de manifiesto la realidad de los problemas de tráfico expuestos en la reclamación ocasionados por las características de la vía, la estrechez de la calzada y de las aceras, junto con la densidad del tráfico que discurre por la misma y su ordenación actual, que permite la circulación de vehículos en ambos sentidos de la marcha, condiciones todas ellas que inciden de forma negativa en la seguridad vial del tráfico viario y peatonal en la avenida Los Llanos.

A la vista de la información enviada, no pudo si no recordarse que el deber de instalar la señalización y marcas viales adecuadas a las características de las vías, con el fin de salvaguardar la seguridad de quienes las utilizan, corresponde a la Administración titular de las mismas, en este caso el Ayuntamiento de Villaquilambre.

Como se ha indicado reiteradamente por esta procuraduría, corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales, lo que supone que sobre la Administración titular de la vía pesa la obligación de instalar la señalización más adecuada para regular la circulación.

Este deber de mantener en las debidas condiciones de seguridad las vías públicas municipales se refiere, tanto a las personas que deambulan por ella, como al tráfico rodado, con el fin de evitar accidentes, así se desprende de lo establecido en el art. 25.2 b) de la Ley de Bases del Régimen Local, y en el art. 7 a) LTSV.

Se insistió en que si bien el art. 25.2 b) de la LBRL atribuye a los Ayuntamientos, ciertamente, la facultad de ordenar el tráfico en las vías urbanas, no hay que olvidar que el apartado a) del mismo artículo les impone el deber de velar por la seguridad en los lugares públicos, concepto este último que, según ha declarado la Jurisprudencia, no puede verse restringido hasta el punto de excluir del mismo la seguridad vial de conductores y peatones e impone adoptar las medidas oportunas de acuerdo con el principio de eficacia que proclama el art. 6 de la misma Ley.



En el concreto caso planteado, dada la información facilitada por el Ayuntamiento, se llegó a la conclusión de que, efectivamente, pueden mejorarse las condiciones de seguridad vial de la avenida Los Llanos y, por lo tanto, animamos a que, a la mayor brevedad posible, se adoptaran las medidas precisas para la subsanación de los problemas detectados.

El mismo informe técnico realizaba una valoración de las soluciones posibles, indicando que *“en principio resolvería el problema de los anchos de acera y permitiría conseguir anchos de las mismas de al menos 1,20 m, con una calzada de 3,50 m de ancho prácticamente constante, siendo el ancho de las aceras variable, pero más seguro y accesible para los peatones”*. El tráfico de vehículos más lógico, según el criterio del técnico, *“sería el que entra de León, haciendo que los que salen de Navatejera hacia León lo hagan bien por la calle Virgen Blanca o por la calle Alcalde Antonio Ramos, hacia la vía de servicio sensiblemente paralela a la LE-20 y que se une con esta en la glorieta de acceso al hospital desde la LE-20.*

*Esta posible solución implicará no sólo urbanizar la avenida Los Llanos de Nava en su tramo conflictivo, sino que el tramo de vía de servicio citada y la calle Virgen Blanca debería contar al menos con un mínimo encintado de aceras (provisional) que cumpla con la accesibilidad y supresión de barreras.*

*En todo caso la solución debe ser coordinada con el Ayuntamiento de León y el Ministerio de Fomento, pues la vía de servicio es dominio o servidumbre de carreteras del Estado y discurre por terrenos del Ayuntamiento de León.*

*Tanto el Ayuntamiento de León como el Ayuntamiento de Villaquilambre cuentan en sus PGOU respectivos con una solución de enlace con la LE-20 y conexión a red viaria de Villaquilambre que todavía sería más óptima, si bien la dificultad estaría en la obtención de terrenos para su ejecución”.*

Las consideraciones jurídicas expuestas y el informe técnico realizado por los servicios municipales del Ayuntamiento de Villaquilambre motivaron la resolución que, desde esta institución dirigimos a dicha Administración municipal, con el objeto de que se adoptaran las medidas de reordenación del tráfico y mejora de infraestructuras que permitan garantizar una mayor seguridad vial a los usuarios de esta calle, indicaciones que fueron aceptadas.

#### **1.1.3.4. Seguridad vial**

La Administración tiene el deber de mantener las carreteras y vías abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede garantizada. La omisión de este deber puede determinar la existencia del nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos que puedan producirse, y surgir por tanto la obligación de responder de la Administración ante la quiebra de las condiciones mínimas de seguridad que está obligada a garantizar.

La Jurisprudencia ha reconocido que existe un derecho subjetivo de los ciudadanos a circular con la necesaria seguridad por las vías públicas cuyo tránsito corresponde regular a la Administración en cualquiera de sus grados.

El motivo de la reclamación en el expediente **20111802**, que fue resuelto durante el año 2012, era el deficiente estado de conservación y mantenimiento de parte de la mediana sita en la Ronda Interior de Burgos.



A este respecto, el informe remitido por el Ayuntamiento de Burgos ponía de manifiesto el mal estado de conservación de la que se denomina Avenida de Villalonquejar.

A la vista de lo informado, y toda vez que la realidad de las deficiencias viales en la avenida de Villalonquejar no era objeto de controversia, habiendo sido reconocidas por la Administración municipal, se le recordó que las vías de circulación son vías de dominio y uso público construidas fundamentalmente para la circulación de automóviles y su utilización conlleva una serie de tareas de conservación y mantenimiento cuyo objetivo es que dichas vías se encuentren y mantengan en las mejores condiciones de uso.

En el ámbito local, corresponde a los municipios, en todo caso, el mantenimiento de la vía pública y su mejor uso, de conformidad con lo previsto en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. También la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León dispone, en el art. 20.1 e), que los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en materia de conservación de vías y caminos.

Todo ello sin olvidar la responsabilidad de mantenimiento de las vías en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la obligación de instalación y conservación de las adecuadas señales y marcas viales que la Ley de Tráfico y Seguridad Vial atribuye al titular de la vía.

De esta forma, los ayuntamientos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y ordenación del tráfico por las vías urbanas y son responsables de las necesarias obras de conservación o de reparación de desperfectos, o bien de la adecuada señalización en tanto no se proceda a la reparación.

Como ha destacado reiterada Jurisprudencia, la expresión “mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación” constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido habrá que integrar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto; y el término “posibles” nos conduce necesariamente a la fijación de los niveles exigibles de eficiencia, para la disminución de riesgos, en la gestión del servicio público de carreteras o de vías públicas; la fijación de ese estándar está en función del desarrollo de la Administración pública y de la sociedad donde se centra su actividad al servicio objetivo de los intereses generales.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular una resolución al Ayuntamiento de Burgos al objeto de que adoptara los acuerdos oportunos y las medidas necesarias con la finalidad de proceder a la reparación y debido acondicionamiento de la avenida de Villalonquejar, así como a su posterior mantenimiento, de forma que se cumpla con las debidas condiciones de seguridad para todos los usuarios de la vía.

Esta resolución no fue aceptada por la referida Administración municipal, con fecha posterior al cierre de este Informe anual.

Por último, en relación con la seguridad vial cabe reseñar el expediente **20101161** motivado por la frecuente presencia de vehículos a motor circulando por las zonas peatonales y ajardinadas del Polígono X, (Moisés de León), de la ciudad de León, situación especialmente favorecida por la desaparición de los elementos que impedían la entrada de vehículos en el recinto interior y peatonal del citado Polígono X, en particular por la zona peatonal y ajardinada próxima a la bolera, la zona de petanca y las zonas de juego de las canchas de baloncesto.



Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información al Ayuntamiento de León en relación con las cuestiones planteadas. Sin embargo, a la vista del contenido del informe remitido, resultó necesario solicitar nuevamente información a la Administración municipal, petición que no fue atendida, procediéndose al archivo del expediente y a la inclusión de dicha Administración local en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras por la falta de respuesta a nuestras reiteradas peticiones de ampliación de información.

Tras el archivo del expediente, el Ayuntamiento de León remitió el informe relacionado con las nuevas cuestiones planteadas, a la vista del cual se procedió a la reapertura del expediente y a dejar sin efecto la inclusión de esa Administración en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Entrando en la cuestión de fondo, en la resolución de la cuestión planteada se consideró el hecho de que los peatones son el elemento más frágil de todos los que circulan por las calles por lo que, en principio, el tránsito de vehículos por las zonas peatonales constituye en sí un elemento de riesgo. El uso compartido de zonas peatonales por personas a pie y por vehículos ocasiona riesgos potenciales para los viandantes que pueden verse en situaciones de peligro en caso de colisión.

Por estos motivos, los apartados 55 y 56 del anexo I de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, establecen que el uso de las zonas peatonales (entre las que se incluyen aceras, andenes y paseos) se encuentra reservado a la circulación de peatones.

En consecuencia, los vehículos tienen vedada la circulación por dichos espacios, tal y como también dispone el art. 121.5 del Reglamento General de Circulación, aprobado por RD 1428/2003, de 21 de noviembre, según el cual la circulación de toda clase de vehículos en ningún caso deberá efectuarse por las aceras y demás zonas peatonales. De esta forma, queda precisada por la normativa vigente la prohibición expresa para toda clase de vehículos, de circular por las aceras y zonas peatonales.

En el presente caso, en la zona descrita (recinto interior y peatonal del Polígono X, en particular la zona peatonal y ajardinada próxima a la bolera, la zona de petanca y las zonas de juego de las canchas de baloncesto), y a tenor del carácter peatonal de la misma, se instaló en su momento una señal vertical de circulación prohibida (R-100), así como varios arcos de balizamiento que impedían el acceso rodado a dicha área.

El informe remitido por la Administración municipal constataba que las referidas barreras habían sido arrancadas y, sin aclarar la autoría o la adopción de algún acuerdo o resolución al respecto, indicaba que el paso es utilizado por los servicios de limpieza.

En todo caso, del informe se infería que la prohibición de circulación por la zona descrita se incumplía, corroborando así las alegaciones realizadas ante esta institución y poniendo de manifiesto la insuficiencia de la señalización vertical existente, (a este respecto, incluso el pie de foto de una de las imágenes que figuran en el informe dice: "panorámica de entrada donde deberían estar cinco arcos de balizamiento"). Sin embargo, no se apreciaba, ni se refería inconveniente alguno para que la situación se repusiera a su estado anterior procediendo a la instalación o reposición del sistema de balizamiento o cierre del acceso que, en su caso, y si resultara necesario para el tránsito de los servicios municipales, bien pudiera disponer de un sistema que permita su retirada ocasional para tales fines.



Lo contrario supondría exponer a los viandantes, especialmente a los menores de edad que frecuentan la zona dada la proximidad a las áreas de juego, a un riesgo o peligro para su integridad física, como consecuencia de la circulación de vehículos de motor, en ocasiones a una velocidad totalmente inadecuada, vulnerando las prescripciones vigentes de la normativa de tráfico, sin que el ciudadano aprecie respuesta por parte de las autoridades municipales.

Lo cierto es que si bien existe una señalización vertical esta no resulta suficiente toda vez que fue precisamente tras la retirada de las barreras cuando comenzaron los problemas que motivaron la tramitación del presente expediente.

En todo caso, se indicó la procedencia de elaborar los informes técnicos oportunos al objeto de verificar la idoneidad de la señalización existente, así como la necesidad de ampliar la misma o adoptar mecanismos adicionales que velen por la seguridad de los peatones, valorando el carácter peatonal de la zona, la frecuencia de tránsito de peatones y menores de edad y el riesgo que conlleva la posibilidad de circulación de vehículos sin control por la zona.

Como se ha reiterado, en este caso el Ayuntamiento de León, tiene la obligación de proceder a la adecuada señalización de las vías cuya titularidad ostente, y tiene el deber de mantener las vías públicas del municipio en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada y la omisión de este deber o una defectuosa señalización de la vía puede determinar la existencia del nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos que puedan producirse, y surgir por tanto la obligación de responder de la Administración ante la quiebra de las condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró adecuado formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de León que puso de manifiesto la aceptación de la misma:

*“Que por parte del Ayuntamiento de León se proceda a reponer los arcos de balizamiento que han sido arrancados en el acceso al recinto interior y peatonal del Polígono X, en concreto a la zona peatonal y ajardinada próxima a la Bolera, la zona de Petanca y las zonas de juego de las canchas de baloncesto, adoptando, en todo caso, las medidas o los mecanismos adicionales necesarios que velen por la seguridad de los peatones y den solución al problema expuesto.*

*Que se adopten las medidas y se lleven a cabo las actuaciones necesarias tendentes al cumplimiento de lo dispuesto en la normativa general de tráfico expuesta, respecto a la circulación de vehículos de motor por las zonas peatonales del Polígono X de León.*

*Que se extremen las precauciones y se lleven a cabo las actuaciones necesarias para evitar la utilización indebida de las zonas peatonales mediante un ejercicio efectivo de la potestad sancionadora”.*

## 1.2. Seguridad ciudadana

Durante el ejercicio 2012 se han registrado 6 expedientes en materia de seguridad ciudadana. En este apartado se incluyen las reclamaciones recibidas a lo largo del ejercicio que cuestionaban alguna actuación de los miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado o de la Policía Local, normalmente, al igual que en años anteriores, cuando efectuaban alguna denuncia que daba lugar a la incoación de un procedimiento sancionador.



Como ejemplo, en el expediente **20120511**, el ciudadano ponía de manifiesto su disconformidad con la vigilancia que un agente de la Policía Local hacía de los estacionamientos indebidos precisamente en la calle donde residía el reclamante, y que había dado lugar a la incoación de numerosos expediente sancionadores por estacionamientos indebidos.

Examinada la cuestión planteada se llegó a la conclusión de que no existía, en principio, actuación irregular por parte de la Administración. Todo ello sin perjuicio de cualquier otra documentación no conocida por esta institución y de la que, en su caso, pudieran extraerse conclusiones diferentes, tanto en cuanto, la actuación del agente de la Policía Local a la que hacía referencia la queja, responde a las previsiones de la LTSV cuando atribuye a los municipios competencia sobre la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

De la situación expuesta en el expediente no se dedujo la existencia de una actuación o comportamiento incorrecto o indebido por parte del agente denunciante puesto que éste tiene la obligación de cursar las denuncias procedentes cuando tenga conocimiento, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control de la seguridad vial, de la posible comisión de unos hechos que infrinjan una norma de tráfico.

No obstante, este año, gran parte de las reclamaciones planteadas, a tenor del ámbito competencial de esta institución, fueron remitidas al Defensor del Pueblo, toda vez que la actuación objeto de controversia y para la que se pedía la actividad supervisora de esta procuraduría hacía referencia a miembros bien de la Guardia Civil o del Cuerpo de la Policía Nacional.

### 1.3. Protección Civil

En nuestro sistema jurídico la Protección Civil se configura como un servicio público cuyo objeto es garantizar la protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública.

En su organización, funcionamiento y ejecución intervienen no sólo las diferentes administraciones públicas sino también los ciudadanos llamados a participar mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.

En materia de Protección Civil las actuaciones a desarrollar por los poderes públicos abarcan diversos campos, siendo uno de los fundamentales el que se refiere a la puesta en marcha de actuaciones preventivas y, en este ámbito, deben destacarse especialmente las intervenciones de las distintas administraciones públicas orientadas al fomento del voluntariado de protección civil, entendido éste como expresión de participación, solidaridad y pluralismo de los ciudadanos ante las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública que pudieran producirse.

Durante el ejercicio 2012 se resolvió el expediente **20112279** en el que se había planteado el hecho de que la agrupación municipal de voluntarios de protección civil del Ayuntamiento de Peñafiel (Valladolid) carecía de la estructura orgánica prevista en su reglamento.



Solicitada información a la Administración municipal, ésta remitió copia del Reglamento de la referida agrupación, así como copia del Decreto municipal 526/2009 por el que se constituyó el grupo de apoyo logístico y se nombró un jefe del mismo.

El Reglamento de la agrupación municipal de voluntarios de protección civil del Ayuntamiento de Peñafiel establece en su art. 2 que la organización y funcionamiento de la agrupación de voluntarios de protección civil, como modalidad de incorporación de los ciudadanos a las actividades de ésta, se regirá por lo establecido en el reglamento, por las instrucciones y directrices que emanen del Ayuntamiento, así como por las normas legales que, al efecto, pudieran dictar el resto de las administraciones públicas.

Por su parte, el art. 11 del citado Reglamento local establece la estructura orgánica y funcional de la agrupación en los siguientes grupos: grupo de intervención operativa, grupo de asistencia técnica, grupo sanitario y de acción social, y el grupo de apoyo logístico, cada uno de ellos con su respectiva jefatura.

En cuanto a la jefatura de la agrupación, y conforme prevé el art. 12 del Reglamento, el jefe será designado por el Alcalde-Presidente, a propuesta del concejal delegado de personal y, los jefes de grupo serán nombrados por el concejal de personal a propuesta del jefe de la agrupación, recayendo en éste la facultad de designación de los jefes de equipo, en su caso.

Como se ha mencionado, desde esta institución nos dirigimos al Ayuntamiento de Peñafiel solicitando información sobre dos cuestiones muy concretas: cuál era la estructura orgánica y funcional de la agrupación municipal de voluntarios y quién ejercía la jefatura de la misma.

El informe remitido únicamente permite verificar la constitución del denominado grupo de apoyo logístico dentro de la estructura orgánica de la agrupación, así como el nombramiento por el concejal delegado de personal del jefe de dicho grupo, de forma que, sin perjuicio de cualquier otra documentación que no haya sido remitida a esta institución y de la que, en su caso, pudieran extraerse conclusiones diferentes, la agrupación municipal de voluntarios del Ayuntamiento de Peñafiel no ajusta su estructura orgánica y funcional a lo previsto en su propio Reglamento, concretamente en los arts. 11 y 12.

No fue posible constatar si existía un jefe de la agrupación y, en su caso, quién ejercía dicho cargo, o si había sido designado por el Alcalde-Presidente, como tampoco pudimos comprobar si existían todos los grupos que conforman la estructura orgánica y funcional de la agrupación.

En virtud de todo lo expuesto, se instó al Ayuntamiento de Peñafiel a que adoptara los mecanismos legales necesarios para ajustar la estructura orgánica y funcional de su agrupación municipal de voluntarios de protección civil a las exigencias normativas establecidas en su Reglamento regulador.

La resolución formulada fue aceptada por el Ayuntamiento de Peñafiel, sin embargo este mismo año se puso en conocimiento de esta institución la falta de cumplimiento de nuestro pronunciamiento por lo que se procedió a la apertura de un nuevo expediente en orden a determinar el estado de la cuestión.



## 1.4. Juegos y espectáculos

### 1.4.1. Juego

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencia exclusiva en la materia de casinos, juegos y apuestas con exclusión de las loterías y apuestas del Estado, lo que la habilita para el ejercicio de facultades tanto legislativas como ejecutivas sin perjuicio de lo establecido en el art. 149 CE.

En desarrollo de estas facultades, la Ley 4/1998, de 24 de junio, Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, aborda de una manera global y sistemática la actividad del juego y de las apuestas.

La asunción de esta competencia ha puesto de relieve la necesidad de regular el subsector de máquinas recreativas y de azar en dos aspectos puntuales y de gran complejidad, su explotación e instalación y este es el objeto del Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego.

En esta materia, durante el año 2012, la única actuación objeto de supervisión no ha dado lugar a la formulación de resolución al respecto. No obstante consideramos de interés reseñar el expediente **20122901**, en el que se planteaba la necesidad de que la normativa en materia de máquinas de juego amparara de forma expresa los derechos de los propietarios de los locales en los que, tras ser arrendados, se instalaban máquinas de este tipo sin que los titulares tuvieran intervención alguna al respecto.

Desde esta institución se consideró que la cuestión planteada pertenecía al ámbito de las relaciones jurídico-privadas y, concretamente al ámbito de las relaciones contractuales arrendaticias.

El destino o finalidad del arrendamiento del local, así como las cláusulas y condiciones a las que él mismo se someta (autorización de la explotación de máquinas recreativas, por ejemplo), pertenecen a la esfera del derecho privado, de forma que las relaciones contractuales entre arrendador y arrendatario deben ajustarse en principio a las estipulaciones fijadas en el contrato, así como a las normas propias del derecho civil, siendo en su caso la jurisdicción civil ordinaria la competente para dirimir y resolver las cuestiones y conflictos que se susciten en el ámbito de dicha relación arrendaticia.

En cuanto al Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego de la Comunidad de Castilla y León, su objeto es regular en dicho ámbito territorial, las máquinas recreativas y de azar, así como los salones recreativos y de juego donde se instalen.

En este sentido, la realización de cualquier actividad desarrollada mediante el empleo de máquinas recreativas y de azar reguladas por el citado Reglamento requiere una previa autorización administrativa, quedando expresamente prohibida cualquier actividad sin la debida autorización.

Así, la instalación de máquinas en bares, cafeterías, restaurantes y en establecimientos habilitados en recintos feriales, hoteles, campings y centros de ocio o recreo familiar, requerirá previamente la autorización de instalación. Por su parte, el art. 41 del Reglamento



regula la autorización de emplazamiento configurándola como requisito imprescindible para la instalación, entre otras, de máquinas de juego de tipo “A”, “B” o “D” en bares, cafeterías y demás establecimientos habilitados.

Esta autorización de emplazamiento deberá solicitarse conjuntamente por la empresa operadora y el titular de la autorización de instalación del establecimiento donde se vaya a instalar la máquina, mediante solicitud firmada por ambos, presentándose en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de la provincia donde está ubicado el mismo.

Resulta necesario indicar que también en la instalación y explotación de las máquinas recreativas partimos de una relación inicialmente jurídico-privada, entre el titular de una explotación de las amparadas en la norma reglamentaria, (art. 36) y una empresa operadora, y los pactos contenidos en ese tipo de contratos, como es natural, vinculan a las partes que alcanzan el acuerdo.

En todo caso, la intervención administrativa, tiene como objeto proteger el orden público en la materia, y se plasma, básicamente en la autorización de instalación y en la de emplazamiento (arts. 39 y 41 del Decreto 12/2005).

Este tipo de autorizaciones tiene como fin habilitar para el ejercicio de un derecho preexistente y únicamente sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones regladas. La autorización sirve para comprobar el cumplimiento de las exigencias regladas establecidas por la normativa y declara precisamente que tales requisitos se cumplen, interviniendo la administración en garantía de los derechos públicos concurrentes en la actividad. La Administración realiza en estos casos un control de los intereses públicos en sentido estricto y los conflictos jurídico-privados deben solventarse ante los órganos judiciales civiles, en su caso.

## 1.4.2. Espectáculos

En el año 2012, han sido 4 los expedientes tramitados en esta materia predominando las reclamaciones vinculadas con los espectáculos taurinos populares. Concretamente el Torneo del Toro de la Vega, celebrado anualmente en la localidad de Tordesillas, (Valladolid) ha planteado diversas cuestiones relacionadas bien con la disconformidad genérica con la celebración del espectáculo como tal, bien con irregularidades concretas en el desarrollo del torneo, bien con aspectos procedimentales concernientes a la legitimación de las asociaciones dedicadas a la defensa de los animales, en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores.

A este respecto, en el expediente **20120882** se ponía de manifiesto la improcedencia de la inadmisión, por falta de legitimación activa, del recurso de alzada interpuesto por una asociación, frente a la decisión de la Delegación Territorial de Valladolid, de no estimar procedente la incoación de procedimiento sancionador alguno por presuntas infracciones en la celebración del Torneo del Toro de la Vega 2011 en la localidad de Tordesillas, (Valladolid). De esta forma el objeto de estudio en este expediente fue el cuestionado reconocimiento a las asociaciones de la condición de interesado en el procedimiento sancionador o en su fase previa.

A este respecto la evolución de la doctrina jurisprudencial sobre el concepto de interesado y sus consecuencias puede describirse desde una doble perspectiva:



- La progresiva y continua ampliación del concepto de interesado como consecuencia de la doctrina constitucional (STC 34/1994, de 31 de enero).

- La satisfacción en la tramitación de los expedientes sancionadores del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos bajo el prisma de las asociaciones representativas de intereses generales y sociales, como pudieran ser las asociaciones ecologistas y las asociaciones protectoras de animales.

La primera fase de la doctrina sobre la consideración jurídica del denunciante en el procedimiento sancionador tiene un carácter indudablemente muy restrictivo.

Esta fase inicial, avalada por varias sentencias, niega legitimación al denunciante para recurrir el sobreseimiento y posterior archivo de los procedimientos sancionadores, (STS de 16 de marzo de 1982 y de 23 de junio de 1987)

Esta teoría restrictiva, que es la que sostiene la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en este caso, no dilucida si el denunciante tiene un derecho o interés legítimo en la resolución que eventualmente ponga fin al procedimiento, sino que, negándole toda legitimación, le califica como un simple testigo que ha presenciado la actuación denunciada, el cual únicamente tiene derecho a ser notificado de algunas actuaciones realizadas en el curso del procedimiento, derecho derivado de un mero deber de cortesía.

El criterio jurisprudencial restrictivo de la legitimación en el procedimiento sancionador, actualmente superado, plantea un problema que va a ser la clave para encontrar la solución más adecuada al debate. Nos estamos refiriendo a que no se diferencia la figura del denunciante simple, que se limita a poner en conocimiento de la Administración unos hechos presuntamente constitutivos de infracción, que en ningún caso tiene la condición de interesado, del denunciante cualificado, el cual tiene un interés directo en la resolución que finalmente ponga fin al procedimiento sancionador, normalmente para reaccionar contra lo que considera una defectuosa aplicación de la norma.

Siguiendo la exposición de la evolución jurisprudencial, el criterio restrictivo expuesto se vio modificado radicalmente tras la Sentencia 34/1994, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional. Esta sentencia reinterpreta el concepto de legitimación, partiendo del concepto de interés legítimo, concepto considerado más amplio que el de interés directo (STC 60/1982, de 11 de octubre), y que se define como aquel que equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.

El reconocimiento por el Tribunal Constitucional del carácter personal y legítimo del interés colectivo en el ejercicio correcto de las potestades administrativas supera la jurisprudencia tradicional de legitimidad impugnatoria únicamente a los intereses colectivos de carácter profesional, para admitir como legítimos intereses colectivos propiamente sociales, desvinculados de los correspondientes intereses individuales de los miembros de la asociación. Ello supone la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo, lo que da lugar a una interpretación amplia del concepto de legitimación. La legitimación va a tener su principal punto de referencia en los fines de la asociación denunciante reconocidos estatutariamente, por lo que bastaría con la correspondiente determinación estatutaria de los fines asociativos para entender cumplido el requisito legal necesario para la obtención de la tutela judicial efectiva, defendiendo así la operatividad de un interés difuso derivado de los fines de la asociación.



En conclusión, se reconducen los denominados intereses difusos al interés legítimo, que es el configurado constitucionalmente como legitimador y, si bien es verdad que la apertura explícita a la legitimación por intereses difusos se declara en una sentencia de amparo frente a una resolución judicial en el proceso penal y no en el contencioso-administrativo, el Tribunal Constitucional ha procedido a una interpretación amplia del derecho a la tutela judicial efectiva, con el fin de evitar la restricción legitimatoria respecto a los intereses colectivos en el orden del proceso administrativo.

Así, cuando se trata de asociaciones representativas de intereses colectivos y sociales, se ha seguido la línea de reconocer su legitimación, independientemente de las valoraciones que corresponda realizar al órgano administrativo competente sobre el fondo del asunto, (TSJ de Madrid de 29 de noviembre de 2000; TSJ de Cantabria de 15 de enero de 2000).

En esta exposición sobre la evolución del concepto de legitimación se mencionó, finalmente, una tercera vía jurisprudencial que vendría determinada por lo que se ha venido en llamar el interés por la legalidad del denunciante, es decir, el interés en una correcta aplicación normativa que puede tener cualquier ciudadano, doctrina que se inicia con la STS de 22 de diciembre de 1991 y se mantiene en la STS de 15 de diciembre de 1997. Esta teoría supondría que el mero interés por la legalidad sería argumento suficiente para dar entrada al procedimiento sancionador a aquel que lo invocara, lo que inevitablemente, daría lugar a la universalización de la acción popular en el ejercicio de la potestad sancionadora.

A este respecto, esta procuraduría estima que el concepto de interés legítimo no puede ser asimilado al de interés por la legalidad, concepto éste que haría equiparable la legitimación en el procedimiento administrativo y ulteriormente en la vía jurisdiccional a la legitimación popular, algo que, como es sabido, solamente cabe en los casos expresamente contemplados en la Ley, conforme establece el art. 19.1 h) de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En todo caso, la determinación del criterio interpretativo de la legitimación afecta al derecho a la tutela judicial efectiva y al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

La restricción de la legitimación al denunciante implica no permitirle recurrir determinadas resoluciones de la Administración que podrían afectar a sus derechos o intereses legítimos, vedándole de este modo el acceso en última instancia a la vía jurisdiccional e impidiendo que pueda revisarse en sede judicial un acto administrativo previo. Asimismo, parece claro que el cuestionamiento sobre la corrección jurídica de una sanción no va a provenir únicamente del imputado, sino en muchas ocasiones del denunciante afectado por los hechos constitutivos de infracción, los cuales, a su entender, no han sido objeto de la respuesta represiva que la norma establece. Y mantener criterios estrictos de legitimación o no reconocer interesados distintos que aquel al que se imputa la infracción es una conducta que podría constituir un obstáculo a la plena efectividad de los valores constitucionales.

En cuanto al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, no cabe duda de que la posibilidad de los denunciantes de tener acceso activo al procedimiento sancionador constituye una salvaguardia relevante para un mejor actuar de la Administración en materia sancionadora y, por ende, de un mayor control sobre la misma. Así, se evitaría cualquier atisbo de arbitrariedad de la Administración autonómica en la tramitación de los expedientes sancionadores, y al mismo tiempo, se posibilitaría, en última instancia,



un control de la Administración por vía judicial. Esto es, actuaciones como archivos de procedimientos o declaraciones de inexistencia de responsabilidad, en los casos en los que el denunciante tiene el carácter de cualificado, al ostentar un interés legítimo, podrían ser impugnadas por los denunciantes cuando consideren que no son ajustadas a la norma, y, posteriormente, en su caso, en vía judicial.

Pues bien, a partir de la sentencia STC 34/1994 del Tribunal Constitucional, la doctrina, mayoritariamente, reconoce el carácter de interesados para actuar en el procedimiento administrativo sancionador a las asociaciones ecologistas con fines de defensa de la naturaleza y del medio ambiente y a las asociaciones protectoras de animales. Este criterio se justifica en la referida sentencia, y como mencionó, en que no se podía negar la existencia de algunas infracciones cuya persecución se conecta directamente con el objeto de ciertas entidades asociativas, resultando evidente que una asociación con fines de defensa de la naturaleza y del mundo animal tiene un interés legítimo y personal en velar por el correcto ejercicio de la potestad administrativa.

Esta línea ha sido reconocida igualmente por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en sentencias de 17 de enero de 2003 y de 11 de junio y 23 de julio de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos.

Así pues, con los datos que existían en este expediente, se concluyó que la asociación denunciante ostentaba un interés legítimo para, en este caso recurrir el acuerdo de no incoación de procedimiento sancionador alguno por infracción del art. 38 del Reglamento de espectáculos taurinos populares, así como para intervenir o acceder al procedimiento sancionador correspondiente, sin que cupiera negarle la condición de interesada, ni de ostentar un interés legítimo en las actuaciones desarrolladas en los procedimientos sancionadores tramitados por la Administración autonómica, siempre y cuando dichos procedimientos sancionadores afectaran a los fines estatutarios de la asociación denunciante.

En consecuencia, se estimó que no podía alegarse falta de legitimación de la asociación y, por consiguiente, cualquier actuación en orden a la presentación de denuncias, personación en expedientes o interposición de recursos por parte de la misma debía ser admitida sin perjuicio de la estimación o no de la pretensión.

En virtud de todo lo expuesto se consideró oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio que, por su parte, no estimó aceptarla:

*“Que se proceda a la revocación de la Resolución de 9 de febrero de 2012, dictada por la Agencia de Protección Civil, por la que se inadmite el recurso de alzada interpuesto por la Asociación (...), fundamentado en la falta de legitimación activa de la citada denunciante, al tener esta Asociación la condición de interesada conforme a la doctrina constitucional fijada en la STC 34/1994, de 9 de mayo, y sustentada en diversos pronunciamientos jurisprudenciales, en los términos expuestos en la presente resolución.*

*Que se proceda a resolver debidamente, conforme establece el art. 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la petición efectuada por (...) solicitando copia de la documentación vinculada al Torneo del Toro de la Vega 2011, considerando su condición de interesada.*

*Que en futuras actuaciones se tenga en consideración la argumentación contenida en esta resolución respecto a la legitimación de las asociaciones protectoras de animales y ecologistas, siempre a tenor de los fines estatutarios de las respectivas asociaciones”.*



Como hemos mencionado, ante la disconformidad y oposición frente a la celebración del referido Torneo, (**20121849**), se indicó que esta procuraduría ha tramitado un gran número de expedientes en relación con distintos aspectos del Torneo del Toro de la Vega (**OF/69/02; 0021616; 20022219; 20061768; 20071400; 20071441; 20082285; 20091830 y 20092520**) y que en todas estas actuaciones el objetivo de la institución ha sido promover la humanización y dignificación de este espectáculo taurino tradicional.

En concreto, esta cuestión, ya en el año 2002, dio lugar a una investigación de oficio en el marco de la cual se recomendó al Ayuntamiento de Tordesillas que valorara la posibilidad de reformar las bases reguladoras del espectáculo del "Toro de la Vega" con el fin de erradicar cuantas actuaciones por parte de los asistentes produzcan sufrimiento a las reses.

Sin embargo y, pese a que el citado Ayuntamiento nos puso de manifiesto, en un primer momento, que iba a proceder, junto a diversas asociaciones locales, a estudiar la reforma de las bases del torneo, nos comunicó con posterioridad que dicha modificación no resultaba posible sin prescindir de la esencia del mismo.

No obstante, con motivo de los hechos acaecidos durante la celebración del Torneo del Toro de la Vega de este año 2012 y ante una presunta infracción de las normas reguladoras del desarrollo del citado espectáculo que podrían suponer un incumplimiento de las propias bases reguladoras del torneo, se procedió por parte de esta institución a la apertura de una actuación de oficio, con número de expediente **20121848**, que en la fecha de cierre de este Informe se encontraba en tramitación.

## 2. INMIGRACIÓN

El crecimiento demográfico de la población inmigrante es un fenómeno relevante en esta Comunidad Autónoma. Los cambios de los flujos migratorios vividos en los últimos años, han convertido a Castilla y León en una tierra de acogida de personas extranjeras.

Esta evolución del fenómeno de la inmigración exige que los poderes públicos se conviertan en verdaderos impulsores y garantes de la integración de este colectivo en nuestra sociedad.

Sin embargo, la adaptación de las políticas migratorias a la situación real de este colectivo no es especialmente reclamada ante esta institución. Incluso durante este ejercicio se ha producido un descenso de las reclamaciones. Han sido tan sólo 5 las quejas formuladas en 2012, siendo 14 las registradas en 2011.

Además, dos de ellas se han centrado en el régimen jurídico de ciudadanos de nacionalidad extranjera en España. Casos en que, la competencia de la Administración del Estado en relación con las cuestiones planteadas, determinó que los expedientes fueran remitidos al Defensor del Pueblo, como comisionado parlamentario competente para supervisar la actuación de los órganos de la Administración Periférica del Estado o de la Administración del Estado en el exterior. Son las quejas registradas con los números **20121043** (autorización de residencia en España) y **20120992** (adquisición de la nacionalidad española).

Otras dos han versado sobre el ámbito de la integración social de la población inmigrante, supervisándose el respeto de los derechos de los grupos desfavorecidos.



La incorporación de las personas de origen extranjero a la sociedad de Castilla y León ha de producirse en condiciones de igualdad con los nacionales en derechos, deberes y oportunidades, de forma que no sean sometidas a ningún tipo de discriminación.

En este aspecto los propios órganos administrativos de acción social de la Comunidad Autónoma deben convertirse en impulsores y garantes de la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad. Una acción dirigida a garantizar la ausencia de discriminación hacia los extranjeros en nuestra sociedad, resulta fundamental no solo como exigencia de un necesario respeto de sus derechos, sino también como presupuesto de cohesión social y de desarrollo económico equilibrado.

Así, en los expedientes **20120126** y **20120127** se denunciaba la supuesta existencia de una restricción abusiva y discriminatoria hacia las personas extranjeras en el acceso al comedor social de un centro de atención al inmigrante y en un albergue municipal de Valladolid.

Esta denunciada discriminación, sin embargo, no pudo ser constatada por esta institución. Y es que ambos servicios tenían como objetivo facilitar recursos de alojamiento y manutención a todas aquellas personas en situación de necesidad, cuyo denominador común fuera la exclusión social, fueran nacionales, comunitarios o extranjeros. De forma que se atendía y daba cobertura a todas y cada una de ellas, en función de su situación personal y desde un tratamiento individualizado de cada caso, pero sin tener en cuenta la nacionalidad de los solicitantes.

De hecho, los datos estadísticos disponibles demostraban que durante el año 2012 ambos recursos habían tenido un porcentaje de ocupación de personas inmigrantes ligeramente por encima de nacionales.

La última reclamación presentada en este ejercicio ha sido la registrada con el número **20121097**, cuya tramitación ha servido para analizar el criterio sostenido por la Administración autonómica respecto a la exigencia de la autorización de residencia en vigor en caso de extranjeros no comunitarios para la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León y, así, proponer la necesidad de su eliminación.

Efectivamente, la Orden FAM/1036/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Orden FAM/1597/2008, de 22 de agosto, que regula el funcionamiento del Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León, ha venido a exigir entre la documentación a aportar junto con la solicitud de inscripción de unión de hecho, una copia del permiso de residencia en vigor en caso de extranjero no comunitario.

Sin embargo, debía considerarse que el concepto de residencia legal, a los efectos de la legislación en materia de extranjería, es diferente del concepto de residencia habitual.

Y es, precisamente, a este último (residencia habitual) al que hace expresamente referencia el Decreto 117/2002, de 24 de octubre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León y se regula su funcionamiento. Su art. 2 establece, así, lo siguiente: "En el Registro podrán inscribirse las uniones que formen una pareja no casada, incluso del mismo sexo, en relación afectiva análoga a la conyugal, de forma libre, cuyos componentes hayan convivido, como mínimo, un periodo de seis meses y, tengan su residencia habitual en la Comunidad de Castilla y León".



Esta expresa mención a la residencia habitual debe entenderse referida al domicilio de los solicitantes, según la definición legal del art. 40 del Código Civil, en el que se dispone que “para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones civiles, el domicilio de las personas naturales es el lugar de su residencia habitual y, en su caso, el que determine la Ley de Enjuiciamiento Civil”.

Exigiéndose, por tanto, en nuestra normativa la residencia habitual (y no la residencia legal) habrá de estarse al domicilio de los solicitantes en esta Comunidad Autónoma. Es evidente que en relación con un registro de ámbito geográfico delimitado (Castilla y León), lo que se exige a los solicitantes de inscripción es que estén domiciliados en esta Comunidad, siendo éste el verdadero fundamento desde el que se establece el requisito de la residencia habitual en el Decreto 117/2002.

Con esta premisa, exigir la presentación del permiso de residencia en vigor al extranjero no comunitario solicitante de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León implicaba la exigencia de un requisito distinto al establecido en el citado Decreto y, por tanto, inadecuado para acreditar que los interesados están domiciliados en el ámbito geográfico de esta Comunidad. Se había establecido, de esta forma, una limitación no prevista o exigida en la señalada norma y, en consecuencia, una vulneración del principio de jerarquía normativa.

Esta irregular circunstancia se produjo, igualmente, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que a través de una Instrucción u Orden de Servicio de la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias de 24 de enero de 2012, que establece las Pautas de actuaciones relativas a la gestión y tramitación de las solicitudes de inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de Andalucía, se exigía que en el supuesto de que uno de los miembros que solicitase la inscripción fuese de nacionalidad extranjera, acreditara no sólo su identidad sino que se encontraba en España con visado o autorización de residencia, requisito sin el que no podía acceder al citado Registro de Parejas de Hecho.

Ello también en contra de lo establecido en el Decreto 35/2005, de 15 de febrero, por el que se constituye y regula dicho Registro en la citada Comunidad Autónoma, en el que sólo se establece que el interesado deberá acreditar documentalmente su identificación personal y residencia habitual en un municipio de Andalucía, siendo esto factible en el caso de personas extranjeras con su pasaporte y certificado de empadronamiento, indistintamente de la situación administrativa en la que se encuentren en el territorio español.

En este caso, pues, la documentación exigible a efectos de efectuar la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho era la acreditativa de la identificación de los solicitantes y su domicilio, no la de su situación en España. Motivo por el que la referida Dirección General de la Junta de Andalucía adoptó la acertada decisión de llevar a cabo una modificación en junio de 2012 en relación con la instrucción señalada, con el objeto de adecuar su contenido a lo establecido en el señalado Decreto 35/2005, al llegarse a la conclusión de que para una persona extranjera era suficiente con el pasaporte a efectos de identificación, para poder acceder a la inscripción del Registro de Parejas de Hecho, con independencia de su situación en España.

De igual forma, pues, en Castilla y León la ya citada Orden FAM/1036/2010 venía a exceder las propias exigencias previstas en el Decreto 117/2002, limitando el acceso al Registro de Uniones de Hecho y vulnerando, así, un derecho reconocido en la legislación vigente, al exigir un documento con un objetivo totalmente diferente a la acreditación de la residencia habitual, ni tan siquiera exigido en los casos de los expedientes matrimoniales.



La lógica consecuencia de todo ello era la necesidad de llevar a cabo una modificación de la citada Orden, con el objeto de que su contenido fuera conforme a lo establecido en el Decreto 117/2002, de forma que sólo se exigiera a los solicitantes acreditar documentalmente su identificación personal y residencia habitual en un municipio de Castilla y León, lo que se cumpliría en el caso de las personas extranjeras no comunitarias con su pasaporte y certificado de empadronamiento, independientemente de la situación administrativa en la que se encontraran en España.

Este criterio ha sido aplicado en la normativa de la mayoría de las Comunidades Autónomas, en las que en ningún caso se exige la autorización de residencia, tan sólo la documentación para acreditar la identidad, el estado civil y el empadronamiento de los solicitantes en un municipio del correspondiente ámbito territorial.

Con todo ello, el Procurador del Común estimó oportuno formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que a través de los trámites que resulten oportunos se proceda a la modificación de la ORDEN FAM/1036/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Orden FAM/1597/2008, de 22 de agosto, que regula el funcionamiento del Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León, con la finalidad de adaptarla a lo dispuesto en el Decreto 117/2002, de 24 de octubre, por el que se crea dicho Registro, eliminando la exigencia de la copia del permiso de residencia en caso de extranjeros no comunitarios como documentación a presentar junto con la solicitud de inscripción de unión de hecho y estableciendo como requisito para acreditar la residencia habitual de los solicitantes la presentación del certificado de empadronamiento en un municipio de esta Comunidad Autónoma”.*

Sin embargo, la Administración no aceptó la recomendación formulada.

Al margen de todo ello, puede destacarse un expediente correspondiente al ejercicio pasado que ha sido resuelto en el presente año (**20111721**), relativo a la imposibilidad de acceso a la asistencia sanitaria pública de un menor de edad de nacionalidad brasileña.

Con la finalidad de proceder a la renovación de su tarjeta sanitaria, la Gerencia de Atención Primaria de León le había remitido una carta certificada con acuse de recibo para poder actualizar su situación. Carta que fue devuelta por el servicio de correos por caducidad en lista, de forma que se entendió que ya no residía en la Comunidad, procediendo a darle de baja en el Sacyl.

Analizados estos presupuestos fácticos para determinar si dicha baja había sido practicada con todas las garantías legales, pudo concluirse que la notificación efectuada no podía considerarse válida para llegar al conocimiento personal del interesado, ya que no constaba indagación o averiguación alguna por parte de la Administración en relación con el domicilio o paradero de la parte interesada, deduciendo (sin comprobación alguna, prueba o dato acreditado o al menos convicción razonable) que el mismo había dejado de residir en esta Comunidad Autónoma.

E, igualmente, ni constaba, ni la Administración había demostrado que la notificación fuera intentada de nuevo para que el mecanismo notificadorio fuera plenamente eficaz (STS de 18 de marzo de 1995 y 11 de mayo de 1996).

La Administración, al advertir la defectuosa cumplimentación de la notificación, debía haber realizado las comprobaciones oportunas y practicar nueva notificación, bien



intentándolo nuevamente mediante correo certificado o bien por cualquiera de los medios directos habilitados legalmente, con la finalidad de fundarse en criterios de razonabilidad que condujeran a la certeza de la eficacia del acto de comunicación procesal.

En definitiva, no siendo válida tal notificación, debía tenerse por no efectuada, habiéndose generado indefensión a la persona interesada. Motivo por el que el Procurador del Común formuló a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“Que se proceda a retrotraer las actuaciones practicadas para renovar la tarjeta sanitaria de (...) hasta el momento de la notificación emitida por la Gerencia de Atención Primaria de León, practicando la misma de acuerdo con las debidas garantías legales para la eficacia del mecanismo notificadorio y siguiendo todos los trámites hasta la renovación de dicho documento.*

*Y ello dejando sin efecto la baja en Sacyl de la citada persona acordada sin el cumplimiento de los trámites necesarios y resolviendo, en consecuencia, lo que proceda en relación con el posible reintegro de las cantidades acreditadas que (...) (o su representante legal) hubieran tenido que abonar por la prestación de asistencia sanitaria durante el tiempo en que permaneció indebidamente de baja en el Sistema público y/o en relación con la posible invalidez de las reclamaciones que para su cobro se hubieran emitido por la Administración”.*

La resolución no fue aceptada, argumentando que dado que la persona interesada no había iniciado ningún trámite para acreditar que cumplía en ese momento con los requisitos para la emisión de la tarjeta sanitaria, no procedía dejar sin efecto la baja de Sacyl.

### **3. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A LAS PERSONAS REPRESALIADAS DURANTE LA GUERRA CIVIL Y LA DICTADURA**

La aplicación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían los derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura (conocida como “Ley de Memoria Histórica”), ha dado lugar desde su aprobación al planteamiento de quejas. Ahora bien, el nivel de conflictividad generado por aquella norma, desde el punto de vista de los asuntos que nos han hecho llegar los ciudadanos, ha descendido en los dos últimos años. Si en 2011, habían sido 2 las quejas presentadas en este ámbito, en 2012 han vuelto a ser 2 lo expedientes abiertos a instancia de los ciudadanos, si bien en ninguno de ellos, como señalaremos más adelante, ha sido necesario la adopción de una postura. En cualquier caso, en 2012, como en los tres años anteriores, las problemáticas que han planteando los ciudadanos en relación con la aplicación de la Ley antes citada, se han referido fundamentalmente, de un lado, a la identificación y localización de personas desaparecidas violentamente durante la guerra civil o la represión política posterior y cuyo paradero se ignore (arts. 11 a 14); y, de otro, a la retirada de símbolos de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la guerra civil y de la represión de la dictadura (art. 15).

Respecto al primero de los aspectos indicados, un ciudadano se dirigió a esta procuraduría solicitando nuestra intervención en relación con una petición que el mismo había dirigido al Consejo General del Poder Judicial con el fin de que los Juzgados de Soria iniciaran las diligencias correspondientes para identificar y exhumar los restos humanos hallados en una fosa ubicada en aquella provincia. A la vista de esta petición, se estimó



oportuno abrir una consulta en el marco de la cual le pusimos de manifiesto a aquel nuestra imposibilidad de intervenir en relación con la cuestión concreta que nos planteaba, debido a que la misma se refería a la solicitud de actuaciones de naturaleza judicial.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, informamos al ciudadano de las actuaciones que, atendiendo a las quejas presentadas, habíamos llevado a cabo, ya desde el año 2003, relativas a la intervención de las administraciones públicas en relación con la exhumación de los cadáveres y el recuerdo de las personas desaparecidas violentamente durante la guerra civil o la represión política posterior. Así, le pusimos de manifiesto que, en el año 2003 ya habíamos formulado una resolución a la Administración autonómica, en la cual se había sugerido a la misma la creación de una línea de ayudas económicas, con destino a los ayuntamientos, que tuviera como objeto financiar la exhumación judicial, identificación, digno enterramiento y homenaje de aquellos que dieron su vida por una causa ideológica, cualquiera que hubiera sido esta, y acabaron viéndose privados también de su derecho a obtener un enterramiento digno. Así mismo, al año siguiente, se formuló una nueva resolución a la Administración de la Comunidad, en la cual se recomendó a la misma la elaboración normativa de un protocolo concreto en el cual se detallaran las actuaciones que se debían seguir desde el momento en que alguna persona física o jurídica, por sí misma o en representación de otra, formulase una solicitud de búsqueda de un familiar que hubiera sido asesinado durante la guerra civil y, en su caso, de exhumación de sus restos.

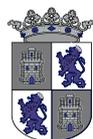
Ya con posterioridad a la entrada en vigor de la denominada "Ley de Memoria Histórica" y en el marco de la tramitación de una nueva queja, nos dirigimos en 2010 al Defensor del Pueblo en relación con esta problemática. En esta queja su autor manifestaba las dificultades que existían para llevar a cabo las labores de localización, identificación y, en su caso, traslado de los restos de una persona desaparecida violentamente durante la guerra civil que, presumiblemente, se encontraban en un terreno de titularidad privada ubicado en una localidad de la provincia de León. Considerando que es a la Administración General del Estado a quien corresponde la elaboración y aprobación del protocolo de actuación científica y multidisciplinar que asegure la colaboración institucional y una adecuada intervención en las exhumaciones (art. 12.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre), se estimó oportuno solicitar al Defensor del Pueblo que instase al órgano competente de aquella Administración la aprobación de aquel protocolo.

Por último, informamos también al ciudadano de que mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de septiembre de 2011 se había ordenado la publicación en el *BOE* del Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la guerra civil y la dictadura, así como que en el mismo año se había iniciado la confección del mapa de los terrenos en los que se han localizado los restos de víctimas de la Guerra civil y de la Dictadura, poniéndose el mismo a disposición de los ciudadanos a través de la página electrónica del Ministerio de Justicia.

Por otra parte, las dos quejas presentadas en 2012 en relación con la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, se han referido al segundo de los aspectos de la misma antes citados (retirada de símbolos de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la guerra civil y de la represión de la dictadura). Sin embargo, en ninguno de los dos casos fue necesario adoptar una postura, puesto que en uno de ellos (**20120675**), solicitada ampliación de información al autor de la queja, nuestra petición no fue atendida a pesar de haber sido reiterada; y en el segundo (**20123079**), la queja presentada no incluía todos los datos que nos permitieran ponernos en contacto con el ciudadano, motivo por el cual nos vimos obligados a proceder a su archivo.



En consecuencia, podemos concluir que el nivel de conflictividad sentido por esta institución en 2012 en relación con la aplicación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, ha sido escaso, si bien esta circunstancia cabe atribuirla más a una cierta paralización de las medidas contempladas en la Ley que a un incremento en el nivel de conformidad de los ciudadanos con la actuación de las administraciones públicas en este ámbito.



## ÁREA M

### HACIENDA

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>386</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>44</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>42</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>33</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>245</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>22</b>

Durante el año 2012, en el Área de Hacienda han sido presentadas 385 quejas, que suponen un 9% respecto del total de quejas tramitadas por esta procuraduría.

En materia tributaria, las actuaciones de supervisión abarcan, con carácter general tres tipos de ámbitos: las quejas relacionadas con los impuestos o gestión tributaria que corresponde a la Hacienda estatal, aquellas relativas a los tributos gestionados por la Comunidad Autónoma y, finalmente, las cuestiones vinculadas con los impuestos y tributos de las haciendas locales.

En el ejercicio 2012, fueron 10 las quejas registradas que, como hemos mencionado, hacían referencia a cuestiones vinculadas con los tributos estatales, esencialmente con diversos aspectos del IRPF (disconformidad con las liquidaciones provisionales, retenciones del impuesto sobre la renta, procedimientos sancionadores, recaudación ejecutiva). De todas ellas se dio traslado al Defensor del Pueblo para su tramitación, al venir referidas a actuaciones de la Agencia Tributaria, dependiente orgánicamente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por su parte, 16 fueron las reclamaciones formuladas frente a la actuación del Catastro, 5 más que el año anterior, y que como viene siendo constante hacen referencia predominantemente a los errores en la titularidad de los inmuebles, los procedimientos de subsanación de discrepancias, y las disconformidades con las revisiones o los procedimientos de valoración colectiva, cuestiones todas ellas que al estar relacionadas con actuaciones de la Administración estatal y en atención al ámbito de competencia de esta institución, fueron asimismo remitidas al Defensor del Pueblo.

Por otra parte, los tributos autonómicos han dado lugar durante el año 2012 al registro de 9 quejas, 1 menos que en el ejercicio anterior, en su mayoría relacionadas con el procedimiento de gestión tributaria de comprobación de valores que la Consejería de Hacienda realiza tras la presentación, por parte de los obligados tributarios, de las autoliquidaciones tanto del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, como del impuesto de sucesiones y donaciones.



La potestad tributaria de las entidades locales continúa siendo el ámbito en el que se plantea el mayor número de quejas en materia tributaria. Durante el ejercicio 2012 el número de reclamaciones presentadas ha ascendido a 316, 233 más que en el año 2011.

Durante este ejercicio, en materia de recursos de las haciendas locales, los impuestos han dado lugar a la tramitación de 19 quejas, 4 más que el año anterior, las contribuciones especiales han supuesto 4 de los expedientes registrados, experimentado un descenso en relación con el año anterior y, por último, bajo el epígrafe de las tasas municipales se han tramitado durante el 2012, un total de 293 quejas.

El relevante aumento de las cuestiones concernientes a las referidas tasas se debe a la gran controversia que la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por tratamiento y depuración de aguas residuales del Bajo Bierzo ha generado entre los ciudadanos de las localidades de Dehesas y La Martina (León).

En cuanto a las reclamaciones concernientes a las entidades financieras y aseguradoras, 32 durante este ejercicio, todas ellas fueron archivadas en orden al cariz privado de las cuestiones planteadas.

En cuanto a la colaboración de las administraciones haremos, como en casos anteriores, la adecuada distinción entre la remisión de información y las respuestas dadas a las resoluciones remitidas.

En el primero de los aspectos, somos conscientes de las dificultades con que, obviamente, se encuentran algunos ayuntamientos a la hora de remitirnos la información solicitada, que en muchos casos es inversamente proporcional a su personal. En efecto, cuando se trata de ayuntamientos pequeños que tienen limitados medios personales y patrimoniales para hacer frente a sus tareas ordinarias, es evidente que nuestras peticiones complican aún más su quehacer diario. No obstante, muchos ayuntamientos, no tan pequeños, e incluso algunos de capitales de provincia, dilatan incomprensiblemente la remisión de documentación o información poniendo a esta institución en serias dificultades para el cumplimiento de su labor y creando en el administrado desconfianza y recelo. A estas circunstancias han de unirse los casos en que la información remitida es limitada y parcial, lo que dificulta seriamente nuestra labor.

En el caso de la Administración autonómica, concretamente de la Consejería de Hacienda, esta responde adecuadamente y en tiempo tanto a las peticiones de información como a las resoluciones remitidas.

## 1. IMPUESTOS AUTONÓMICOS

En este epígrafe han sido 9 las quejas presentadas. El establecimiento en esta Comunidad Autónoma del Impuesto sobre las ventas minoristas de hidrocarburos, conocido como "céntimo sanitario" fue objeto de estudio en este ejercicio si bien no dio lugar a un pronunciamiento supervisor.

En cuanto al Impuesto sobre transmisiones patrimoniales motivó la apertura de 3 expedientes, 5 menos que el año anterior. Dos de los expedientes cuestionaban el procedimiento de comprobación de valores llevado a cabo en cada supuesto y en la fecha de cierre de este Informe se encontraban en tramitación; el tercero tenía como objeto un error aritmético en la liquidación del impuesto, problema que encontró solución tras nuestra solicitud de información a la Administración autonómica.



Por su parte el impuesto de sucesiones dio lugar a la tramitación de 4 quejas, dos más que en el ejercicio anterior, todas ellas relacionadas con las comprobaciones de valores llevadas a cabo por la Administración. Tres de ellas fueron archivadas por diversas causas, (remisión al Defensor del Pueblo, planteamiento de recurso ante el Tribunal económico-administrativo regional y por no apreciarse actuación irregular alguna), mientras en el cuarto expediente, en la fecha de cierre de este Informe no se había emitido el pronunciamiento correspondiente.

## 1.1. Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos

En este año 2012 varias asociaciones vinculadas al sector de las estaciones de servicio de carburantes se dirigieron plantearon su disconformidad con la implantación del Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, en nuestra Comunidad Autónoma, aprobada por la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, publicada en el *BOCYL* nº 42, de fecha 29 de febrero.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos solicitando información relativa a la problemática planteada en la misma a la Consejería de Hacienda, la cual remitió el correspondiente informe en el que, en esencia se hacía una somera relación de las normas reguladoras del tributo.

Sin embargo, habiéndose verificado que la cuestión planteada se encuentra en relación directa y es objeto de la cuestión prejudicial presentada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el 16 de febrero de 2012, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (tal y como se pudo constatar en la página web de dicho Tribunal, y en el Diario Oficial de la Unión Europea de 12 de mayo de 2012), así como que dicha cuestión prejudicial, identificada como Asunto C-82/12, se encuentra pendiente de resolución, se llegó a la conclusión de que no concurrían las circunstancias que permitieran nuestra intervención en este caso concreto.

No obstante, al objeto de comprender la situación y el consecuente archivo de la cuestión, se llevó a cabo una exposición de la evolución normativa del referido impuesto, (IVMDH), tanto en el ámbito estatal, como autonómico.

La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en el marco del modelo de financiación de las comunidades autónomas, estableció (art. 9) el nuevo impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, como impuesto estatal de naturaleza indirecta, cedido a las comunidades autónomas y cuya recaudación quedaba destinada a la cobertura de los gastos en materia de sanidad y, en su caso, de los gastos de actuaciones medio ambientales.

El impuesto creado recae sobre el consumo de determinados hidrocarburos que son definidos en esta norma, gravando en fase única las ventas minoristas de los productos comprendidos en su ámbito objetivo. En cuanto a la cesión del impuesto a las comunidades autónomas, la Ley estableció que se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras de la cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y tendrá el alcance y condiciones que para cada una de ellas establezca su respectiva Ley de cesión.

Con la misma fecha, 27 de diciembre de 2001, la Ley 21/2001, de Financiación de las Comunidades Autónomas, aprobó un nuevo sistema de financiación autonómica, que, entre



otras cuestiones, cedía a las comunidades autónomas, según los casos, el rendimiento total o parcial en su territorio del IVMDH, regulándose el alcance de la cesión y de las competencias normativas, (arts. 36 y 44) que fueron posteriormente modificadas tras la derogación de esta norma, por la Ley 22/2009, de 18 de septiembre por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía (salvo lo dispuesto en sus disposiciones transitorias).

En este marco normativo, con fecha 6 de mayo de 2008 la Comisión Europea notifica a España un Dictamen motivado relativo al incumplimiento por el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, de la legislación comunitaria, en concreto del art. 3.2 de la Directiva 92/12/CEE, (actual art. 1.2 Directiva 2008/118/CE), siendo precisamente esta posible infracción del ordenamiento comunitario la que ha fundamentado la referida cuestión de prejudicialidad ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se encuentra pendiente de resolución.

Desde ese momento, las leyes de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y, entre ellas, la Ley 30/2010 de 16 de julio del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Castilla y León, han plasmado en su preámbulo el compromiso del Gobierno, en el marco de dicho procedimiento de infracción del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, (ahora Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), para que, si eventualmente fuera necesario, pueda sustituirse este impuesto por suplementos autonómicos de tipos sobre determinados productos sujetos al impuesto sobre hidrocarburos, con neutralidad financiera.

En este ámbito, la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Castilla y León de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, estableció, en materia de tributos cedidos, el tramo autonómico del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, cuyo rendimiento se afectará a la financiación de la prestación del servicio de asistencia sanitaria.

Sin embargo, la presente situación sufrirá una modificación sustancial al amparo de lo previsto en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado 2012, que en el ámbito tributario, y con el fin de integrar el citado IVMDH, en el impuesto sobre hidrocarburos, modifica diversos preceptos de la Ley de Impuestos Especiales y deroga aquél, lo que supone la supresión del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su disposición final cuarta, modifica la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, al objeto de integrar el impuesto sobre las ventas minoristas de hidrocarburos en el impuesto sobre hidrocarburos.

En consecuencia, considerando la fase de tramitación en la que se encuentra la cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como la futura supresión del impuesto objeto de la queja se acordó el archivo del expediente.

## **1.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados**

En el año 2012 se presentaron 3 quejas sobre esta materia, 5 menos que en el ejercicio anterior, predominando las cuestiones relacionadas con la liquidación del impuesto



y la disconformidad del sujeto pasivo con las comprobaciones de valores llevadas a cabo por la Consejería de Hacienda, expedientes que en la fecha de cierre de este Informe se encontraban en tramitación.

No obstante, esta institución se pronunció en este ejercicio sobre una cuestión que, si bien tenía su origen en una liquidación tributaria, se centraba en la publicación de datos personales en el *BOCYL* vía Internet.

La controversia que dio lugar al expediente **20112181** fue la situación de una persona cuyo nombre y ciertos datos personales seguían apareciendo en Internet como deudora de la Administración autonómica pese a que la resolución de referencia fue anulada por el TSJ de Castilla y León en el año 2002. Se ponía en nuestro conocimiento que, introducidos el nombre y apellidos del interesado en el buscador Google, éste indexaba el Boletín Oficial de Castilla y León y permitía el acceso a la publicación donde aparecía la resolución recurrida y declarada nula y sin efecto por el propio Tribunal Superior de Justicia.

El análisis del problema planteado puso de manifiesto que no constaba que la persona afectada hubiera solicitado la cancelación de sus datos, ni hubiera ejercido derecho de oposición en la forma prevista en el art. 6.4 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), ni en los arts. 34 y 35 del Reglamento del citado texto legal.

El *BOCYL* es un organismo autonómico de publicación de normas y de actos de publicación obligatoria que responde de la autenticidad e integridad de los contenidos en él.

Como indica la Agencia Estatal de Protección de Datos, los diarios y boletines tienen el carácter de “fuentes accesibles al público” de conformidad con lo dispuesto en el art. 3, apartado j), de la LO 15/1999; además, existe normativa legal que exige la publicación en el diario oficial de las notificaciones a realizar; y por último, la conducta que consiste en hacer referencia, en una página web, a diversas personas e identificarlas por su nombre o por otros medios, como su número de teléfono o información relativa a sus condiciones de trabajo y sus aficiones, constituye un tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales en el sentido del art. 3.1 de la Directiva 95/46.

Por tanto la publicación en el *BOCYL* constituye un tratamiento de datos no sólo legalmente autorizado sino impuesto en una de las llamadas “fuentes accesibles al público” por el art. 3 de la LOPD. En consecuencia la aplicación de la normativa de protección de datos junto a la reguladora del propio *BOCYL* y de las normas reguladoras del fondo del asunto resulta fuera de toda duda.

Así pues, *BOCYL* resulta obligado directamente por la normativa de protección de datos, reguladora de un derecho fundamental, a proteger el derecho de los particulares impidiendo la divulgación indiscriminada de datos personales en los términos expuestos y mediante la implantación de los llamados “protocolos de exclusión” como, según nos indicaron en el informe remitido, vienen haciendo.

Otro de los elementos implicados en esta reclamación es el buscador (Google o cualquier otro). En este sentido debemos indicar que la propia Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSI) incluye en su anexo a los buscadores, como servicios de intermediación cuando los define como el servicio de la sociedad de la información por el que se facilita la prestación o utilización de otros servicios de la sociedad de la información o el acceso a la información.



En un caso muy similar a este (si bien el interesado había ejercido su derecho de oposición) la propia AEPD, (Resolución R/01303/2008), puso de manifiesto la seria implicación que el uso de los buscadores de Internet puede tener para el derecho a la dignidad humana acudiendo a la STC 292/2000 para señalar que la llamada libertad informática es derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático y comprende, entre otros aspectos, la oposición del ciudadano a que determinados datos personales sean utilizados para fines distintos de aquel legítimo que justificó su obtención.

Asimismo, la resolución alerta de los efectos divulgativos multiplicadores que se producen a través de Internet y que se ven incrementados por el uso de los buscadores, debiendo estimarse las pretensiones de los ciudadanos que solicitan que el uso de un buscador no tenga efectos no deseados de modo permanente en contra de la voluntad del afectado. La propia Agencia, en su Resolución R/00924/2008, indica expresamente que si bien la Ley prevé la inserción de las notificaciones en los boletines oficiales, no dispone que los datos personales del reclamante figuren en los índices que utiliza Google para facilitar al usuario el acceso a determinadas páginas, ni tampoco dispone que figuren en las páginas que Google conserva temporalmente en memoria caché.

En relación con todo lo expuesto, resulta de especial interés la Recomendación 2/2008, de 25 de abril, sobre publicación de datos personales en boletines y diarios oficiales en Internet, en sitios web institucionales y en otros medios electrónicos y telemáticos, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid. Su exposición de motivos pone de manifiesto la importancia del principio de calidad de los datos (art. 4 LOPD) y la problemática que puede surgir de la utilización de técnicas de minería de datos que permiten la captura masiva de información personal, el establecimiento de perfiles de las personas y la generación de bases de datos privadas. Asimismo se recalca la importancia del principio de proporcionalidad frente a la posibilidad de que los datos personales permanezcan en la red y al albur de los buscadores puesto que mientras la publicación en papel del boletín oficial pierde actualidad, esto no ocurre con la edición electrónica, que permite ver contenidos de boletines oficiales antiguos, dando una imagen de actualidad y permanencia a una información que en muchas ocasiones ya no tiene ese carácter. Por tanto, no respeta el principio de proporcionalidad la publicación eterna de determinados datos personales cuando ésta haya dejado de ser necesaria.

Como decimos, la Recomendación 2/2008 establece expresamente una serie de parámetros sobre el problema que se nos planteó. Concretamente su art. 11 regula el uso de motores de búsqueda en boletines o diarios oficiales, en sitios web institucionales y en otros canales electrónicos o telemáticos administrativos, dando una serie de soluciones sobre la cuestión.

Así, sugiere que el periodo de conservación de datos personales por parte de los buscadores de Internet no debería sobrepasar los seis meses de plazo, ya que no existe una base legal para mantenerlos durante un periodo de tiempo mayor.

También plantea que, cuando la publicación suponga un tratamiento de datos de carácter personal y se haya cumplido con la finalidad perseguida por la misma, la Administración pública u órgano administrativo competente deben adoptar las medidas técnicas necesarias para impedir la indexación automática de los datos personales contenidos en boletines o diarios oficiales en Internet, o en los sitios web y otros canales electrónicos o telemáticos institucionales. A dichos efectos, se sugiere que, cuando se haya cumplido la finalidad que



justifique la publicación de los datos de carácter personal, el responsable del tratamiento, o, en su caso, el encargado del mismo, utilicen en los sitios web objeto de esta recomendación, la utilización de herramientas técnicas e informáticas del tipo no robot, que minimicen, en la medida de lo posible, la diseminación de la información de carácter personal a la que se pueda acceder a través de los motores de búsqueda.

Asimismo, se recomienda que, para impedir la indexación automática de los datos personales en los motores de búsqueda, el responsable del tratamiento o, en su caso, encargado del mismo, impulsen la incorporación de cualquier otro tipo de medida técnica e informática que resulte adecuada para evitar dicha indexación de contenidos con datos de carácter personal.

A su vez, los servicios de búsqueda incorporados en los sitios web del boletín o diario oficial, o en el sitio web institucional correspondiente, deberán estar configurados de forma que respeten el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de las personas, reconocidos en los arts. 15 y ss de la Ley Orgánica 15/1999.

Las sugerencias establecidas en el art. 11 de la referida recomendación resultan también aplicables al indexado de imágenes de las personas físicas identificadas o identificables realizado por parte de los motores de búsqueda.

Por su parte, el art. 12 recoge las condiciones de ejercicio del derecho de oposición por parte de los interesados.

Dado que nuestra Comunidad Autónoma carece de órgano equivalente a la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, entendemos que las cautelas en orden a la implantación de las medidas reseñadas han de ser tomadas por el órgano competente en la materia, salvaguardando así el derecho fundamental a la protección de datos y dotando de seguridad jurídica a la actividad administrativa, lo que redundará en una mejora de los servicios públicos y en el fortalecimiento del derecho a la buena administración expresamente recogido en nuestro Estatuto de Autonomía.

En consecuencia se instó a la Consejería de Presidencia para que, por parte del órgano competente, se adopten las medidas oportunas para la elaboración de una recomendación (u otro instrumento normativo) en términos similares a los expuestos, sobre la protección de datos en boletines y diarios oficiales en Internet así como sitios web institucionales y en otros medios electrónicos y telemáticos responsabilidad de la Administración autonómica.

La resolución formulada fue aceptada por la Administración autonómica.

## **2. RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES**

Como ya se ha indicado, es la potestad tributaria de las entidades locales la que de forma habitual genera el mayor número de quejas comprendidas en el Área de Hacienda. En esta ocasión han sido un total de 316, 233 más que en el año 2011.

### **2.1. Impuestos**

En este ámbito, 17 han sido las quejas presentadas, (2 más que las registradas en el año anterior), con un claro predominio de las cuestiones relacionadas con el Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica, (IVTM) y el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU).



## 2.1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles

Como en años anteriores, se ha observado que los procesos catastrales de actualización generan confusión entre los ciudadanos en cuanto a su repercusión en la liquidación del impuesto municipal sobre los bienes inmuebles. Los afectados suelen atribuir la subida del importe de la liquidación del impuesto exclusivamente a una cuestión de recaudación municipal. En estos casos, como ocurrió en los expedientes **20120058** y **20121133**, se procura aclarar al contribuyente que la base imponible del IBI está constituida por el valor catastral del inmueble, y que éste se ha de determinar y notificar de acuerdo con lo dispuesto en las normas reguladoras del catastro, fijándose objetivamente a partir de ciertos datos del inmueble tales como la localización, las características y antigüedad de la construcción, las circunstancias del mercado, etc., sin que pueda superar el valor de mercado, y correspondiendo su determinación a la denominada gestión catastral que es objeto de competencia estatal (susceptible de ser desarrollada por otras administraciones en virtud de convenios de colaboración).

No obstante, y en relación con la existencia de un error en la liquidación del IBI, debido a que la valoración catastral del inmueble adolecía de un error al haberse atribuido a la referida vivienda más superficie de la real, se tramitó y resolvió en este ejercicio el expediente **20111432**.

En este caso, la Gerencia Territorial del Catastro en Zamora procedió a la rectificación del valor catastral de un inmueble ajustándolo a la superficie real del mismo. Sin embargo, el IBI correspondiente fue girado por el Ayuntamiento de Zamora, a tenor de la valoración errónea inicial por lo que el sujeto pasivo afectado solicitó la corrección y modificación de esta liquidación, lo que fue denegado por parte de la Administración municipal.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó a la referida Administración local información en relación con las cuestiones planteadas en el escrito de queja en atención a lo cual se facilitó copia de la resolución desestimatoria del recurso interpuesto por el afectado.

No obstante, tras su recepción, el autor de la queja puso en conocimiento de esta institución que el Ayuntamiento de Zamora había procedido a la corrección de la liquidación del IBI en los términos solicitados, llevando a cabo la devolución del importe correspondiente al principal de la deuda, más los intereses de demora correspondientes.

Sin embargo, y toda vez que el sujeto pasivo había pagado la liquidación inicial del IBI en vía de apremio y el importe correspondiente a las costas generadas no se había devuelto por la Administración, el interesado solicitó que se hiciera asimismo efectiva su devolución.

Solicitada nuevamente a esa Administración municipal información a este respecto, por su parte se confirmó que las cantidades devueltas se correspondían únicamente con el principal de la deuda y los intereses devengados.

A la vista de lo informado, se concluyó que el Ayuntamiento de Zamora en el procedimiento de devolución de ingresos indebidos tramitado no incluyó entre las cantidades indebidamente recaudadas y a devolver, la correspondiente a las costas satisfechas por el sujeto pasivo al realizar el pago durante el procedimiento de apremio.

En consecuencia y en cumplimiento de lo previsto por el art. 16 del RD 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley General



Tributaria, se instó al Ayuntamiento de Zamora para que llevara a cabo la liquidación correcta y devolución de los ingresos indebidamente recaudados incluyéndose en ella la cantidad correspondiente a las costas satisfechas por el sujeto pasivo cuando realizó el pago durante el procedimiento de apremio tramitado para la recaudación del IBI.

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Zamora

Asimismo, continúan siendo frecuentes en esta materia las controversias planteadas con motivo de la determinación del sujeto pasivo del IBI. Es el caso de los expedientes **20120862**, **20121071**, y **20122923**, este último actualmente en tramitación. Así como de los expedientes **20111233** y **20111880** cuya tramitación finalizó en este ejercicio 2012.

En los expedientes **20121071** y **20111880** se planteaba la improcedencia de la liquidación del IBI correspondiente, toda vez que la persona a la que se le exigía el abono del impuesto no era titular del inmueble en cuestión y, pese a constar la modificación de la titularidad en el Catastro y a haber sido comunicada a la Administración local competente, no se había procedido a la baja en el padrón fiscal y consecuentemente se seguía exigiendo el tributo local a quien no era sujeto pasivo del mismo. En ambos casos iniciada la intervención de esta institución y en respuesta a nuestras peticiones de información, las administraciones competentes pusieron de manifiesto la adopción de las medidas que suponían la solución del problema planteado.

Por su parte, el expediente **20120862** tenía su origen en el incumplimiento de una resolución formulada al Ayuntamiento de Benavente en el ejercicio anterior. En aquel caso la controversia venía motivada por el hecho de que la Administración no había considerado la prevalencia de la titularidad civil frente a la catastral en la liquidación del IBI.

La normativa vigente dispone que en los supuestos en los que resulte acreditada la no coincidencia del sujeto pasivo con el titular catastral, las rectificaciones que pueda acordar el ayuntamiento deberán ser inmediatamente comunicadas a la Dirección General del Catastro en la forma en que por ésta se determine. De esta forma se reconoce la competencia municipal para modificar el sujeto pasivo del IBI, concretamente sobre la base de los datos contenidos en escritura pública.

En el presente caso, se constató que como consecuencia de sentencia judicial de la correspondiente instancia se declaró que el contrato de compraventa del inmueble objeto de la queja adolecía de nulidad absoluta, decretándose igualmente la nulidad de las inscripciones registrales a que la misma hubiera dado lugar. Este hecho constaba asimismo acreditado en resolución de la Gerencia Territorial del Catastro de Zamora.

Por tanto, y a tenor de la prevalencia de la titularidad civil frente a la catastral establecida por la normativa vigente debieron estimarse las pretensiones y solicitudes formuladas por el afectado, por lo que se instó al Ayuntamiento de Benavente a revocar las liquidaciones practicadas en concepto de IBI, lo que fue aceptado por éste.

Sin embargo, y como se ha dicho, en el año 2012 se puso en conocimiento de esta procuraduría que el problema planteado no había sido solucionado pese a la aceptación de la resolución por parte de la Administración municipal.

Iniciada la tramitación de un nuevo expediente al respecto, se solicitó información al Ayuntamiento de Benavente que indicó que había solicitado a la Dirección General del Catastro que revisara la baja como titular catastral del interesado, así como la fecha en



la que dicha alteración surtió efectos en el Catastro Inmobiliario, por si fuera procedente revocar las liquidaciones correspondientes practicadas en concepto de impuesto sobre bienes inmuebles, y que una vez recibida la contestación se adoptarían las medidas oportunas.

A la vista de lo informado, que en ningún caso suponía una modificación de las circunstancias valoradas en su momento para la formulación de la resolución cuyo cumplimiento se reclamaba, no restó sino reiterar las consideraciones jurídicas contenidas en aquella.

Por otra parte, y corroborando las alegaciones formuladas ante esta institución y ante la Administración municipal, el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León, en este caso concreto, consideró suficientemente acreditado con la resolución judicial que el interesado no había sido propietario de la vivienda y, por tanto, no podía resultar ser titular catastral, por lo que la fecha de efectos del acuerdo de baja de la titularidad catastral debía ser la fecha en la que sentencia judicial adquirió firmeza.

En consecuencia, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento de Benavente para que revocara las liquidaciones practicadas indebidamente, siendo la resolución aceptada por la Administración local.

Entre los pronunciamientos llevados a cabo en este ámbito, la división de la cuota tributaria del IBI entre los diversos copropietarios de un bien inmueble fue el objeto de supervisión en los expedientes **20111233** y **20111962**.

En ambos casos se había solicitado la división de la liquidación del IBI a tenor de la cotitularidad del inmueble y en ambos casos se observó que las respectivas administraciones no habían dado respuesta a los ciudadanos, por lo que se formularon las respectivas resoluciones instando a la Administración implicada al cumplimiento de la obligación de resolver tal y como se establece en los arts. 42 y ss de la Ley 30/1992.

En cuanto al fondo de la cuestión, en el expediente **20111962** no se apreció la existencia de actuación irregular alguna por parte del Ayuntamiento de León toda vez que la división de los recibos del IBI que recaen sobre inmuebles que se encuentran en situación de cotitularidad, exige como requisito necesario e imprescindible al objeto de obtener la división entre los distintos propietarios, que se proceda a formular su solicitud en la forma y con los requisitos exigidos legalmente por el art. 35.6 de la Ley 58/2003 General Tributaria, lo que no había ocurrido en ese caso.

En cuanto a la queja **20111233**, en la misma se ponía de manifiesto que tras una revisión catastral realizada aproximadamente cuatro años atrás en el municipio de Mansueco de la Ribera, en la zona salmantina de los Arribes del Duero, veinte pequeñas parcelas, cuya propiedad y titularidad catastral correspondían a distintos propietarios, fueron unificadas bajo una única referencia catastral, pasando a girarse el IBI correspondiente a ésta, a uno de los propietarios, al que figuraba como el primero de los titulares catastrales.

En esta situación, el sujeto pasivo que abonaba el impuesto solicitó la división de la liquidación del tributo, petición que no recibió respuesta alguna por parte de la Administración provincial que en este caso era la competente.

En respuesta a nuestra petición de información la Administración constató que no se había dado respuesta al interesado y, además, que no se consideraba procedente la división de la liquidación del IBI en proporción a la titularidad que le corresponde a cada uno de los condueños.



En consecuencia, se recordó a la Diputación provincial de Salamanca su obligación de resolver, sancionada en el art. 42 de la Ley 30/1992, así como el procedimiento de división de deudas generadas por situación de cotitularidad en el hecho imponible previsto en el art. 35.6 de la LGT, indicando que los problemas de gestión y el carácter antieconómico de la norma no pueden justificar y suponer un incumplimiento, por parte de la Administración, de la obligación legal de resolver las peticiones de los ciudadanos, así como de la obligación de proceder a la división de deudas generadas por situación de cotitularidad en el hecho imponible, ello siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos legalmente.

A este respecto, si la solicitud formulada, como ocurrió en el presente caso, careciera de los requisitos exigidos por la LGT (datos personales, domicilio y proporción de cada cotitular en el inmueble) como cualquier petición, deberá recibir el tratamiento que para las solicitudes incompletas prescribe el art. 71 de la Ley 30/1992, es decir, se deberá requerir al interesado para que aporte la documentación y datos exigidos por el procedimiento.

En los términos expuestos se dirigió resolución a la Diputación provincial de Salamanca que si bien dio respuesta a la petición del solicitante, no atendió el resto de las consideraciones formuladas.

No obstante, considerando la información obrante en esta institución, así como las alegaciones recibidas concernientes a la actuación de la Gerencia Territorial del Catastro en relación con el procedimiento de modificación que dio lugar a la situación de cotitularidad, y toda vez que dicho organismo no puede ser objeto de supervisión por parte de esta institución, se acordó remitir el expediente al Defensor del Pueblo.

## **2.1.2. Impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica**

La generación del hecho imponible de este impuesto en el caso de un vehículo embargado y precintado era la cuestión de fondo que se planteaba en el expediente **20111198**. El motivo de la queja hacía alusión al presunto cobro indebido del impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica, correspondiente a los años 2009, 2010 y 2011, a la persona titular de un vehículo que había sido embargado, precintado y trasladado al depósito municipal de vehículos en el año 2007, circunstancias que fueron notificadas a la persona titular del vehículo.

Tras la valoración pericial del vehículo, en el año 2008, y siendo el resultado de la misma que el valor de venta del turismo era de cero euros se procedió a notificar al interesado la puesta a disposición del citado vehículo, advirtiéndole que, de no proceder a su retirada, éste se trasladaría para proceder a su desguace. El titular del vehículo no realizó alegación alguna, ni procedió a la retirada del turismo del depósito municipal.

El Ayuntamiento de León, por su parte, continuó girando el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica por el referido vehículo.

Como se ha expuesto, el vehículo fue embargado como resultado de un procedimiento de recaudación en periodo ejecutivo de la deuda que el titular del vehículo mantenía con el Ayuntamiento de León por impago de tributos de carácter local. Sin embargo, la valoración pericial del turismo concluyó que él mismo carecía de valor alguno, tras lo cual, el vehículo fue puesto a disposición de su titular con la advertencia de que, en el caso de no retirarlo, el vehículo sería enviado al desguace. El propietario y titular no formuló alegación alguna al respecto, ni procedió a la retirada del coche.



A partir de ese momento esa Administración municipal no llevó a cabo ninguna otra actuación al respecto, ni adoptó resolución o acuerdo alguno.

Sin embargo, a tenor de lo establecido en el art. 76.4 del Reglamento General de Recaudación aprobado por el RD 939/2005, 29 de julio, con remisión legal expresa al art.169.5 de la Ley General Tributaria, si realizado el embargo se comprobase que el coste de su realización pudiera exceder del importe que normalmente podría obtenerse en su enajenación, se procederá a su levantamiento.

De esta forma, en este caso, en el que el vehículo en tasación arrojó un valor de mercado de cero euros, debió procederse al levantamiento del embargo, (extremo que no se pudo verificar en los informes remitidos por la Administración), y a la puesta a disposición del vehículo a su titular.

Por otra parte, en lo relativo a la baja definitiva de un vehículo, el RD 2822/1998, de 23 de diciembre, que aprueba el Reglamento General de Vehículos, en su art. 35 establece que los vehículos matriculados causarán baja definitiva en el Registro de Vehículos entre otros casos, cuando cualquier Jefatura de Tráfico lo acuerde de oficio respecto de los vehículos que hayan retirado de las vías públicas los agentes encargados de la vigilancia y regulación del tráfico, una vez comprobado que han sido abandonados por sus titulares, de acuerdo con la normativa prevista, supuesto en que podrá procederse a su desguace.

De acuerdo con el art. 71 del RDLeg 339/1990, en su redacción vigente y aplicable al caso, se presumirá racionalmente el abandono de un vehículo cuando transcurran más de dos meses desde que el vehículo haya sido depositado tras su retirada de la vía pública por la autoridad competente, teniendo en este caso el tratamiento de residuo sólido urbano de acuerdo con la normativa ambiental correspondiente, previo requerimiento al titular del vehículo, (siempre que sea posible su identificación), para que en el plazo de quince días retire el vehículo del depósito, con la advertencia de que, en caso contrario, se procederá a su tratamiento como residuo sólido urbano.

Llegados a este punto, y verificado que el titular del vehículo no lo había retirado del depósito municipal, ni había formulado alegación al respecto, el Ayuntamiento de León debió proceder a su tratamiento como residuo y a tramitar su baja.

A este respecto, resultaba de aplicación al caso el RD 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil, que entiende como tales los vehículos abandonados en los términos prevenidos en el art. 71.1 LTSV, y que establece para los ayuntamientos la obligación de entrega de los vehículos abandonados a un centro de tratamiento para su descontaminación (art. 4).

En este caso, el procedimiento para tramitar la baja era el establecido en la Orden INT 624/2008, de 26 de febrero, por la que se regula la baja electrónica de los vehículos descontaminados al final de su vida útil.

Por tanto, en aplicación de la normativa expuesta, el Ayuntamiento de León, verificado el levantamiento del embargo y la situación de abandono del vehículo, debió proceder a la entrega del mismo a un centro autorizado de tratamiento para que llevara a cabo el desguace del mismo, la expedición del certificado de destrucción, la tramitación de la baja y su anotación en el Registro de Vehículos de la DGT, anotación que se comunica al Ayuntamiento del domicilio del titular con el fin de que no se genere el IVTM, toda vez que uno de los principales efectos de la baja definitiva de los vehículos es la desaparición del hecho imponible del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (art. 92 RDLeg 2/2004).



En consecuencia, el incumplimiento de la Administración municipal de la tramitación de la baja de oficio del vehículo, (momento a partir del cual no se produce el hecho imponible del impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica), generó la exacción indebida de las correspondientes liquidaciones del citado impuesto por lo que se consideró adecuado formular una resolución dirigida al Ayuntamiento de León para que, a tenor de la fundamentación jurídica expuesta, se procediera a la revocación de las correspondientes liquidaciones del citado impuesto, indebidamente giradas con motivo del incumplimiento por parte de esa Administración municipal de la tramitación de la baja de oficio del vehículo embargado.

La resolución fue rechazada.

En otro orden de cosas, la discrepancia existente entre la titularidad real del vehículo y la titularidad registral, y su consecuencia directa en la liquidación del impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica motivó la tramitación del expediente **20111853** que hacía alusión a la improcedencia de un embargo realizado por el Ayuntamiento de Bejar, (Salamanca), en concepto de una deuda pendiente de abono correspondiente al IVTM, (ejercicios 1990-2011), de un vehículo que su propietario había vendido en el año 1990.

Examinada la documentación obrante en esta institución se comprobó que el que fuera propietario del vehículo hasta su venta, comunicó su transferencia a la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, constando fecha de registro de entrada en dicho organismo. Sin embargo, el Ayuntamiento de Béjar le continuó girando las liquidaciones anuales correspondientes al referido tributo, considerándolo sujeto pasivo del mismo.

Estas liquidaciones no fueron abonadas por el afectado durante los sucesivos periodos voluntarios de pago, desde el año 1990, al no ser el titular real del vehículo, pese a lo cual el Ayuntamiento de Bejar, (Salamanca), procedió a la exacción ejecutiva de la deuda acumulada, practicando el embargo de las cantidades adeudadas.

Como decíamos, la cuestión de fondo planteada, y objeto de estudio en el presente expediente, era la discrepancia existente entre la titularidad real del vehículo, y la titularidad registral, y su consecuencia directa en la liquidación del impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica practicada por el Ayuntamiento de Béjar.

Para la resolución de este conflicto debía partirse de la consideración de que, en el momento de realizarse la transferencia del referido vehículo, la regulación vigente concerniente a las transmisiones de vehículos y a las obligaciones que en su caso incumbían tanto a transmitentes como a adquirentes, era la establecida en el art. 247 del Código de la Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934.

El citado artículo establecía la obligación a cargo del transferente de hacer constar en el reverso del permiso de circulación del vehículo la palabra transferido, consignando el nombre, apellidos y domicilio del adquirente, la fecha de la transmisión y su firma, debiendo entregar el adquirente dicho permiso que tendría validez durante diez días. Asimismo, se establecía la obligación para el transmitente de notificar la transferencia a la Jefatura de Tráfico de la provincia en que tuviese su domicilio. El art. 247 continuaba estableciendo que, si el transferente incumplía estas obligaciones seguiría siendo considerado, a efectos de ese Código, como titular del vehículo transmitido en tanto no se inscribiera el vehículo a nombre de otra persona. Por último, disponía la obligación del adquirente de solicitar de la Jefatura de Tráfico la inscripción de dicho vehículo a su nombre.



La regulación expuesta suponía que, para que por parte de la Jefatura de Tráfico se emitiera un nuevo permiso de circulación en el que figurase como titular el nuevo adquirente del vehículo, era necesario que el transmitente hubiera comunicado la transferencia a tráfico, así como que el adquirente hubiese solicitado formalmente, en dicho organismo, la inscripción del vehículo a su nombre.

Conectando esta regulación sustantiva con la normativa en materia tributaria, que grava con el IVTM la titularidad de los vehículos y considera sujetos pasivos del mismo a las personas, físicas o jurídicas, a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación, se comprende la facilidad y frecuencia con la que se pueden plantear conflictos motivados por la discordancia entre la titularidad real y la registral de los vehículos cuando la práctica cotidiana demuestra que no siempre las personas que figuran en el permiso de circulación de un vehículo son las titulares reales del mismo.

A este respecto, resultaba difícil asumir que cuando el vendedor cumplía las obligaciones establecidas en el citado art. 247, tuviera que asumir una responsabilidad por el incumplimiento de la obligación que el Código prescribía para el tercero adquirente o comprador, como ocurría en este caso, donde a la vista de la documentación facilitada, el vendedor había cumplido con las obligaciones impuestas por la norma.

Así, una interpretación del referido precepto llevaba a considerar que si el transferente cumplió sus obligaciones, no podía ya ser considerado titular del vehículo a efectos administrativos, aunque el adquirente no lo hubiera inscrito a su nombre.

En este caso, el vendedor diligente que había cumplido con su obligación de notificar la transferencia del vehículo veía recaer sobre su patrimonio las consecuencias negativas de la inacción de otra persona, el adquirente del vehículo, que no cumplió con la obligación que le imponía el art. 247 del Código de la Circulación.

Se produce entonces una situación injusta para quien debe hacer frente a responsabilidades ajenas a él, en aquellos casos en los que no existe coincidencia entre la titularidad formal y real del vehículo gravado.

Ante esta controversia, la Jurisprudencia ha defendido una línea argumental inspirada en el principio de justicia material, que dota de relevancia la titularidad real del vehículo al objeto de impedir la acción recaudatoria sobre contribuyentes que ya no son de hecho poseedores del vehículo gravado, criterio que igualmente ha mantenido esta institución en distintas resoluciones, (**Q/27/97**; **Q/701/00**).

Esta línea jurisprudencial respeta la exigencia constitucional de adecuación del impuesto al principio de capacidad económica. El IVTM es un tributo directo, real y objetivo que viene a gravar un determinado elemento patrimonial, como es la titularidad de los vehículos que parece ser un índice revelador de capacidad económica, de esta forma, si la titularidad registral no coincide con la dominical, supondría que tiene que hacer frente al impuesto quien no es titular de la capacidad económica que con él se pretende gravar.

La Jurisprudencia también ha hecho prevalecer la titularidad real sobre la formal, al entender que la comunicación por parte del transmitente a la Jefatura de Tráfico, de la transferencia del vehículo, acreditaba el cambio de titularidad, entre otras en STSJ de Madrid de 15 de diciembre de 2000 y STSJ de Cataluña de 27 de septiembre de 2002.



En todo caso, la aprobación del Reglamento General de Vehículos por el RD 2822/1998, de 23 de diciembre, que ha supuesto la derogación del citado art. 247 y una nueva regulación de las transferencias de vehículos en los arts. 32 y 33, ha solucionado en gran medida los conflictos que se planteaban al establecer que una vez que el transmitente del vehículo realiza la comunicación de la transferencia a la Jefatura de Tráfico correspondiente, ésta anotará en el Registro de Vehículos al adquirente como nuevo titular del vehículo, notificando esta anotación de nueva titularidad a los respectivos Ayuntamientos del transmitente y del adquirente.

Por otro lado, el art. 97 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece que la gestión, liquidación, inspección y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria corresponde al ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo. En consecuencia, la Administración municipal es, en última instancia, la principal interesada en liquidar correcta y puntualmente el impuesto.

De esta forma se instó al Ayuntamiento de Bejar, (Salamanca) al objeto de que procediera a la revocación de las liquidaciones giradas en concepto de IVTM a quien no era titular del vehículo en el periodo exigido, debiendo devolverse las cantidades embargadas, en consideración de la improcedencia de la exacción del referido tributo en los términos expuestos.

El citado Ayuntamiento no consideró oportuno aceptar nuestra resolución.

### **2.1.3. Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana**

En la reclamación registrada con número **20111500**, se hacía referencia a la falta de respuesta, por parte del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, a un escrito en el que el interesado solicitaba la devolución del importe que, en concepto de impuesto sobre el incremento de los bienes de naturaleza urbana, había abonado como consecuencia de una autoliquidación por una venta de un inmueble que con posterioridad fue judicialmente declarada nula.

Solicitada información en relación con la cuestión planteada, la Administración local remitió copia del expediente tramitado con motivo de la referida petición en el que constaba la resolución dictada y notificada al interesado. No obstante, dicha resolución acordaba desestimar la solicitud formulada por prescripción, sin entrar a conocer sobre el fondo de la cuestión.

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales al regular el impuesto sobre el incremento del valor de los bienes de naturaleza urbana prevé que, cuando se declare o reconozca judicial o administrativamente por resolución firme haber tenido lugar la nulidad del acto o contrato determinante de la transmisión del terreno, el sujeto pasivo tendrá derecho a la devolución del impuesto satisfecho, siempre que dicho acto o contrato no le hubiere producido efectos lucrativos y que reclame la devolución en el plazo de cinco años desde que la resolución quedó firme, entendiéndose que existe efecto lucrativo cuando no se justifique que los interesados deban efectuar las recíprocas devoluciones a que se refiere el art. 1295 del Código Civil. Aunque el acto o contrato no haya producido efectos lucrativos, si la rescisión o resolución se declarase por incumplimiento de las obligaciones del sujeto pasivo del impuesto, no habrá lugar a devolución alguna.



En el presente caso, la sentencia dictada por uno de los Juzgados de Primera Instancia de León declaró la nulidad absoluta del contrato privado de compraventa sobre la mitad indivisa de un inmueble sito en San Andrés del Rabanedo, por inexistencia de precio y causa. Esta Sentencia fue confirmada en todos sus pronunciamientos por la Audiencia Provincial de León.

Por tanto, declarada la nulidad del contrato de compraventa del inmueble y, conforme prevé el art. 109.2 TRLRHL, el sujeto pasivo del tributo, tendría derecho a la devolución del impuesto satisfecho siempre y cuando el contrato no hubiera producido al sujeto pasivo efectos lucrativos, y que la reclamación de la devolución se hiciera dentro del plazo de 5 años desde que la resolución, en este caso judicial, sea firme.

Del contenido de las sentencias judiciales se concluyó que ningún beneficio produjo al sujeto pasivo la venta de la mitad indivisa del inmueble que precisamente se declaró nula, entre otras consideraciones, por falta de precio y, por otro lado, el derecho a la devolución se ejerció en plazo.

Así las cosas, el derecho a reclamar la devolución del IIVTNU no había prescrito y, en consecuencia la Administración municipal debió entrar en el fondo de la cuestión, procediendo a resolver la petición formulada y que había sido desestimada por prescripción.

Ahora bien, no siendo el solicitante el obligado tributario o sujeto pasivo del impuesto autoliquidado, a tenor de lo previsto en el art. 106.TRLRHL, debía examinarse la legitimación de aquél conforme a lo establecido por el RD 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la LGT, en materia de revisión en vía administrativa, que en su art. 14 determina quienes tienen la consideración de legitimados para instar el procedimiento de devolución y de beneficiarios del derecho a la devolución.

En consecuencia, considerando que el derecho de devolución no había prescrito y que el sujeto pasivo del impuesto sobre el incremento del valor de los bienes de naturaleza urbana en el caso de transmisión onerosa es el vendedor, (en el presente expediente quien no era el solicitante), esta institución entendió que correspondía resolver la petición formulada en el sentido procedente a tenor de la regulación y concretas circunstancias que se pusieron de manifiesto, de forma que se instó al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo a proceder a la revocación de la resolución dictada, entrando a resolver lo que resultara procedente sobre el fondo de la cuestión planteada, planteamiento que fue rechazado por la Administración municipal.

## 2.2. Tasas

Durante el año 2012, en el ámbito de la potestad tributaria de los entes locales, el mayor número de quejas se ha planteado en materia de tasas municipales, siendo un total de 293 los expedientes registrados.

Al habitual predominio de las controversias que tienen su origen en la tasa girada por la prestación del servicio de suministro de agua este año se ha sumado el conflicto suscitado en las localidades de Dehesas y La Martina, (León) por la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por tratamiento y depuración de aguas residuales del Bajo Bierzo, llevada a cabo por la Mancomunidad de municipios para el tratamiento de aguas residuales del Bajo Bierzo, que ha dado lugar a la presentación ante esta institución de 253 quejas.



Esta modificación reglamentaria, aprobada por la Mancomunidad de municipios para el tratamiento de aguas residuales del Bajo Bierzo, ha provocado la inmediata reacción de gran parte de los afectados, llegando a 253 el número de quejas en las que se ha cuestionado la pertinencia de la imposición de la tasa tras la modificación de la Ordenanza.

## **2.2.1. Tasa por la prestación del servicio de suministro de agua potable**

En este ámbito continúan predominado los problemas relacionados con la facturación del suministro de agua y el sistema de tarificación.

El expediente **20111346** planteaba la existencia de irregularidades en una factura por consumo de agua potable, debido al cómputo de consumos de agua acumulados.

Examinada la documentación facilitada con el escrito de queja, así como el informe remitido por la Administración municipal implicada, el Ayuntamiento de Valladolid, se puso de manifiesto que el contador de la vivienda no había sido leído durante casi once años por causas que no podían atribuirse a la Administración local. Siendo ésta una cuestión no controvertida, los términos del debate se centraron en la facturación girada.

Precisamente la última lectura del contador fue cuestionada por el obligado tributario que, en su momento, planteó, la posibilidad de la existencia de un error en la misma, argumento que quedó descartado tras la comprobación del histórico de lecturas de consumos que, hasta ese momento, mantenía una correlación coherente y unos consumos que en ningún caso fueron cuestionados.

Descartada asimismo deficiencia o avería alguna en el contador tras la verificación técnica realizada por la empresa concesionaria del servicio, la controversia surgía en la liquidación y giro de la tasa debida, lo que necesariamente nos llevó, en primer lugar, a examinar la posible prescripción del derecho de la Administración a liquidar y girar la citada deuda.

A este respecto, el art. 66 de la LGT establece que el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación prescribe a los 4 años, al igual que el derecho para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas.

El plazo de prescripción para determinar la deuda tributaria comienza al día siguiente a aquel en que finalice el plazo reglamentario para presentar la correspondiente declaración o autoliquidación (art. 67 LGT). En este caso, al tratarse de la liquidación de una tasa, de un tributo de cobro periódico (de una figura tributaria que no se gestiona mediante la obligación de declaración o autoliquidación), el comienzo del cómputo del plazo de prescripción se sitúa en el momento del devengo.

De esta forma, el derecho del Ayuntamiento de Valladolid para determinar y liquidar la deuda objeto de debate había prescrito para aquellos periodos que habían superado los cuatro años establecidos legalmente como plazo de prescripción.

Si reprochable era la actuación del titular del contrato de suministro al no dar acceso al contador o no facilitar las lecturas del mismo durante casi once años, también resultaba difícilmente comprensible que la Administración en todo ese tiempo no adoptara algún mecanismo o actuación tendente a la liquidación de la deuda conforme prevé el Reglamento del servicio municipal de agua potable y saneamiento del Ayuntamiento de Valladolid, más aún cuando el propio Reglamento establece como principio, en su art. 54.2, el evitar la acumulación de consumos, para lo que desarrolla de forma detallada un sistema de facturación por estimación de consumos.



A este respecto, en los sucesivos devengos de la tasa, a partir de agosto de 2000, la Administración disponía de los datos o elementos necesarios para llevar a cabo la facturación por estimación ajustándose a lo previsto en el citado Reglamento del servicio municipal, a lo previsto en su capítulo VI dedicado al consumo y facturación, concretamente en cumplimiento de lo establecido en los arts. 54.2 (determinación de consumos) 55 (estimación de consumos) y 57 (prorratio de la tarifa).

De esta forma, la Administración debió llevar a cabo un cálculo por estimación de los consumos realizados liquidando únicamente la deuda correspondiente a los últimos cuatro años, y ello sin perjuicio de cualquier otra documentación de la que careciera esta institución y que pudiera haber llevado a otra conclusión.

Así las cosas, no se pudo constatar que la Administración tributaria llevara a cabo actuación alguna, con conocimiento formal del obligado tributario, conducente al reconocimiento, regularización, comprobación, inspección, aseguramiento y liquidación de todo o parte de los elementos de la obligación tributaria.

Si bien el informe remitido por la empresa concesionaria del servicio manifiesta haber incluido en las facturas giradas al obligado tributario el aviso de los periodos que su contador no se había leído, para que este hecho pudiera operar como causa de interrupción de la prescripción sería necesario que la finalidad del acto fuera distinta de la mera interrupción de la prescripción, y que dicho acto se realizara con conocimiento formal del obligado tributario.

De esta forma, una comunicación de este tenor, en la factura girada al sujeto pasivo, no puede tener la consideración de formal, sin que quede acreditada la recepción de la misma por el interesado pero, aún más, para que dichos avisos tuvieran naturaleza interruptiva de la prescripción, tras los mismos, debían haberse iniciado y desarrollado una sucesión de actos que evidenciaran la verdadera voluntad de la Administración de desplegar una actividad tendente a la liquidación de la deuda.

Los mensajes así reiterados en las facturas pueden interpretarse como un mero pretexto para justificar una inactividad gestora, perdiendo su eficacia prescriptiva al extenderse indefinidamente en el tiempo, hasta casi once años, sin que se produjera la liquidación de la deuda tributaria, en los términos previstos en el art. 68 LGT.

En virtud de todo lo expuesto se instó al Ayuntamiento de Valladolid para que revocara la liquidación practicada y girada, con apreciación de oficio de la prescripción del derecho de la Administración a liquidar la deuda tributaria generada en un plazo superior a cuatro años, llevándose a cabo la determinación de la deuda y la facturación correspondiente, en aplicación de lo previsto en el Reglamento del servicio municipal del suministro de agua potable y saneamiento de Valladolid.

La resolución fue rechazada.

También los expedientes **20112277** y **20112347**, planteaban irregularidades en las liquidaciones por suministro de agua potable practicadas ambas por el Ayuntamiento de Fresno de la Vega (León) que incluían consumos acumulados.

Constatado el hecho de que los contadores, en ambos casos, no habían sido leídos por causas no imputables a la Administración, los términos del debate se centraron en la facturación y en la prescripción del derecho de la Administración a liquidar y girar la deuda, pronunciándose esta institución en términos similares a los del expediente reseñado anteriormente.



La diferencia con respecto a aquél era que, en el caso de Fresno de la Vega (León) ni el Reglamento del servicio de aguas, ni la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa contenían o preveían una regulación expresa del sistema de facturación aplicable a éstos y otros supuestos, bien por diferencia de lecturas, bien por estimación o evaluación de consumos, bien por media aritmética, bien con una combinación de todos estos sistemas y regulando en cada caso las condiciones y requisitos de su aplicación, con la finalidad, entre otras, de evitar la acumulación de consumos.

Por ejemplo, en uno de los casos analizados la Administración municipal acumuló los consumos presumiblemente realizados entre los años 2006 y 2011, en la liquidación del segundo trimestre de 2011, sin que este supuesto de facturación tuviera amparo en el Reglamento del servicio o en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa, ni, que nos constara, en acuerdo o resolución debida y formalmente adoptada por ese Consistorio.

Además de la ausencia de cobertura legal del sistema de facturación adoptado, se indicó que la acumulación de consumos como medio de facturación tampoco resulta adecuada toda vez que, con carácter general, puede dar lugar a graves perjuicios para los usuarios por considerar que han realizado unos consumos, en un período de tiempo, (por ejemplo, el último trimestre) que no responden a la realidad, sino a un periodo de mayor duración, (por ejemplo, dos años), aplicándoles el importe de una tarifa que también se corresponde a un periodo de tiempo que no tiene correlación con aquél en el que se realizó el consumo.

Por otra parte, la facturación por estimación puede resultar beneficiosa para la Administración, desde el punto de vista financiero, ya que los recibos de los abonados en los que no se haya podido obtener la lectura correspondiente no tendrán únicamente el importe de la cuota fija o de servicio sino que también podrían cobrarse los importes de los consumos estimados a salvo de la posterior regularización.

Como consecuencia se formularon las respectivas resoluciones al citado Ayuntamiento de Fresno de la Vega (León) con un doble objetivo: por una parte, con la finalidad de que procediera a revocar las liquidaciones practicadas y giradas, objeto de las reclamaciones ante esta institución, apreciando de oficio la prescripción del derecho de la Administración a liquidar la deuda tributaria generada en un plazo superior a cuatro años; y por otra parte, para que se iniciaran los trámites legales oportunos para proceder a la regulación expresa del sistema de facturación por consumo de agua, tanto con carácter general, como en los supuestos en los que no existan lecturas del contador de agua, bien por diferencia de lecturas, bien por estimación o evaluación de consumos, bien por media aritmética o promedio, regulando en cada caso las condiciones y requisitos de la aplicación de los sistemas elegidos.

El Ayuntamiento de Fresno de la Vega puso de manifiesto la aceptación de las resoluciones formuladas en ambos casos.

En términos muy similares se planteaba la reclamación frente al Ayuntamiento de Villanueva de Duero (Valladolid) en el expediente **20112440** que, con sustento en las consideraciones jurídicas ya expuestas, concluyó con la formulación de una resolución al citado Ayuntamiento, que no estimó adecuado aceptar, en orden a que revocara la liquidación girada objeto de reclamación y practicara una nueva liquidación, bien por estimación o evaluación de consumos, bien por media aritmética o promedio; así como para que procediera a regular el sistema de facturación por consumo de agua, tanto con carácter general, como en los supuestos en los que no existieran lecturas del contador de agua.



Por su parte, el sistema de tarificación y, en concreto, la regulación del consumo mínimo fueron objeto de tratamiento en el expediente **20111597**.

Planteaba la queja la existencia de irregularidades en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación del servicio de abastecimiento de agua, concretamente en el sistema de tarificación de la Mancomunidad de aguas Sayagua de Zamora.

El Reglamento del servicio de abastecimiento de agua de la Mancomunidad de aguas Sayagua, en el capítulo VII dedicado al consumo, establece en el art. 32.2 que se entenderá por consumo efectuado el registrado por el contador y cuando el consumo registrado sea inferior al mínimo reglamentario, se entenderá consumido dicho mínimo, con independencia de lo que marque el contador.

Por su parte, la Ordenanza fiscal de dicha Mancomunidad establece, en el art. 4, las tarifas con arreglo a las cuales se liquidan las correspondientes tasas. Estas tarifas se dividen, según los usos, en: domésticas, industriales y comerciales; y, en todos los casos, están compuestas por lo que se denomina “cuota de servicio trimestral” y “consumos”.

Los “consumos” por su parte se dividen por tramos: un primer tramo entre 0 y 15 m<sup>3</sup>, también denominado “bloque mínimo”, en el que se establece una tarifa “por cada metro cúbico” y un segundo, incluso tercer tramo dependiendo del uso, en los que también se fijan las cantidades a pagar por cada metro cúbico.

De esta forma la tarifa que abonan los usuarios a esa Mancomunidad está, en todo caso, compuesta por una cuota correspondiente al servicio, que entendemos estaría destinada al mantenimiento del mismo, y por el importe resultante de la aplicación de las tarifas a los consumos por tramos establecidos.

Sin embargo, si bien para el primer tramo, el fijado entre 0 y 15 m<sup>3</sup>, se establece un importe por metro cúbico consumido, lo cierto es que esa Mancomunidad al amparo del art. 32.2 del Reglamento procede al cobro o liquidación de la totalidad de esos primeros 15 m<sup>3</sup>, hayan sido consumidos, o no, convirtiéndose en lo que podríamos denominar otra cuota mínima.

Este sistema tarifario supone que el consumo mínimo de 15 m<sup>3</sup> se factura siempre, con independencia de que el volumen de agua realmente consumida sea ese, o no. Los usuarios pagan por los primeros 15 m<sup>3</sup>, los utilicen o no, lo que induce a un uso inadecuado o indebido del agua toda vez que ante el hecho de que dicho volumen de agua va a ser cobrado difícilmente se tenderá a realizar un consumo inferior.

Existiendo la denominada cuota del servicio trimestral que no se corresponde con consumo o uso alguno del suministro de agua, sino, entendemos que con una cuota fija correspondiente al coste de disposición del servicio, a los costes de establecimiento y disponibilidad permanente del servicio, el resto del sistema tarifario debe responder al consumo real de agua que realiza cada usuario. Este sistema viene sustentado por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 que, en su consideración del agua no como un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal, establece en su art. 9 el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

Por otra parte se comprobó que, en el *BOP* de Zamora nº 109, de fecha 10 de septiembre de 2004, se publicó un anuncio de la Mancomunidad Sayagua en el que, alegando un error



de hecho en la Ordenanza fiscal de la tasa de agua, se modificaba la redacción del art. 4, llevando a cabo una modificación de las tarifas con la finalidad de proceder a la liquidación del bloque correspondiente al mínimo en su totalidad, se consuman o no los 15 m<sup>3</sup> de agua.

Curiosamente en el *BOP* de Zamora nº 50, de fecha 27 de abril de 2005, facilitado por la Administración, nuevamente la citada Mancomunidad anuncia un error de hecho en la Ordenanza fiscal referida, modificando los términos de la misma con el fin de ajustarla a las previsiones del art. 32.2 del Reglamento del servicio y poder liquidar la totalidad del tramo de consumo mínimo, se haya consumido o no.

Respecto a estas denominadas modificaciones, no se pudo constatar la tramitación llevada a cabo por la Mancomunidad para la aprobación de las mismas. No obstante, si bien en el informe remitido nos fue facilitada una copia de la memoria económico-financiera que fue elaborada con motivo de la implantación de la tasa fiscal por la prestación del servicio de abastecimiento de agua, en el año 1994, en lo concerniente a las sucesivas modificaciones de la Ordenanza fiscal no se ha podido constatar la existencia de memoria económico-financiera alguna elaborada con tal finalidad.

En este caso, a la vista de las modificaciones llevadas a cabo en la Ordenanza fiscal, concretamente en la regulación de las tarifas, se consideró que las mismas no se correspondían con actualizaciones o variaciones aritméticas, conforme al Índice de Precios de Consumo, del importe de la tarifa, sino que estábamos ante modificaciones de la propia estructura de la tarifa, por lo que resultaba preceptiva su tramitación conforme a la regulación prevista en los arts. 15 y ss del RDLeg 2/2004, así como la elaboración previa de la preceptiva memoria económico-financiera, en los términos reiteradamente expuestos por esta procuraduría en diversas resoluciones y que han tenido reflejo en el presente Informe.

En conclusión, no constando en el expediente memoria económico-financiera de la que resulten y se justifiquen las modificaciones llevadas a cabo en la estructura y cuantías de las tarifas aplicables a la tasa por la prestación del servicio de abastecimiento de agua, y constituyendo éste un aspecto esencial del procedimiento, la omisión del trámite del informe económico, exigido por los arts. 24 y 25 del TRLHL, en aplicación de lo dispuesto en el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, conlleva la nulidad absoluta de las modificaciones de la Ordenanza fiscal examinada, concretamente de las tarifas aplicadas.

Por último, desde el punto de vista formal, el informe remitido por esa Administración puso de manifiesto que el escrito presentado por una plataforma vecinal no había sido resuelto, de forma que la Mancomunidad de Aguas Sayagua no había cumplido con la obligación de resolver que incumbe a toda Administración pública conforme prevé el art. 42 de la Ley 30/1992, al no haberse pronunciado expresa y formalmente sobre la reclamación formulada.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*«1.- Que por parte de la Mancomunidad de Aguas "Sayagua" se arbitren los mecanismos jurídicos oportunos para proceder a la supresión del segundo párrafo del artículo 32 del Reglamento del Servicio de abastecimiento de agua de la Mancomunidad a tenor de la argumentación jurídica expuesta.*

*2.- Que por parte de la Mancomunidad de Aguas "Sayagua" se adopten los mecanismos jurídicos oportunos para proceder a declarar la nulidad de la modificación del artículo 4 de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de abastecimiento de agua, relativo a las tarifas aplicables para la liquidación de las tasas.*



*3.- Que de acuerdo con el principio de eficacia administrativa que debe inspirar toda actuación de esa Administración y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 42 y ss. de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por parte de la Mancomunidad de Aguas "Sayagua", se dicte y notifique, con la mayor brevedad posible, la resolución expresa que corresponda, respecto a la reclamación formulada por la (...)».*

En la fecha de cierre de este informe la Mancomunidad de Aguas Sayagua no había puesto de manifiesto su postura ante nuestra resolución.

Por último, reseñaremos la reclamación suscitada por la modificación de la Ordenanza fiscal nº 14 reguladora de la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua a domicilio de la localidad de Nava de la Asunción, (Segovia), en el expediente **20120177**.

En este caso, la controversia se centraba en la nulidad de la modificación de la Ordenanza, aprobada por la referida Administración municipal, toda vez que la misma habría sido adoptada sin el preceptivo informe económico-financiero.

Iniciada la investigación oportuna, nos dirigimos a ese Ayuntamiento en petición de información en relación con las cuestiones planteadas y en atención a dicha solicitud se remitieron: copias de los informes técnico-económicos de Secretaría-Intervención; del dictamen de la Comisión de Hacienda; del acuerdo del Pleno de aprobación inicial; copia del anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia del acuerdo inicial y apertura del plazo para presentar reclamaciones; de la certificación de las reclamaciones presentadas; copia del dictamen de la Comisión de Hacienda a las reclamaciones presentadas; copia del acuerdo del Pleno de aprobación definitiva, con desestimación de las reclamaciones; y copia del anuncio definitivo de las modificaciones en el Boletín Oficial de la Provincia.

Atendiendo a la legislación aplicable (art. 20.1 de la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos, en la redacción dada por la Ley 25/1998, de 13 julio 1998, y arts. 20, 24 y 25 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales), para el estudio de la presente cuestión, debía partirse de la consideración de que la modificación de la ordenanza fiscal reguladora de una tasa exige la elaboración de una memoria económico-financiera que, en esencia, cumple una doble finalidad: justificar la necesidad de la imposición de la tasa (o su modificación) y sirve de garantía para justificar que la tasa establecida no supera el coste efectivo del servicio o actividad y justificar así el cumplimiento del principio de equivalencia.

Asimismo, la memoria económico-financiera no puede calificarse como mero requisito formal que debe preceder a la aprobación de una ordenanza fiscal y que, por tanto, resulta perfectamente subsanable. Por el contrario, se trata de un instrumento de principal importancia para la determinación directa de la cuantía de la deuda tributaria, como resultado de la valoración de la relación entre costes globales e ingresos, referentes a la prestación del servicio de que se trate.

De modo que, como tiene declarado el Tribunal Supremo tal informe, que coadyuva directamente a la determinación de la deuda tributaria, está sometido al principio de reserva legal y, por tanto, si falta en la ordenanza ha de convenirse que la misma carece de un elemento esencial determinante de su validez y no responde a los criterios legalmente establecidos para la cuantificación de la tasa.



El informe económico-financiero es la garantía del principio de equivalencia entre el importe previsible de la tasa y el coste previsible del servicio, y, por ello, su carácter esencial (ajeno a su virtualidad vinculante o no) es condición del contenido de la ordenanza, sin perjuicio de que no determine taxativamente los elementos del tributo (porque sólo establece los límites económicos que ha de respetar la imposición y la definición general de sus diferentes elementos).

En cuanto a la elaboración de la memoria económico-financiera se atenderá a las exigencias del art. 24.2 del RDLeg 2/2004, así como a las previsiones establecidas por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 19 de octubre de 1999; 8 de marzo de 2002; y 16 de septiembre de 2010).

En el presente caso, se planteaba la improcedencia del aumento experimentado por la tasa establecida por la prestación del servicio de suministro de agua a domicilio en la localidad de Nava de la Asunción, tras la modificación de la Ordenanza fiscal nº 14 reguladora de dicha tasa.

El examen de la documentación remitida puso de manifiesto que la empresa concesionaria de los servicios municipales de abastecimiento de agua potable a domicilio, de alcantarillado y depuración del Ayuntamiento de Nava de la Asunción (Segovia), se había dirigido a esa Administración municipal refiriendo el estado deficitario de los citados servicios y la necesidad de proceder no sólo a una revisión ordinaria de las tarifas conforme al IPC, sino también a una revisión extraordinaria vinculada a la obligación de mantenimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión.

A su petición, la concesionaria adjuntó un informe económico de los servicios y una propuesta de revisión de las tarifas que consideraba *“apropiadas para reestablecer el equilibrio económico del contrato”*, siendo precisamente estas tarifas propuestas las aplicadas y aprobadas en la modificación de la Ordenanza fiscal nº 14 y que, además de un incremento correspondiente al IPC en los distintos tramos de consumo, suponen un aumento de poco más del 70% de la cuota o tarifa correspondiente al “mínimo” o “cuota de mantenimiento trimestral”.

En cuanto al referido informe económico de la concesionaria, presentado en noviembre de 2011, éste expone los *“motivos principales (...) del desequilibrio en el servicio entre el año 2008 fecha de realización de la propuesta y el momento actual”*, constatando el carácter deficitario del servicio, y haciendo una relación de los datos económicos, concretamente ingresos y gastos, de los años 2009 y 2010.

En consideración a la legislación aplicable y a la doctrina jurisprudencial era incuestionable la necesidad del Ayuntamiento de Nava de la Asunción de justificar, mediante memoria económico financiera, el nuevo importe de la tarifa modificada e incrementada en un 70%, sin embargo el informe económico en el que amparaba su decisión esa Administración municipal no reunía los requisitos o los datos necesarios que permitieran considerar al mismo como la memoria o informe económico-financiero que determina si los costes del servicio de suministro de agua están cubiertos con las tarifas establecidas, o si las mismas suponen un ingreso que sobrepase dichos costes, careciendo de apoyo técnico y datos estadísticos que permitan su análisis, lo cual a su vez impedía buscar la referencia del binomio coste-rendimiento del servicio a que obedece el establecimiento de la tasa, como ejemplo, no figuraban, al menos, datos sobre el número de usuarios existentes, o



previstos para obtener al menos el coste medio que debería soportar cada uno de ellos en el año 2012, toma como referencia unos ingresos y gastos correspondientes a los ejercicios 2009-2010, que proyecta sobre el año 2012, sin disponer, en la fecha de elaboración del informe, de los datos del 2011.

En todo caso, en la información y documentación facilitada no constaba la justificación o motivación de la tarifa concreta aplicada, sin que de los datos económicos existentes en el informe se concluyera la necesidad de que la tarifa por mantenimiento se viera incrementada de 0,99 €/mes a 1,7€/mes (un 71%).

En conclusión, no constaba en el presente expediente memoria económico-financiera, en los términos exigidos por la legislación y la Jurisprudencia, de la que resultara y se justificara que, efectivamente, el importe establecido para la tarifa modificada, y que ha sufrido un aumento considerable, se ajustaba y no superaba el coste del servicio en abstracto. La omisión de este aspecto esencial del procedimiento, cuál es el trámite del informe económico, conllevaba la nulidad absoluta de la modificación de la Ordenanza fiscal examinada, concretamente de las tarifas correspondientes a los mínimos o cuotas de mantenimiento, por lo que se consideró necesario formular una resolución al Ayuntamiento de Nava de la Asunción con la finalidad de que por parte de la Administración se arbitraran los mecanismos jurídicos oportunos para proceder a declarar la nulidad del art. 6.2 de la Ordenanza Fiscal nº 14 reguladora de la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua a domicilio, concretamente del apartado 2.1 correspondiente a la cuota de mantenimiento trimestral. Sin embargo el Ayuntamiento de Nava de la Asunción, (Segovia), no estimó adecuado seguir nuestras indicaciones.

Como decíamos al comienzo de este epígrafe, las cuestiones de facturación o tarifación del suministro de agua están en el origen de la mayoría de las reclamaciones presentadas.

## **2.2.2. Tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos**

Muy diversas han sido las cuestiones tratadas a este respecto: el cobro indebido de la tasa por inexistencia de ordenanza en vigor, cuestión que finalizó con el archivo del expediente al verificarse lo contrario (**20120787**); la disconformidad con la implantación de la tasa pese al carácter de servicio de recepción obligatoria de la recogida de residuos sólidos urbanos (**20121091**); la improcedencia de la liquidación a quien no era sujeto pasivo de la tasa, (**20121858**), cuestión solucionada tras muestra intervención; así como la improcedencia de la liquidación de este tipo de tasa a los residuos procedentes de una explotación ganadera (**20122949**), expediente actualmente en tramitación.

En esta ocasión destacaremos en este epígrafe el pronunciamiento realizado en el expediente **20112293**, que planteaba la improcedencia de la exacción de la tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, correspondiente a ciertos inmuebles ubicados en la calle 3ª Travesía Camino Cañero de la localidad de Camponaraya (León), al no prestarse de forma efectiva el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para dichos inmuebles.

El art. 20 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tras disponer que las entidades locales podrán establecer tasas por la prestación de servicios públicos o la realización de



actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, concreta en su apartado 4, letra s) que, en particular pueden establecerlas por la recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de éstos, monda de pozos negros y limpieza en calles particulares.

De esta forma, el hecho imponible de las tasas y, en concreto de la tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, se produce con la implantación del servicio y su funcionamiento, el inicio de la prestación efectiva da lugar al nacimiento de la obligación tributaria (art. 20.1 LGT). Por tanto, resulta necesario que el servicio, por el que se pretende cobrar la tasa, exista y se preste realmente, de forma efectiva, sin que sea posible la exacción de la tasa si no hay tal prestación del servicio.

Así mismo, el referido Texto Refundido establece como sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes (art. 23) entre otras, a las personas físicas que soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las entidades locales y, en cuanto al devengo, el art. 26 del mismo texto legal dispone que las tasas podrán devengarse, según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva ordenanza fiscal, cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad.

Así las cosas, la tasa tiene su necesario presupuesto en el hecho de que se haya producido o deba producirse la prestación de un servicio público que concierna personalmente al sujeto pasivo, diferenciándose así del impuesto, que pretende simplemente dar cumplimiento al mandato constitucional de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas en función de la capacidad económica.

Por su parte, el Reglamento de recogida de residuos en el ámbito de la Mancomunidad de Municipios del Bierzo Central establece en su art. 4 que se entiende prestado el servicio cuando exista un punto de depósito a distancia igual o inferior a 150 m del portal o la vía pública del usuario del servicio, excepto en el medio rural; y el art. 14, relativo a la ubicación de los contenedores, precisa que, en ningún caso, la distancia máxima entre la puerta en la finca o planta baja del usuario y el contenedor más próximo será superior a 100 metros, excepto en el medio rural.

Como decíamos, en el presente caso, se cuestionaba la prestación efectiva del servicio de recogida de basuras en la calle 3ª Travesía Camino Cañero, y por tanto la procedencia del devengo de la tasa, alegando la excesiva distancia a la que se encuentran ubicados los contenedores de recogida de residuos sólidos urbanos.

El informe remitido por esa Administración municipal indicaba que la distancia existente entre los contenedores más próximos y las viviendas de los afectados es de 750 metros. Asimismo refería que las causas por las que no se colocaban más contenedores eran el mal estado de los caminos de acceso, lo que imposibilita el paso del camión que realiza la recogida, así como la dispersión de las viviendas, lo que imposibilita el acercamiento a las mismas.

A la vista de lo informado, y en cuanto a la ubicación de los contenedores, tras precisar que no constituye función del Procurador del Común suplantar las actuaciones realizadas por las entidades locales en el ámbito de las potestades de autoorganización que les vienen reconocidas legalmente, destacando el gran esfuerzo que asumen las entidades



locales en general para extender fuera del casco urbano la prestación de distintos servicios municipales, entre ellos el de recogida de residuos sólidos urbanos, reseñamos, por compartido, el criterio del Sindic de Greugues de la Comunidad Valenciana, cuando señala que, en el ámbito de sus competencias las entidades locales deben diseñar y poner en práctica, en orden a dar cumplimiento a la recogida de residuos sólidos urbanos, un sistema de distribución de contenedores que lógicamente puede no parecer adecuado a quienes se vean afectados por el mismo. No obstante, éste no puede ser por si mismo un argumento bastante como para justificar la aceptación de una solicitud de modificación del mismo, en la medida en la que con ello se afectaría a otros vecinos que, en buena lógica, podrían hacer valer el mismo tipo de argumento, convirtiendo así en inviable el completo sistema de recogida de residuos sólidos urbanos.

Ello no obstante, y toda vez que la ubicación de contenedores para residuos puede afectar a las condiciones de salubridad en que realizan los ciudadanos la vida diaria, la colocación de estos dispositivos debe ser objeto de un especial seguimiento y control por parte de las autoridades municipales, para garantizar el correcto uso de los contenedores por los ciudadanos.

Lo cierto es, que para que pueda devengarse la tasa se hace preciso que se produzca el hecho imponible previsto en la Ordenanza, en relación con lo establecido por la Ley General Tributaria y el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que exigen, no que la infraestructura del servicio esté creada, sino que el servicio se preste, afectando o beneficiando de modo particular al sujeto pasivo.

Para la obligación del pago de la tasa no basta con la existencia de un servicio municipal sino que es preciso que sea efectivamente utilizado por el llamado a su pago y frente a esto no puede prevalecer disposición en contra de la ordenanza, ya que ésta, por el principio de jerarquía normativa, no puede contrariar lo establecido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Como hemos indicado, la propia Ordenanza fiscal reguladora de la tasa al definir a los sujetos pasivos de la misma se refiere a los que “que ocupan o utilicen las viviendas y locales ubicados en los lugares, plazas, calles o vías públicas en que se preste el servicio (...)”.

En el presente caso, los contenedores de residuos están colocados a una distancia de 750 metros de las viviendas sitas en la calle 3ª Travesía Camino Cañero, por lo que no podía considerarse que el servicio de recogida de basuras se prestara, para dicha calle, de forma efectiva.

La relevancia de la distancia a la que se ubiquen los contenedores en relación con la prestación efectiva del servicio está reconocida en el propio Reglamento del servicio que, como se ha expuesto, exige como requisito para entender que el servicio se presta, que exista un punto de depósito a una distancia definida entre 100 y 150 metros. Bien es cierto que la regulación de la Mancomunidad excepciona de forma expresa el medio rural pero esto no puede suponer, ni justifica, que no se lleve a cabo la prestación del servicio de forma efectiva puesto que, con carácter general, la distancia es un criterio de determinación o condición para la prestación del servicio.

Por tanto, ni el estar incluido en el medio rural, ni la dispersión de las viviendas, ni el mal estado de los caminos, eximen a esa Mancomunidad de la adopción de medidas



o sistemas alternativos que garanticen la prestación efectiva del servicio por el cual, a esos usuarios, se les está girando una tasa exactamente igual que a aquellos que en cumplimiento del Reglamento disponen de un contenedor a una distancia máxima de 150 metros de su domicilio.

Como decimos, la distancia al punto donde efectivamente se presta el servicio es uno de los parámetros utilizado por la doctrina y los tribunales para determinar si un servicio se presta o no y si beneficia o no, de forma particular, al sujeto pasivo, declarándose improcedente el cobro de la tasa cuando el municipio no presta ese servicio de forma efectiva, (STS de 7 de junio de 1997; STSJ de La Rioja, de 30 de julio de 1997; STSJ de Castilla-La Mancha, de 25 de septiembre de 1997; y STSJ de Andalucía, de 26 de marzo de 2001).

De acuerdo con todo lo expuesto se concluyó que, en atención a la distancia a la que se encuentran ubicados los contenedores respecto de las viviendas sitas en la calle 3ª Travesía Camino Cañero, 750 metros, no podía considerarse que el servicio de recogida de residuos se prestara de forma efectiva, por lo que esa Mancomunidad debía proceder a la revocación de las liquidaciones giradas a estos sujetos pasivos.

Esa Administración local no podía considerar prestado el servicio de recogida de basura escudándose en las dificultades que tiene para aproximar los contenedores, más aún cuando no consta que se hubiera puesto en práctica o se hubiera siquiera planteado la posibilidad de establecer alguna solución o alternativa para facilitar o aproximar este servicio en la referida zona rural.

No obstante, y en el caso de que se concluyera, de forma técnicamente acreditada, la imposibilidad de aproximar la ubicación de los contenedores correspondería proceder a una modificación de la Ordenanza fiscal de forma que se contemplara una cuota tributaria reducida para estos supuestos, adecuándola al valor de la prestación recibida toda vez que no se cuestionaba que los residuos, una vez trasladados hasta los contenedores son retirados y gestionados por la Mancomunidad.

Considerando todo lo expuesto se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

*Primera.- Que por parte de la Mancomunidad de Municipios Bierzo Central se proceda a la revocación de las liquidaciones giradas a los titulares de los inmuebles ubicados en la calle 3ª Travesía Camino Cañero nº 11 y 13, de la localidad de Camponaraya, habida cuenta que el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos no se ha prestado de forma efectiva, adoptando las medidas oportunas al objeto de proceder a su baja del padrón fiscal de la referida tasa.*

*Segunda.- Que asimismo se valore la adopción de sistemas o medios alternativos que aproximen y aseguren la prestación efectiva del servicio de recogida de residuos en la referida zona rural.*

*Tercera.- Que por parte de la Mancomunidad de Municipios Bierzo Central se valore la procedencia de llevar a cabo una modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos en orden a establecer una cuota tributaria reducida para las zonas en las que el servicio no pueda prestarse de forma efectiva, a tenor de la distancia de ubicación de los contenedores”.*

La resolución fue rechazada por la Mancomunidad de Municipios del Bierzo Central.



## 2.2.3. Tasa por la prestación del servicio de saneamiento y depuración de aguas residuales

Como ya hemos indicado, en este año 2012, 253 quejas se dirigieron a esta institución planteando la oposición a la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por tratamiento y depuración de aguas residuales del Bajo Bierzo.

En sus quejas los afectados ponían de manifiesto que la modificación de la citada Ordenanza fiscal supone la incorporación en el padrón fiscal de la tasa, y la imposición de la misma, a los propietarios de las localidades de Dehesas y La Martina que, sin embargo, carecen de red de alcantarillado por lo que hacen uso mayoritario de fosas sépticas y en algunos casos, simultáneamente o no, de pequeñas depuradoras. En todo caso, se nos refería que la Mancomunidad no presta servicio alguno de tratamiento de las aguas procedentes de las fosas sépticas y de las pequeñas depuradoras.

De esta forma, los afectados alegan que si la tasa se impone por la prestación del servicio de tratamiento de las aguas residuales vertidas a través de la red de alcantarillado, en el caso de las localidades de Dehesas y La Martina esto no es posible toda vez que carecen de red de saneamiento; y si la tasa se establece y liquida por el concepto del servicio de tratamiento de las aguas y residuos procedentes de fosas sépticas y pequeñas depuradoras de viviendas aisladas, esta tampoco resulta procedente habida cuenta que no se realiza actividad o actuación alguna dirigida a la prestación de ese servicio.

En la fecha de cierre de este Informe, si bien se había recibido el informe de la Mancomunidad, los afectados continuaban remitiendo datos y elementos concernientes a sus alegaciones por lo que se estaba llevando a cabo la valoración correspondiente tendente a determinar nuestras posibilidades de intervención.

Bajo este epígrafe reseñaremos también el expediente **2012030**. El motivo de la queja hacía referencia a la nulidad de la modificación aprobada por el Ayuntamiento de Nava de la Asunción, (Segovia), de la Ordenanza fiscal n.º 15 reguladora de tasa por la prestación del servicio de alcantarillado y depuración de esa localidad, toda vez que la misma habría sido adoptada sin el preceptivo informe económico-financiero.

Al igual que ocurriera en el expediente **20120177**, al que hicimos referencia en el epígrafe concerniente a la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua potable y también tramitado contra la actuación del citado Ayuntamiento, en el presente caso, se planteaba la improcedencia del aumento experimentado por la tasa establecida por la prestación del servicio de alcantarillado y depuración en la localidad de Nava de la Asunción, tras la modificación de la Ordenanza Fiscal n.º 15.

El examen de la documentación remitida a esta institución puso de manifiesto que la empresa Aquagest, como entidad concesionaria de los servicios municipales de abastecimiento de agua potable a domicilio, de alcantarillado y depuración del Ayuntamiento de Nava de la Asunción (Segovia) comunicó a la Administración municipal el estado deficitario de los referidos servicios y la necesidad de proceder no sólo a una revisión ordinaria de las tarifas conforme al IPC, sino también a una revisión extraordinaria vinculada a la obligación de mantenimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión, así como a la aprobación de una nueva tasa de depuración. A su petición, la concesionaria



adjuntó un informe económico de los servicios y una propuesta de revisión de las tarifas que consideraba apropiadas para reestablecer el equilibrio económico del contrato. En esta propuesta se incluía una nueva cuota de mantenimiento que se aplicaría a la tasa por la prestación de los servicios de depuración.

En consideración a la legislación aplicable y a la doctrina jurisprudencial expuesta reiteradamente por esta institución, era incuestionable la necesidad del Ayuntamiento de Nava de la Asunción de justificar mediante memoria económico financiera la imposición de una nueva cuota de mantenimiento en la tasa de depuración, así como la determinación de su importe.

Sin embargo, el informe económico en el que amparaba su decisión la Administración municipal no reunía los requisitos o los datos necesarios que hubieran permitido considerarlo como la memoria o informe económico-financiero que determinara si los costes del servicio de alcantarillado y depuración estaban cubiertos con las tarifas establecidas, o si las mismas suponían un ingreso que sobrepasaba dichos costes, careciendo de apoyo técnico y datos estadísticos que permitieran su análisis, lo cual a su vez impedía buscar la referencia del binomio coste-rendimiento del servicio a que obedece el establecimiento de la tasa. Como ejemplo, no figuraban, al menos, datos sobre el número de usuarios existentes o previstos, para obtener al menos el coste medio que debería soportar cada uno de ellos en el año 2012, tomaba como referencia unos ingresos y gastos correspondientes a los ejercicios 2009-2010, que proyecta sobre el año 2012, sin disponer, en la fecha de elaboración del informe, de los datos del 2011.

En todo caso, en la información y documentación facilitada no constaba la justificación o motivación de la tarifa concreta aplicada, sin que de los datos económicos existentes en el informe se concluyera la necesidad de la imposición de una nueva cuota de mantenimiento en la tarifa de depuración, ni su importe. La omisión de este aspecto esencial del procedimiento, cuál es el trámite del informe económico, exigido por los arts. 24 y 25 del TRLHL, en aplicación de lo dispuesto en el art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, conllevaba la nulidad absoluta de la modificación de la Ordenanza fiscal examinada, concretamente de la tarifa correspondiente a la cuota de mantenimiento de la tasa de depuración por lo que se instó al Ayuntamiento de Nava de la Asunción (Segovia) a que arbitrara los mecanismos jurídicos oportunos para proceder a declarar la nulidad del art. 5.2 de la Ordenanza fiscal n.º 15 reguladora de la tasa por la prestación de los servicios de alcantarillado y depuración, concretamente del apartado correspondiente a la cuota por mantenimiento. La referida Administración local no estimó oportuno aceptar nuestra resolución.

### **2.3. Contribuciones especiales**

A este respecto, 4 han sido las quejas presentadas, 5 menos que en el año 2011, incidiendo esencialmente en cuestiones de carácter estrictamente procedimental.

Tanto la Ley General Tributaria, como el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales definen las contribuciones especiales como aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos; de esta forma, se configuran como un tributo con identidad propia.



Al definirse las contribuciones especiales en razón del aspecto material del elemento objetivo del hecho imponible, se consigue, tanto su propia identificación, como la diferencia con las otras categorías tributarias definidas por la legislación: impuestos y tasas. De una parte, se distingue del impuesto, porque en éste no concurre una actividad de la Administración como presupuesto legitimador para su exacción; y de otra, de la tasa, porque en ésta no se requiere que la actividad administrativa que la motiva haya de beneficiar al sujeto pasivo, siendo suficiente con que le afecte.

A este respecto, la queja **20111528** planteaba una serie de discrepancias con el expediente de contribuciones especiales tramitado para la financiación y cobro de las obras de renovación de la red de abastecimiento de agua realizadas por la Junta Vecinal de Villanueva de la Tercia, término municipal de Villamanín (León) que guardaban relación con el hecho imponible de este tipo de tributo.

El informe remitido por la Entidad local puso de manifiesto que, en su momento se produjo una grave avería en la red de abastecimiento de agua potable de Villanueva de la Tercia que provocó la interrupción del servicio de suministro de agua a sus habitantes

El objeto de la reclamación presentada no era la obra realizada, ni su conveniencia o necesidad. La controversia se centra en el procedimiento utilizado para su financiación.

El escrito de queja ponía de manifiesto que el importe de las obras realizadas había sido repercutido en los usuarios del servicio por medio de la tasa fiscal correspondiente a la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, extremo que confirmaba el examen del informe remitido por la Administración y la documentación obrante en esta institución.

A este respecto, se constató que, si bien el informe ponía de manifiesto que tras las obras llevadas a cabo se había procedido a la elaboración y publicación de la Ordenanza fiscal reguladora del servicio de agua a domicilio de la entidad local de Villanueva de la Tercia (León) en el *BOP* de León nº 64, de fecha 1 de abril de 2011, lo cierto es cuatro meses antes se había publicado también en el *BOP*, la Ordenanza fiscal reguladora del servicio de agua a domicilio de la Entidad Local de Villanueva de la Tercia (León).

La diferencia entre las dos ordenanzas publicadas se encontraba en la redacción y regulación de la cuota tributaria.

En la Ordenanza fiscal publicada en primer lugar, se establecía una cuota fija anual de 20 euros, a la que se añadiría la aplicación de las tasas por consumo previstas, una vez instalados todos los contadores. La Ordenanza publicada posteriormente, tras la realización de las obras de renovación de la red de abastecimiento, establece la misma cuota anual así como el abono, en los primeros 15 días de su entrada en vigor, de una cuota de 1.000 euros, que incluye la cuota fija y la estimada para el ejercicio 2011.

Esta última redacción, no hacía sino incorporar en la cuota tributaria de la tasa, y así recaudar a través de ella, el importe de las obras realizadas. A esta conclusión nos llevó el examen de la denominada memoria económico-financiera remitida por la Administración local realizada para la elaboración de la última Ordenanza fiscal publicada. Esta memoria se divide en dos partes: el presupuesto y el presupuesto de mantenimiento de la red.

El contenido del apartado dedicado al presupuesto resulta ser el del presupuesto de la obra de renovación realizada y el apartado denominado como presupuesto de mantenimiento de la red es en realidad la justificación de la distribución del gasto de la obra entre los abonados, como expresamente reconocía la memoria.



A esto se unió que el propio informe de la Junta Vecinal tras exponer las cuestiones relacionadas con la obra y su contratación refirió que ante la reducida capacidad económica de la Junta Vecinal de Villanueva de la Tercia, se decidió proceder a elaborar y aprobar una Ordenanza para la imposición de una tasa encaminada a la prestación del servicio de agua potable a domicilio, y esta decisión se adopta cuando cuatro meses antes se había publicado la Ordenanza fiscal reguladora del servicio de agua a domicilio, de lo que se dedujo que la motivación para la elaboración de una nueva Ordenanza, o para la modificación de la anterior, fue la financiación de las obras realizadas, la recaudación del importe de las mismas, posibilitando la repercusión de su coste en los usuarios o abonados del servicio.

La nueva Ordenanza se elabora para modificar únicamente la cuota tributaria de la tasa durante un año lo que realmente supone la financiación de las obras de renovación mediante el mecanismo de la tasa.

Sin embargo, y tal como establece el art. 20 del TRLRHL, las entidades locales podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos; y en particular por la prestación de los servicios de alcantarillado, tratamiento y depuración de aguas residuales, distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas [art. 20.4, r) y t)].

Por tanto, las obras de renovación de la red de abastecimiento no constituyen el hecho imponible de las tasas pudiéndolo ser, en su caso, de contribuciones especiales.

Debe distinguirse entre la prestación del servicio de suministro de agua y las obras que se realizan para la implantación del servicio o para su renovación o ampliación. Así, el importe o coste de las obras necesarias para la implantación o renovación del servicio no puede incluirse en las tasas que sí comprenderán los gastos que deriven de su implantación.

La tasa es una compensación por la prestación de un servicio pero no un tributo para sufragar su implantación, cuestión que atañe a la política general de recursos de los ayuntamientos, entre ellos las contribuciones especiales.

Asimismo, se indicó que la memoria económico-financiera que sustentaba la Ordenanza fiscal publicada en abril de 2011 no reunía los requisitos exigidos por el art. 24.2 del citado Texto Refundido y por la Jurisprudencia. La memoria elaborada por la Junta Vecinal se limitaba al presupuesto de la obra realizada para la renovación de la red de abastecimiento y al cálculo empleado para repercutir el coste en los usuarios, sin que en la misma se contemplaran alguno de los elementos o contenidos exigidos legal y jurisprudencialmente, de forma que su falta de concreción, y la insuficiencia de su contenido para servir de soporte a la adopción del acuerdo de las cuantías de la tasa, determinaba la omisión de un aspecto esencial del procedimiento, cuál es el trámite del informe económico, exigido por los arts. 24 y 25 del TRLHL, lo que en aplicación de lo dispuesto en el art. 62.1 e) de la Ley 30/1992 conllevaba la nulidad absoluta de la ordenanza fiscal examinada, por lo que se procedió a formular una resolución a la Junta Vecinal de Villanueva de la Tercia (León) con el objeto de que procedieran a declarar la nulidad de la Ordenanza fiscal reguladora del servicio de agua a domicilio de la Entidad Local, publicada en el *BOP* con fecha 1 de abril de 2011. La resolución fue aceptada.



Por otra parte, cuestiones procedimentales se encontraban en el origen de la queja **20111881**, que planteaba la existencia de irregularidades en la tramitación del expediente de contribuciones especiales para la financiación de las obras de pavimentación del municipio de Sahagún (León) incluidas en el Plan Provincial de Obras y Servicios 2007.

Las peculiares características de orden material que concurren en las contribuciones especiales, como tal categoría tributaria, tiene su reflejo más importante en las fases y actos administrativos que, cronológicamente, según los arts. 28 a 37, en relación con el 15 al 19 del TRLRHL, deben seguir y adoptar los Ayuntamientos para la exacción de contribuciones especiales. Así en primer lugar, el pleno del ayuntamiento adoptará el acuerdo de imposición provisional; posteriormente y también por el pleno, se adoptara el acuerdo provisional de ordenación; y finalmente, se procederá a la adopción de los acuerdos de imposición y de ordenación definitivos.

Una vez adoptado el acuerdo concreto de ordenación de contribuciones especiales, y determinadas las cuotas a satisfacer, éstas serán notificadas individualmente a cada sujeto pasivo.

En todo caso el acuerdo relativo a la realización de la obra o al establecimiento o ampliación de un servicio que deba costearse mediante contribuciones especiales no podrá ejecutarse hasta que se haya aprobado la ordenación concreta de éstas, por consiguiente, el inicio de las obras no puede ser anterior a la tramitación del expediente y, en concreto, las obras no pueden iniciarse con anterioridad a la adopción definitiva del acuerdo de imposición y ordenación de las contribuciones especiales, con la consiguiente publicación del mismo y tras llevar a cabo las notificaciones individuales de las cuotas a satisfacer a cada sujeto pasivo, mecanismo este de control que se convertiría en ficticio si dichas obras estuvieran ya ejecutándose cuando, por ejemplo, se practicara la notificación.

Por otro lado, las contribuciones especiales se devengan en el momento en que las obras se hayan ejecutado, salvo que fuesen fraccionables, en cuyo caso el devengo se producirá desde que se hubiesen ejecutado las correspondientes a cada tramo o fracción, de modo que la liquidación, compensando, en su caso, los pagos anticipados efectuados, no se girará hasta que finalice la obra total o parcialmente.

En el presente caso, y considerando la relación de hechos acreditados, se concluyó que el expediente de contribuciones especiales tramitado con ocasión de las obras consistentes en la "Pavimentación de calles en el municipio" (Plan Provincial de obras y Servicios 2007), incurría en causa de nulidad al haberse comenzado las obras a financiar por las contribuciones especiales, con anterioridad a la adopción, por el Pleno del Ayuntamiento de Sahagún, de los acuerdos definitivos de imposición y ordenación de las mismas.

Como se pudo comprobar, la primera y única certificación de obra era de fecha 28 de febrero de 2008 (haciéndose constar en la misma como fecha de inicio de la obra el 8 de febrero y como fecha de finalización el 28 de febrero); sin embargo, la aprobación definitiva de los acuerdos de imposición y ordenación se produjo con fecha 6 de noviembre de 2008, es decir, casi nueve meses después de iniciadas y acabadas las obras cuya acta de recepción es también anterior a la adopción de los acuerdos definitivos, el 20 de octubre de 2008.



En consecuencia, el citado expediente de contribuciones especiales incurría en causa de nulidad habida cuenta que su tramitación se llevó a cabo al margen del procedimiento exigido por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Por último se indicó que, a tenor de lo dispuesto en el art. 34.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, una vez se hayan ejecutado las obras, no es posible tramitar nuevamente el expediente de contribuciones especiales, por lo que únicamente cabe la anulación del mismo.

Todas estas consideraciones dieron lugar a la formulación una resolución al Ayuntamiento de Sahagún (León) instándole a dejar sin efecto el expediente de contribuciones especiales objeto de la reclamación. La resolución no fue aceptada por el citado Ayuntamiento.

También de carácter procedimental era la reclamación que motivó la queja registrada con el número **20111975**, cuya tramitación se inició con motivo de una queja en la que se ponía de manifiesto la disconformidad con la imposición y ordenación de las contribuciones especiales giradas por el Ayuntamiento de Valdevimbre (León) por ejecución de la obra de pavimentación de la calle Camino La Pedrera.

También en este caso, las obras de pavimentación y accesorias del camino La Pedrera incurrían en causa de nulidad al haberse comenzado las obras a financiar por las contribuciones especiales, con anterioridad a la adopción y entrada en vigor de los acuerdos definitivos de imposición y ordenación de las mismas, habiéndose además notificado las cuotas individualizadas una vez finalizadas y recibidas las obras.

Como decimos, en este expediente la notificación individualizada de las cuotas se realizó con posterioridad al inicio de las obras, es más, cuando ambas obras habían finalizado y habían sido recibidas, en contra de lo prevenido en el art. 34.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuando establece expresamente que dicha notificación debe realizarse una vez adoptado el acuerdo concreto de ordenación de contribuciones especiales, y determinadas las cuotas a satisfacer.

La consecuencia de todo lo expuesto fue la formulación de una resolución al Ayuntamiento de Valdevimbre con el objeto de que se dejaran sin efecto los respectivos expedientes de contribuciones especiales, así como los actos de recaudación impugnados que traían causa de éstos últimos.

La Administración municipal estimó adecuado aceptar nuestras indicaciones.