V LEGISLATURA

AÑO XVIII | 1 de Septiembre de 2001 | Núm. 157

S U M A R I O

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2000 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 9006

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

PRESIDENCIA

La Mesa de las Cortes de Castilla y León, en su reunión del día 23 de mayo de 2001, ha conocido el Informe Anual correspondiente al año 2000 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León, y ha ordenado su publicación y su tramitación ante el Pleno de la Cámara.

En ejecución de dicho Acuerdo se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, de conformidad con el artículo 64 del Reglamento de la Cámara.

Castillo de Fuensaldaña a 23 de mayo de 2001.

EL PRESIDENTE DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN,

Fdo.: *Manuel Estella Hoyos*

EL SECRETARIO DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN,

Fdo.: *Francisco J. Aguilar Cañedo*

Excmo. Sr. D. Manuel Estella Hoyos

Presidente de las Cortes de Castilla y León

Castillo de Fuensaldaña

47194 - Fuensaldaña (Valladolid)

Excmo. Sr.:

En cumplimiento de lo establecido en el art. 31.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, adjunto presento a estas Cortes el Informe Anual correspondiente al año 2000.

Atentamente,

León, 21 de mayo de 2001

INFORME ANUAL

2000

Procurador del Común de Castilla y León

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 9011

DE LA ACTUACION DEL PROCURADOR DEL COMUN

Departamento I: protección y defensa de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos

ACTUACIONES DE OFICIO 9013

ESTABLECIMIENTO DE BASES DE REDES DE TELEFONIA MÓVIL 9013

SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE 9022

LEGALIZACION DE INSTALACIONES PETROLIFERAS DE USO PROPIO 9023

LINEA ELÉCTRICA DE ALTA TENSION SOBRE PARQUE PUBLICO 9024

CORTE DE SUMINISTRO DE LUZ POR DEFICIENCIAS EN LAS INSTALACIONES 9024

BEBIDAS ALCOHOLICAS: ETIQUETADO Y CONTENIDO.....9025

COORDINACION DE AYUDAS AGRICOLAS 9027

INFRACCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES TERRESTRES 9030

CONVENIOS ENTRE AYUNTAMIENTOS Y ENTIDADES LOCALES MENORES 9034

INCENDIOS FORESTALES 9034

PROCEDIMIENTO DE SELECCION EN SUSTITUCIONES DE PERSONAL SANITARIO.....9035

SEGURIDAD ESCOLAR.....9035

DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES 9036

1. Barreras 9036

1.1. Barreras urbanísticas 9036

1.2. Barreras arquitectónicas 9038

2. Desarrollo de la Ley de Accesibilidad de Castilla y León.....9052

2.1. Fondo de Financiación 9052

3. Modificación de la Ley de Accesibilidad de Castilla y León.....9053

4. Reglamento de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras.....9054

5. Empleo 9061

5.1. Centros Especiales de Empleo.....9061

5.2. Empleo Público 9062

SALUD MENTAL 9066

INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA DE CASTILLA Y LEÓN 9067

1. Introducción 9067

2. Planificación de las acciones necesarias a nivel regional 9067

3. Reuniones mantenidas por el Procurador del Común con-representantes de asociaciones gitanas 9068

4. Educación.....9068

5. Vivienda 9069

6. Conflictos entre comunidades gitana y no gitana 9071

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE 9072

1. Agresiones acústicas 9072

2. Almacenamiento de neumáticos 9072

3. Incendio en Las Médulas 9074

4. Vertederos 9076

5. Plan Eólico en Palencia.....9076

SEGURIDAD VIAL 9077

1. Introducción 9077

2. Mantenimiento de la señalización semafórica en las travesías de la red de carreteras 9077

3. Riesgos de accidentalidad para la población infantil 9079

4. Utilización de zonas reservadas para peatones.....9079

5. Accidentalidad en dos tramos de carreteras nacionales 9080

6. Actuaciones realizadas ante posibles riesgos de accidentalidad en supuestos concretos.....9081

7. Otras actuaciones 9082

PATRIMONIO HISTÓRICO ARTÍSTICO.....9083

1. Cementerio Musulmán (Ávila) 9083

2. Casa Natal de Isabel la Católica (Madrigal de las Altas Torres, Ávila) 9084

3. Convento de San Agustín (Madrigal de las Altas Torres, Ávila) 9084

4. Monasterio de San Antón (Castrojeriz, Burgos).....9084

5. Palacio de los Condes de Grajal (Grajal de Campos, León).....9084

6. Monasterio de Santa María de Gradefes (Gradefes, León).....9085

7. Muralla de León 9085

8. Santuario de la Peregrina (Sahagún, León) 9086

9. Palacio de Orellana (Salamanca) 9086

10. Edificio situado en la calle Caballeros de Soria.....9086

11. Edificios de la calle Platerías de Valladolid 9087

12. Pasaje Gutiérrez (Valladolid).....9087

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE

ÁREA A: FUNCION PUBLICA, RÉGIMEN JURIDICO DE CORPORACIONES LOCALES Y TRAFICO 9088

1. FUNCION PUBLICA 9088

1.1. Acceso a la Función Pública 9089

1.2. Concursos de traslados.....9098

1.3. Notificaciones defectuosas.....9102

1.4. Derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración 9103

1.5. Silencio administrativo 9105

1.6. Promoción interna de funcionarios 9105

1.7. Personal docente no universitario 9106

1.7.1. Provisión de puestos de trabajo de personal docente no universitario, en régimen de interinidad 9106

1.7.2. Consolidación del complemento de Director.....9108

1.7.3. Profesores de Enseñanza Secundaria en expectativa de destino.....9108

1.8. Cuestiones relacionadas con el personal laboral 9109

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.....9110

2.1. Responsabilidad patrimonial.....9110

2.2. Potestad expropiatoria 9115

2.3. Organización y funcionamiento de las entidades locales 9118

2.4. Contratación administrativa 9124

2.5. Gestión del Padrón municipal 9126

2.6. Otras cuestiones de funcionamiento de las Corporaciones Locales 9127

3. TRÁFICO 9129

3.1. Disfunciones en la tramitación de expedientes sancionadores en materia de tráfico 9129

3.2. Ordenación del tráfico 9134

3.3. Potestad de vigilancia y control de infracciones 9137

ÁREA B: URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA 9139

1. URBANISMO 9139

1.1. Planeamiento 9140

1.2. Disciplina Urbanística 9141

1.3. Gestión Urbanística 9150

2. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO MUNICIPAL 9155

2.1. Patrimonio y Bienes Municipales 9155

2.1.1. Bienes comunales 9155

2.1.2. Bienes de dominio público 9164

2.2. Servicios municipales 9174

2.3. Varios 9186

3. OBRAS PÚBLICAS 9187

3.1. Expropiación forzosa 9187

3.2. Ejecución de obras públicas 9191

3.3. Embalses 9192

4. VIVIENDA 9192

4.1. Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública 9193

4.2. Viviendas de nueva construcción sujetas a otros regímenes de protección pública 9200

ÁREA C: ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE 9204

1. ACTIVIDADES CLASIFICADAS 9205

1.1. Contaminación acústica procedente de locales de ocio 9205

1.2. Molestias procedentes de otras actividades o instalaciones 9214

1.3. Explotaciones ganaderas 9220

1.4. Deficiencias en trámites administrativos 9228

2. ENERGIA EOLICA 9232

3. RESIDUOS 9236

4. AGUAS 9238

5. DERECHO A LA INFORMACION EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE 9239

ÁREA D: EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES 9242

1. EDUCACIÓN 9242

1.1. Educación no universitaria 9243

1.2. Educación universitaria 9268

2. PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO 9273

2.1. La tutela de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico de Castilla y León 9273

2.2. La tutela de los bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico de Castilla y León 9277

2.3. El Patrimonio Arqueológico 9278

2.4. El Camino de Santiago 9279

3. DEPORTES 9280

ÁREA E: INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO 9280

1. INDUSTRIA 9281

1.1. Energía eléctrica 9281

1.2. Gas 9284

2. TURISMO 9286

3. CONSUMO 9287

4. QUEJAS PRESENTADAS POR ASOCIACIONES DE USUARIOS Y CONSUMIDORES 9291

ÁREA F: AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES Y PESCA 9294

1. AGRICULTURA 9294

1.1. Concentración parcelaria.....9294

1.2. Gestión hidráulica 9306

1.3. Ayudas agrícolas 9310

2. GANADERIA 9315

2.1. Sanidad animal.....9315

2.2. Ayudas ganaderas 9318

3. MONTES 9323

4. CAZA 9323

4.1. Permisos y sanciones 9323

4.2. Terrenos cinegéticos 9323

4.3. Daños causados por piezas cinegéticas.....9325

5. PESCA 9328

6. VIAS PECUARIAS 9331

ÁREA G: TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES 9335

1. TRABAJO.....9335

1.1. Desarrollo de la relación laboral 9335

1.2. Cursos de Formación Ocupacional 9339

1.3. Desempleo.....9340

1.4. Infracciones y Sanciones del Orden Social.....9341

2. SEGURIDAD SOCIAL 9343

2.1. Prestaciones no contributivas.....9344

2.2. Pensiones públicas 9349

3. SERVICIOS SOCIALES 9351

3.1. Minusvalías 9351

3.1.1. Valoración 9351

3.1.2. Centros de Atención a minusválidos psíquicos.....9353

3.1.3. Ayudas.....9354

3.1.4. Pensiones asistenciales 9356

3.1.5. Empleo de las personas discapacitadas 9356

3.1.6. Barreras.....9358

3.1.7. Rehabilitación.....9372

3.1.8. Asociaciones.....9372

3.1.9. Ocio 9373

3.2. Tercera edad.....9373

3.2.1. La atención residencial de la tercera edad.....9374

3.2.2. La atención no residencial de la tercera edad.....9378

3.3. Menores.....9380

3.3.1. Las medidas de protección de menores.....9380

3.3.2. Los procedimientos de adopción 9385

3.4. Salud Mental 9386

3.4.1. El ingreso de los enfermos mentales en las Unidades de Hospitalización Psiquiátrica 9386

3.4.2. El internamiento en las Unidades de Rehabilitación Psiquiátrica.....9388

3.4.3. El ingreso en centro psiquiátrico en cumplimiento de una medida de seguridad privativa de libertad.....9391

3.4.4. La necesidad de creación de dispositivos asistenciales dirigidos a la atención sociosanitaria de los enfermos mentales 9393

3.4.5. La propuesta médica de internamiento de un paciente psiquiátrico.....9393

3.4.6. Los procedimientos de incapacitación judicial 9397

3.4.7. La atención sociosanitaria de los discapacitados psíquicos con trastornos mentales graves o alteraciones conductuales 9397

3.4.8. Deficiencias en el funcionamiento de los centros destinados a los discapacitados psíquicos.....9399

3.5. Minorías étnicas 9400

ÁREA H: SANIDAD 9406

1.- PROTECCION DE LA SALUD 9407

1.1. Derecho de los usuarios del Sistema Sanitario Público....9407

1.2. Asistencia sanitaria 9408

1.3. Listas de espera y reintegro de gastos....9410

1.4. Centros sanitarios....9411

2. DERECHOS DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES SANITARIAS 9413

3. SALUD PUBLICA....9416

ÁREA I: JUSTICIA 9417

1. Quejas en las que se muestra disconformidad con el contenido de las resoluciones judiciales dictadas 9418

2. Quejas relativas al funcionamiento de la Oficina Judicial 9420

3. Quejas relativas a Abogados, Procuradores, Notarios y sus respectivos Colegios. 9421

4. Quejas relacionadas con el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita....9423

5. Quejas relativas al régimen penitenciario 9423

6. Nombramiento de Jueces de Paz 9424

7. Quejas relativas a la inejecución de resoluciones judiciales 9424

8. Otras cuestiones relacionadas con la Administración de Justicia....9425

8.1. Principio de reserva y confidencialidad en la actuación del Procurador del Común....9425

8.2. Peticiones de asesoramiento....9425

8.3. Traslado de actuaciones a otros órganos como consecuencia de solicitudes de intervención ante otras Instituciones 9426

ÁREA J: ECONOMÍA Y HACIENDA....9426

1. TRIBUTOS....9427

1.1. Impuestos sobre bienes inmuebles....9428

1.2. Impuesto sobre vehículos a motor 9430

1.3. Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana....9433

1.4. Impuesto sobre actividades económicas 9433

1.5. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales e impuesto sobre sucesiones y donaciones....9434

2. COMPROBACIONES TRIBUTARIAS....9441

3. DEVOLUCIONES 9443

4. PROCEDIMIENTO ECONOMICO ADMINISTRATIVO....9445

5. HACIENDAS LOCALES 9445

5.1. Tasas....9445

5.2. Presupuesto y gasto público....9447

ÁREA K: ACTUACIONES DIVERSAS 9447

1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES....9448

1.1. Correos 9448

1.2. Telefonía 9448

1.3. Televisión....9449

1.4. Internet 9451

2. TRANSPORTES 9451

2.1. Transporte por carretera 9451

2.2. Red Nacional de Ferrocarriles Españoles 9458

2.3. Ferrocarriles de Vía Estrecha....9459

2.4. Otras cuestiones 9459

3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES 9459

3.1. Entidades financieras 9459

3.2. Asociaciones privadas....9460

4. VARIOS 9460

4.1. Derecho de acceso a la información administrativa....9460

4.2. Colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con la Administración 9463

4.3. Difusión a través de medios de comunicación de datos correspondientes a procedimientos administrativos....9465

DEPARTAMENTO II: DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

1. ANALISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO DE CASTILLA Y LEON.....9469

1.1. Expedientes sobre la efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía.....9470

1.1.1. Seguimiento de la legislación del Estado 9470

1.1.2. Traspasos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.....9477

1.1.3. Conflictividad Constitucional.....9478

1.2. Seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley.....9481

1.3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma.....9488

2. ACTUACIONES DE INTERÉS GENERAL RELATIVAS A QUEJAS TRAMITADAS POR EL DEPARTAMENTO.....9491

2.1. Alimentos con componentes transgénicos.....9491

2.2. Becas para personal investigador en las Universidades.....9497

2.3. Comarca del Bierzo.....9501

2.4. Tratamiento automatizado de datos de carácter personal 9504

2.5. Tribunales encargados de las pruebas de acceso al cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria.....9508

2.6. Daños generados por la acción del lobo a la actividad ganadera.....9510

2.7. Página web de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.....9517

2.8. Convocatoria de actividades "Verano Joven 2000" y "Escuela Deportiva de Verano 2000".....9519

2.9. Inclusión de las enseñanzas musicales en las becas convocadas por la Consejería de Educación y Cultura 9525

2.10. Información previa a la incoación de expedientes disciplinarios 9529

2.11. Protección de lenguas distintas al castellano en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.....9531

2.12. Problemática del Condado de Treviño 9533

CONSIDERACIONES GENERALES.....9533

ESTADISTICAS.....9548

ANEXO: LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE 2000 9574

Informe sobre el cumplimiento del presupuesto 9575

Liquidación del presupuesto de ingresos.....9578

Liquidación del presupuesto de gastos 9580

Estado de ejecución del presupuesto 9582

INTRODUCCIÓN

La Ley del Procurador del Común de Castilla y León establece la obligación de que éste presente anualmente a las Cortes Regionales un informe sobre sus actuaciones, lo que ahora se hace con el correspondiente al año 2000.

Al tiempo que un mandato legal, para este Procurador constituye un honor y una responsabilidad poner ante Sus Señorías y ante la sociedad este informe, el primero de mi segundo mandato y el de un año con connotaciones de cambio, de siglo y milenio, circunstancias que ya de por sí harían difícil sustraerse a, partiendo de lo hecho, proyectar un futuro próximo con renovadas esperanzas e ilusiones.

El pasado inmediato, tan cercano, es bien conocido por estas Cortes: el rigor y las ganas de superación fueron enseñas constantes en nuestro quehacer. Y lo siguen siendo.

Con el trabajo cotidiano, con su estructura y presupuesto, la Institución del Procurador del Común de Castilla y León sigue intentando ocupar su espacio, engranándose cuidadosamente en el lugar que le corresponde dentro de la estructura estatutaria de nuestra Comunidad Autónoma.

Creo que los grupos parlamentarios tuvieron presentes estas intenciones cuando decidieron, por unanimidad, renovar el mandato del Procurador del Común para que llevase a cabo una segunda etapa de plena operatividad. Quiero dejar aquí constancia ante la sociedad de mi agradecimiento a dichos representantes, tal como manifesté más privadamente a estos últimos con motivo de mi nuevo juramento del cargo, así como por la actitud de respeto hacia la Institución observada por parte de todos, que facilita el continuar trabajando con la autonomía,

independencia y objetividad que la Ley proclama al Comisionado Parlamentario.

En aquella fecha, 15-2-2000, anuncié públicamente el propósito de incrementar mi presencia ante el Común, a lo largo y ancho de la Comunidad, ofreciéndome a recibir personalmente a los ciudadanos que así lo deseen, en municipios de importancia que no son capitales de provincia, intentando cubrir el campo geográfico, no decayendo en el esfuerzo de extender el conocimiento de la Institución y facilitando hasta donde sea posible el acceso a la misma.

Como bien saben Sus Señorías desde 1995, ininterrumpidamente, el Procurador del Común atiende directamente a las personas, individuales y colectivos que lo solicitan, un día al mes en cada una de las capitales de provincia de nuestra Comunidad Autónoma, además de las localidades de Ponferrada y Miranda de Ebro, desplazamiento a esta última que se realiza trimestralmente.

Para llevar a cabo aquella intención, se proyectaron las siguientes visitas: Arenas de San Pedro, Arévalo, (Ávila); Aranda de Duero (Burgos); Villablino (León); Aguilar de Campoo y Guardo (Palencia); Béjar, Ciudad Rodrigo y Peñaranda de Bracamonte (Salamanca); Cuéllar y El Espinar (Segovia), Ágreda, Almazán y Burgo de Osma (Soria); Íscar y Medina del Campo (Valladolid); Benavente y Toro (Zamora).

En el año 2000 atendí directamente en Aranda de Duero, Aguilar del Campoo, Ciudad Rodrigo, Benavente y Ágreda. La programación continúa realizándose paulatinamente a lo largo del 2001, siendo la respuesta social muy positiva.

Con ello el ciudadano siente más cerca la Institución y a su titular –que llevan el mismo apelativo- reconociendo el ofrecimiento que se le hace a través del trato personalizado. En alguna ocasión hemos dicho que para nosotros no hay quejas, sino personas que tienen preocupaciones a las que dan forma de queja, constituyendo uno de nuestros más importantes objetivos no solamente el intentar resolver cada uno de los casos particulares, sino ser eficaces en la recomendación general para que se eliminen las causas y condiciones que han generado los agravios. A ello contribuirá, sin duda, la reforma de la ley que regula nuestra Institución, modificación que está siendo estudiada en la actualidad por esta Cámara.

Para llevar a cabo este programa de visitas ha sido fundamental el apoyo y ayuda que he encontrado en los diferentes medios de comunicación, a los que expresamente agradezco su cooperación en la tarea de difundir la Institución.

Así, año a año, el Procurador del Común va siendo mas conocido dentro de una Comunidad tan extensa como la nuestra y tan dispersa geográficamente. Es significativo a este respecto el hecho de que hasta la fecha hayamos recibido quejas desde algo más de mil quinientos núcleos de población diferentes, pudiendo considerar muy satisfactorio este dato en respuesta a nuestro constante ofrecimiento.

Quede aquí también constancia, una vez más, de nuestro agradecimiento a quienes nos ponen a disposición los locales donde recibimos las visitas.

Durante el año que nos ocupa continué trabajando en defensa de los colectivos más desatendidos y marginados –sin duda los que más nos necesitan- celebrando numerosas reuniones y desarrollando las actuaciones de oficio en materia de enfermos mentales y sus familias, tercera edad, integración social de las personas minusválidas y exclusión social, ya iniciadas anteriormente. En el 2000 hemos comenzado un estudio sobre la situación de los menores infractores en Castilla y León.

En otro orden de cosas, tal como quedó dicho, el Procurador del Común, por unanimidad de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara, renovó ante ellos su mandato, jurando nuevamente su cargo en el seno de aquélla con fecha15 de febrero de 2000.

La Adjunta al Procurador del Común, Teresa Cuena Boy, lo hizo el 18 de octubre de dicho año.

El informe anual, correspondiente a 1999, fue defendido por el titular de la Institución ante el Pleno de las Cortes, en sesión celebrada al efecto el 22 de septiembre de 2000.

En el ámbito de las relaciones con otros Comisionados Parlamentarios, el Procurador del Común participó en Barcelona, en el mes de junio de 2000, en un Seminario para formulación de propuestas sobre niñez y adolescencia al próximo congreso de la Federación Iberoamericana del Ombudsman. También tomó parte acompañado de otros miembros de la Institución, en las XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo que, organizadas por elArarteko del País Vasco, se celebraron en Vitoria los días 28, 29 y 30 de junio.

Habiendo finalizado el mandato del Defensor del Pueblo Estatal D. Fernando Álvarez de Miranda y Torres, el 21 de febrero visitó nuestra sede el que lo fue en funciones, D. Antonio Rovira Viñas. Significo aquí las excelentes relaciones habidas con ambos así como mi personal agradecimiento por la consideración que, desde su cargo siempre tuvieron para la Institución.

Continuando la estrecha colaboración con el Defensor del Pueblo del Estado, el 15 de junio asistí a la toma de posesión del actual, D. Enrique Múgica Herzog.

El Procurador del Común pronunció en este periodo diversas conferencias. En la sede del I.N.A.P en Madrid, el 3 de abril, organizado por la Fundación Humanismo y Democracia, le correspondió abrir en lengua rusa el ciclo destinado a jóvenes políticos de la Federación Rusa, sobre “Aspectos de la vertebración territorial en España y Rusia”. El 26 de mayo en Segovia, dentro de las Jorna-

das Nacionales de FEAFES 2000 dio una conferencia sobre "Los derechos de los enfermos mentales y sus familias".

Elegido castellano-leonés del 2000 por el Centro de Castilla y León en octubre, y sobre el Procurador del Común intervino en Barcelona ante los socios de dicho Centro en aquella ciudad. También en noviembre, sobre el mismo título, lo hizo en Madrid, en la Casa de León.

Ha publicado diversos artículos de prensa.

DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMUN

De acuerdo con las funciones encomendadas al Procurador del Común por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se ha estructurado la actuación del mismo en dos departamentos.

I. PROTECCION Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

Este Departamento se distribuye en los siguientes apartados:

- Actuaciones de oficio
- Área A: Función Pública. Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales y Tráfico
- Área B: Urbanismo, Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Vivienda
- Área C: Actividades Clasificadas y Medio Ambiente
- Área D: Educación, Cultura y Deportes
- Área E: Industria, Comercio, Turismo y Consumo
- Área F: Agricultura, Ganadería, Montes, Caza y Pesca
- Área G: Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales
- Área H: Sanidad
- Área I: Justicia
- Área J: Economía y Hacienda
- Área K: Actuaciones diversas

II. TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CASTELLANO LEONÉS Y DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN

DEPARTAMENTO I PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

ACTUACIONES DE OFICIO

La Institución ha tramitado a instancia propia un total de 121 expedientes durante el año 2000.

Gran número de estos expedientes responden a problemas concretos puestos de manifiesto durante el citado ejercicio, los más significativos de los cuales quedan reflejados en primer lugar:

- Establecimiento de redes de telefonía móvil
- Servicio Público Municipal de suministro de agua potable
- Legalización de instalaciones petrolíferas de uso propio
- Línea eléctrica de alta tensión sobre parque público
- Corte de suministro de luz por deficiencias en las instalaciones
- Bebidas alcohólicas: etiquetado y contenido
- Coordinación de ayudas agrícolas
- Infracciones en materia de transportes terrestres
- Convenios entre ayuntamientos y entidades locales menores
- Incendios forestales
- Procedimiento de selección en sustituciones de personal sanitario
- Seguridad escolar

Otra parte de los mismos se encuadran dentro de aquellas actuaciones a que este Procurador se comprometió en su discurso de toma de posesión y que han venido siendo objeto de preocupación y estudio a lo largo de estos años:

- Derechos de las personas con discapacidades
- Salud mental
- Integración social de la comunidad gitana de Castilla y León
- Actividades clasificadas y medio ambiente
- Seguridad vial
- Patrimonio Histórico-Artístico

ESTABLECIMIENTO DE BASES DE REDES DE TELEFONIA MOVIL

Como consecuencia de la progresiva inquietud de la población ante los riesgos que para la salud puedan representar los campos electromagnéticos que producen con su funcionamiento las instalaciones de telefonía móvil, esta Procuraduría, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, decidió iniciar una actuación de oficio, tendente a garantizar los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos que pudieran verse afectados por una deficiente actuación de las distintas administraciones relacionada con el establecimiento de "bases de redes de telefonía móvil", actuación de oficio que, par-

tiendo del estudio sistemático de la normativa de aplicación, pretendió poner de manifiesto los instrumentos que las distintas administraciones pueden utilizar para, garantizando los derechos de los operadores de licencias de telefonía móvil, dar cumplida satisfacción a las demandas legítimas de los ciudadanos.

A la vista de las conclusiones a las que se llegó tras el estudio detallado de la normativa en vigor relacionada con el establecimiento de este tipo de infraestructuras, se decidió formular tres Resoluciones en atención a las competencias de las distintas administraciones.

La primera de las Resoluciones se dirigió a todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, siendo su tenor literal el que sigue:

Resolución remitida a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma

«En el ámbito de las investigaciones que esta Institución está llevando a cabo en materia de urbanismo y medio ambiente como consecuencia de la progresiva inquietud de la población ante los riesgos que para la salud puedan representar los campos electromagnéticos que producen con su funcionamiento las instalaciones de telefonía móvil, se ha tenido conocimiento de las distintas actuaciones llevadas a cabo por las Corporaciones Locales a este respecto, actuaciones que demuestran, en muchos casos, un desconocimiento preocupante sobre la normativa de aplicación.

Movido por esta circunstancia, esta Procuraduría, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, ha decido iniciar una actuación de oficio tendente a garantizar los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos castellanos y leoneses que puedan verse afectados por una deficiente actuación municipal relacionada con el establecimiento de "bases de redes de telefonía móvil", actuación de oficio que, partiendo del estudio sistemático de la normativa de aplicación, pretende poner de manifiesto los instrumentos que las Corporaciones Locales pueden utilizar para, garantizando los derechos de los operadores de licencias de telefonía móvil, dar cumplida satisfacción a las demandas legítimas de sus vecinos.

Procede comenzar señalando, a partir de lo expuesto, que el análisis cabal desde un punto de vista sistemático de la problemática planteada, requiere el estudio en derecho de dos cuestiones relacionadas con la intervención de los poderes públicos en las actividades privadas, estudio que concluirá con una serie de conclusiones de notable trascendencia para el tema que nos ocupa: 1) Actos sujetos a licencia urbanística, y 2) la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León (modificada por la Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales de Castilla y León).

Con carácter previo al estudio individualizado de las cuestiones manifestadas, no es baladí recordar que, como establece claramente la Constitución en sus artículos 9.1, 9.3 y 103.1, las Administraciones Públicas, en su actividad jurídica, manifestada en los reglamentos y actos administrativos adoptados por los órganos competentes, deben estar orientadas siempre al interés público específicamente previsto por las normas habilitantes en cada caso, con plena sumisión al ordenamiento jurídico.

Primero. Actos sujetos a licencia urbanística:

Teniendo en cuenta que tradicionalmente se ha venido considerando a las licencias urbanísticas como ejemplo típico de los actos de autorización administrativa, es decir, como ejemplo de actos administrativos de comprobación previa de que es posible la autorización de la actividad urbanística pretendida, porque el solicitante ha cumplido los deberes urbanísticos legalmente exigibles para poder ejercer tal actividad con antelación a dicha comprobación, el deber de solicitar y obtener licencia municipal se refiere sin excepción a "todos los actos de uso del suelo que excedan de la normal utilización de los recursos naturales", cualesquiera que sean. Así lo afirma hoy el artículo 97.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, (en adelante LUCyL) cuando establece:

"Requieren la obtención de licencia urbanística, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas que procedan, los actos de uso del suelo que excedan de la normal utilización de los recursos naturales, y al menos los siguientes:

a) Construcciones e instalaciones de todas clases de nueva planta.

b) Ampliación de construcciones e instalaciones de todas clases.

c) Demolición de construcciones e instalaciones, salvo en caso de ruina inminente.

d) Modificación, rehabilitación o reforma de construcciones e instalaciones.

e) Primera ocupación o utilización de construcciones e instalaciones.

f) Segregaciones, divisiones y parcelaciones de terrenos.

g) Actividades mineras y extractivas en general, incluidas canteras, graveras y análogas.

h) Construcciones de presas, balsas y obras de defensa y corrección de cauces públicos.

i) Desmontes, excavaciones y movimientos de tierra en general.

j) Cambio de uso de construcciones e instalaciones.

k) Cerramientos y vallados.

l) Corta de arbolado y de vegetación arbustiva en suelo urbano y urbanizable.

m) Vallas y carteles publicitarios visibles de la vía pública.

n) Construcciones e instalaciones móviles o provisionales, salvo en ámbitos autorizados.

ñ) Otros usos del suelo que al efecto señale el planeamiento urbanístico."

La enumeración es suficientemente general en sí misma, pero no tiene carácter limitativo, sino simplemente enunciativo, por lo que a las actividades citadas es posible añadir cualesquiera otras imaginables, siempre que impliquen un uso urbanístico del suelo, es decir, un uso artificial distinto del mero uso natural del que todo terreno es susceptible.

La generalidad con que está concebido el ámbito objetivo del deber de solicitar y obtener previa licencia para todo acto de edificación y uso del suelo debe entenderse también en un ámbito espacial. La vigente Ley del Suelo de Castilla y León no admite, en principio, espacios o terrenos exentos en este sentido, siguiendo la línea marcada por el Texto Refundido de la Ley del Suelo del 76 (TRLS 76), el cual establecía en su artículo 178.1 *in fine* lo siguiente:

"Cuando los actos de edificación y uso del suelo se realizaren por particulares en terrenos de dominio público, se exigirá también licencia, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público."

Se trata, pues, de un régimen inspirado en el principio de universalidad del control urbanístico municipal sobre todas las obras incluidas en el artículo 97, del que ni siquiera vienen exceptuadas aquellas de interés público o general aunque sean urgentes o excepcionales.

La anterior conclusión no quiere, sin embargo, decir que la intervención municipal a través de licencia urbanística sea absoluta e ilimitada porque su competencia tiene límites propios que se derivan del ámbito local en que se desenvuelve y de la finalidad de control de la legalidad urbanística en atención a la cual le viene atribuida. En tal sentido debe entenderse lo dispuesto en el artículo 97.2 de la LUCyL cuando señala:

"No obstante, no requerirán licencia urbanística municipal:

a) Las obras públicas eximidas expresamente por la legislación sectorial y de ordenación del territorio.

b) Los actos amparados por órdenes de ejecución.

c) Los actos promovidos por el Ayuntamiento en su propio término municipal."

Sentadas las bases legislativas generales, en el caso que nos ocupa, la Ley que regula la prestación de los distintos servicios de telecomunicaciones (Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones) no ha eximido del régimen general inspirado en el principio de universalidad del control urbanístico municipal al acto de uso del suelo consistente en la instalación de una "base de telefonía móvil", máxime si tenemos en cuenta que el artículo 44.3 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (en adelante LGT), establece:

"Los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recabar del órgano competente del Ministerio de Fomento el oportuno informe, a efectos de determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicaciones. Los diferentes instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las necesidades de establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones, señaladas en los informes del Ministerio de Fomento."

En concreto, en este artículo, se obliga al planificador urbanístico a prever el emplazamiento de las "estaciones base de redes de telefonía móvil" –la LGT en su anexo define, por un lado, red de telecomunicaciones como "*los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación y demás recursos que permitan la transmisión de señales entre puntos de terminación definidos mediante cable, o medios ópticos o de otra índole"*, es decir, el conjunto de sistemas técnicos, canalizaciones e instalaciones que permiten recoger la información generada en un punto de terminación conectado a la misma, transmitirla y entregarla en uno o varios puntos conectados asimismo a puntos de terminación de red, incluyéndose dentro del concepto "instalaciones" los emplazamientos donde ubicar los sistemas técnicos como edificios, o emplazamientos para estaciones base de redes de telefonía móvil; por otro, red pública de telecomunicaciones como "*la red de comunicaciones que se utiliza, total o parcialmente, para la prestación de servicios de telecomunicaciones disponibles para el público"*-. Tales previsiones presuponen la aplicación de la normativa urbanística, dado que en caso contrario no tendrían sentido, lo que conlleva la necesidad de comprobar la conformidad de las actuaciones con las previsiones urbanísticas, comprobación que se realiza a través del procedimiento de otorgamiento de licencia.

Por otro lado, tampoco puede mantenerse que los emplazamientos de las "estaciones base de redes de telefonía móvil" supongan obras "de ordenación de territorio" ya que, por un lado, el artículo 20 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, ha establecido claramente la naturaleza y objetivos de las "obras de ordenación del territorio" y, por otra, reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, partiendo de la distinción establecida en el artículo 148.1 de la Constitución entre la ordenación del territorio y el urbanismo, ha establecido que solo la planificación de una gran obra pública (autopistas, autovías, aeropuertos, obras hidráulicas, etc) afecta a

la ordenación del territorio y, por lo tanto, excede del campo estricto del urbanismo (entre otras STS 03-02-83, 31-10-84 y 28-5-86).

A tenor de lo expuesto hasta ahora, cabe afirmar con toda rotundidad que la instalación de "bases de redes de telefonía móvil", como uso artificial del suelo que es, está sujeta al control urbanístico previo cuya finalidad es comprobar la conformidad de la citada instalación a las normas en cada caso aplicables, control previo que se articula a partir de la imposición de un deber general de solicitar de la Administración municipal autorización o licencia. Esta conclusión obliga a extraer, a juicio de esta Procuraduría, una serie de consecuencias de no menos trascendencia para el tema que nos ocupa:

1. La naturaleza reglada de las licencias concedidas para el establecimiento de las "bases de redes de telefonía móvil". A la hora de decidir sobre su otorgamiento la Administración carece de toda libertad de acción, debiendo ceñirse estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante con las disposiciones aplicables, a las que en todo momento debe ajustarse y ello en el doble sentido de tener que denegar las licencias que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, muy matizada ya, ha cerrado el paso a todos los intentos de desvirtuar este riguroso planteamiento precisando, por ejemplo, que la normativa de referencia a la hora de llevar a cabo esa comprobación "*ha de estar vigente, lo que, dada la naturaleza normativa de los planes, exige no sólo que se haya culminado su tramitación a través de la aprobación definitiva, sino que se haya producido su publicación*", por lo que "*no resulta viable una denegación de la licencia amparándose en una ordenación futura que precisamente por futura no es todavía un mandato jurídico dotado ya de eficacia social organizadora*". (STS 2-2-1989; la doctrina es muy antigua, por lo demás: *vid* STS 30-10-1907, 31-12-1929, etc).

La obligación de atenerse estrictamente a la legalidad vigente impide también exigir otros requisitos o condicionamientos distintos de los que de la normativa resulten. No cabe, pues, someter el otorgamiento de la licencia a condiciones *stricto sensu*, sean de la clase que sean (la cesión de terrenos, por ejemplo, o el pago de indemnizaciones o contribuciones especiales), salvedad hecha de las *condictiones iuris*, que son condiciones en sentido propio, a las que las normas aplicables sujetan con carácter general el ejercicio de las actividades de que se trate. "*Con estas* condictiones iuris *se hace viable el otorgamiento de una licencia adaptando, complementando o eliminando extremos de un proyecto no ajustado a la ordenación urbanística, siendo de añadir que tales condiciones deben ser introducidas por virtud de las exigencias del principio de proporcionalidad cuando la acomodación de la petición a la legalidad aplicable resulte posible con facilidad y sin alterar sustancialmente la actuación pretendida*" (STS 2-2-1989. *vid* también, la STS 9-10-1995).

Los principios expuestos no ceden siquiera ni en los supuestos extremos en que no existe norma específica alguna aplicable al lugar al que concretamente se refiere la actividad que pretende realizarse (caso de inexistencia de Plan, Normas Subsidiarias e, incluso, Ordenanzas). En estos casos, la Administración habrá de atenerse a las normas de la Ley del Suelo de directa aplicación y respetar estrictamente el principio de igualdad para evitar que, so pretexto de la carencia de una normativa específica suficientemente precisa y detallada, se deniegue unas veces lo que otras se otorga, introduciendo un factor de arbitrariedad que es del todo incompatible con la naturaleza reglada que a las licencias corresponde.

Tampoco acepta la jurisprudencia la desvirtuación de estos principios por la vía de la inclusión en el planeamiento de "*preceptos tan vagos o vaporosos que subrepticiamente introduzcan elementos discrecionales en la decisión sobre la licencia al no precisar los criterios a tener en cuenta en su aplicación*" (STS 17-6-1989). Todas las posibles brechas en el carácter estrictamente reglado de las licencias quedan así cerradas.

En la misma línea de rigor, la Sentencia de 5 de junio de 1995 ha negado todo carácter discrecional a la autorización autonómica que es preceptivo obtener, con anterioridad a la licencia municipal, para construir en suelo no urbanizable los edificios e instalaciones de "utilidad pública" o "interés social que hayan de emplazarse en el medio rural" por entender, que estas expresiones remiten a la figura de los conceptos jurídicos indeterminados y no a la discrecionalidad administrativa.

2. La obligación de obtener los informes, autorizaciones o licencias preceptivos según la correspondiente normativa sectorial bien de la propia Administración municipal bien de otras Administraciones públicas, entre las que cabe destacar, la autorización de usos excepcionales en suelo rústico, las autorizaciones exigidas por la normativa sobre bienes inmuebles históricos o las licencias establecidas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de la Junta de Castilla y León (esta última, por su trascendencia, será tratada en un epígrafe específico).

3. La obligación de las Administraciones públicas de aplicar las técnicas diseñadas por la legislación urbanística para hacer frente al doble reto de la protección de la legalidad urbanística y de la represión de las conductas que infrinjan esa legalidad y alteren, en consecuencia, el orden urbanístico. Especial trascendencia tiene en este tema la importante novedad introducida por la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León a través del apartado segundo del artículo 111, al establecer que cuando un Ayuntamiento no ejerza las competencias de protección de la legalidad urbanística en su término municipal, las mismas corresponderán a la Diputación Provincial, que podrá ejercerlas directamente o

bien aportando los medios técnicos y económicos de los que careciera el Ayuntamiento

4. La posibilidad que tienen las Corporaciones locales de establecer restricciones o limitaciones a la instalación de "bases de redes de telefonía móvil" a través de la zonificación y determinación de los usos del suelo que debe figurar en todo instrumento de planeamiento urbanístico, a tenor de lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LGT interpretado *sensu contrario*.

Cabe destacar, en este sentido, lo siguiente:

4.1. Las Corporaciones locales pueden establecer la prohibición de instalar "bases de redes de telefonía móvil" en las zonas que consideren oportunas, bien a través de modificaciones puntuales de los correspondientes instrumentos de planeamiento, bien aprovechando la adaptación del planeamiento general a la que obliga la Disposición Transitoria Primera de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL), modificación o adaptación que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52.4 LUCyL y en el citado artículo 40.3 de la LGT, deberá contar con el informe favorable del órgano competente del Ministerio de Fomento.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la aprobación inicial de cualquier instrumento de planeamiento determinará la suspensión del otorgamiento de licencias cuyas actividades estén en contradicción con el instrumento en tramitación (artículo 53 de la LUCyL).

4.2. El establecimiento de limitaciones o restricciones a la instalación de "bases de redes de telefonía móvil" a través de la zonificación y determinación de los usos del suelo permitiría, a través de la figura de la "*declaración de fuera de ordenación*", dar solución, en un plazo relativamente corto, a los problemas planteados por el establecimiento de este tipo de instalaciones que se ha producido con su correspondiente licencia, aprovechando el "vacío legal" existente en el momento de su instalación, en lugares que no se consideren adecuados, a tenor de lo dispuesto en el artículo 64 de la LUCyL.

4.3. Por último, el establecimiento de limitaciones o restricciones a la instalación de "bases de redes de telefonía móvil" a través de la zonificación y determinación de los usos del suelo, además de ser el instrumento idóneo capaz de resolver la mayor parte de los problemas que plantea el emplazamiento de esta actividad, permite salvar la duda que ha surgido en cuanto a la competencia que tienen las Corporaciones Locales para imponer distancias a través de Ordenanza –aunque la Constitución otorga autonomía a los entes territoriales locales para la gestión de sus propios intereses, facultando el art. 84.1.a) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, a los municipios para intervenir la actividad de los ciudadanos por medio de ordenanzas de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 9 y 103 de la Constitución y el art. 6.1 de la propia Ley 7/1985, y el artículo 42.3.a) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, otorga a las Corporaciones Locales responsabilidades mínimas en el control sanitario de industrias, actividades y servicios– dudas puestas de manifiesto por la Abogacía del Estado en algunas provincias: 1) Al no estar incluidas expresamente en ningún epígrafe de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León la posibilidad de establecer mediante Ordenanza distancias mínimas a diferencia de lo que ocurría en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre; 2) Al ser de competencia estatal la regulación normativa referida a la actividad de telecomunicaciones y la administración, gestión y control del espectro de frecuencias radioeléctricas, elaborando y aprobando los planes generales de utilización y estableciendo las condiciones para el otorgamiento del derecho a uso, así como su atribución; y 3) Al establecer el artículo 2 de la LGT su carácter de *"servicio de interés general"* y sujetarlas al régimen de *"obligaciones de servicio público"* el Título III de la citada Ley.

Segundo. La Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, (modificada por la Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales de Castilla y León):

Respecto a este punto, conviene iniciar su estudio recordando que una de las consecuencias de que el establecimiento de "bases de redes de telefonía móvil" esté sujeto a licencia era la obligación de solicitar las autorizaciones o licencias que prevean las correspondientes normativas sectoriales. Dada la distinta y numerosa "casuística" que puede producirse en relación con el establecimiento de las consabidas instalaciones de telefonía, limitaremos el presente informe al estudio de la normativa sectorial relacionada con las actividades clasificadas por la gran cantidad de dudas que se han planteado sobre su aplicación.

Desde que mediante el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (en adelante RSCL), se determinó qué actividades estaban sometidas a licencia de apertura (art. 22), hasta nuestros días, se ha producido un amplio cambio tanto cuantitativo como cualitativo de los actos mercantiles e industriales que necesitan de la previa autorización municipal para su funcionamiento. Así resulta que los actos sometidos a licencia de apertura se van ampliando cada día como consecuencia de la aparición de nuevas industrias, comercios, negocios, etc., lo que hace que el número de éstas sea prácticamente indefinido.

Con posterioridad al RSCL, se dictó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961 (en adelante RAMINP) cuyo artículo 1 definió el objeto del citado Reglamento, siendo éste el de "…*evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean ofi-*

ciales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de actividades, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas públicas o privadas o impliquen riesgos graves para las personas o bienes", estableciendo un sistema de *numerus apertus*, según indicaba el artículo 2 –*"quedan sometidas a las prescripciones de este Reglamento, en la medida que a cada uno corresponda, todas aquellas actividades que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en los artículos siguientes e independientemente de que conste o no en el Nomenclátor anejo, que no tiene carácter definitivo"*–, sistema éste que permitía una adaptación automática conforme van surgiendo nuevas actividades, por lo que quedaba garantizada su vigencia en este aspecto.

Por su parte, la Instrucción complementaria del RAMINP de 15 de marzo de 1963 estableció una sujeción más amplia cuando imponía el deber de obtener licencia a "*todas las actividades potencialmente productoras de efectos perniciosos" o "susceptibles de producir incomodidades"*. En este sentido la propia Instrucción, en su artículo 8.2, establecía la "*obligación de elaborar una relación de las actividades que, atendiendo a las circunstancias particulares de cada municipio, respecto de las cuales sea de todo punto imposible presumir que vayan a producir molestias, alterar las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasionar daños a las riquezas públicas o privadas o entrañar riesgos graves para las personas o los bienes"*. Con estas palabras el legislador establecía definitivamente el concepto de actividades inocuas como concepto diferenciado del de actividades calificadas.

En definitiva, y como recapitulación de lo expuesto hasta ahora, el RAMINP y su Instrucción de desarrollo establecían:

· El concepto de actividad como concepto amplio que incluía las actividades propiamente dichas (constituyan o no industria) y las llamadas instalaciones.

· Normativamente las llamadas actividades clasificadas estaban definidas en esencia en los artículos 2 y 3 del RAMINP y enumeradas, a título ejemplificativo, en el Nomenclátor anexo al mismo, Nomenclátor que reiteradamente ha sido calificado por el Tribunal Supremo como documento orientativo y, por lo tanto, abierto.

· En todo caso, la calificación de una actividad como "inocua" o "calificada" dependía solo y exclusivamente de las características y condiciones que acompañaban el ejercicio de la misma, como reiteradamente ha sentado la doctrina del Tribunal Supremo.

Siguiendo estas bases normativas, la Junta de Castilla y León, en el ámbito de sus competencias, dictó la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas (en adelante LAC).

Asumiendo la aclaración que introdujo la Instrucción de 1963 respecto al RAMINP, la citada Ley en su artículo 1 define el objeto de la misma, siendo éste el de "… *cualquier actividad o instalación susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes"* , estableciendo un sistema de *numerus apertus* en su artículo 2.1: "*Quedan sometidas a la presente Ley todas las actividades o instalaciones, que se denominarán clasificadas, incluidas sin carácter limitativo en la relación siguiente…"* Es importante señalar, en este punto, que la propia Exposición de Motivos de la LAC señala textualmente que "*El Capítulo I establece el objeto y ámbito de aplicación, recogiendo las actividades en grupos genéricos o de* numerus apertus, *en consonancia con una sociedad dinámica y creadora de nuevas actividades"*.

Ahora bien, en el punto segundo de este artículo 2, en relación con el artículo 5 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas aprobado por Decreto 159/1994, de 14 de julio, la LAC introduce una importante novedad respecto al RAMINP y a su Instrucción de desarrollo, al incluir, dentro de su ámbito de aplicación, incluso aquellas actividades e instalaciones "*que se compruebe que no son susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas o bienes"*, quedando tan solo "*exentas de calificación e informe de las Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas (…), sin perjuicio de la aplicación del resto del articulado de la Ley"* .

A tenor de lo expuesto, las primeras conclusiones son claras:

a) La LAC establece un sistema de *numerus apertus*, por lo que la relación de actividades y instalaciones que viene detallada en el artículo 2 es de carácter orientativo.

b) Todas las actividades o instalaciones están sometidas a la LAC; incluso aquellas actividades o instalaciones que no sean susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas o bienes, estando simplemente exentas de calificación e informe de las Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas.

c) La LAC, en su artículo 2.2, establece un criterio a la hora de declarar "exenta" una actividad o instalación: las que sean de todo punto imposible presumir que vayan a ocasionar molestias, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes.

Trasladando al tema que nos ocupa las conclusiones reseñadas en el apartado anterior las consecuencias son claras:

1. El establecimiento de las "bases de redes de telefonía móvil", como instalaciones que son, están sometidas a la LAC.

2. La obligación de declarar "no exentas" las instalaciones de telefonía móvil si fueran susceptibles de ocasionar molestias, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes, haciendo una interpretación *sensu contrario* del artículo 2.2 de la LAC.

Sentado lo anterior, y a efectos del reconocimiento de la situación jurídica planteada en el punto segundo, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Con fecha 2 de octubre de 2000, el Director General de Salud Pública y Asistencia y el Director General de Telecomunicaciones y Transportes, ambos de la Junta de Castilla y León, emitieron un informe denominado "Consideraciones sobre los efectos biológicos de las ondas electromagnéticas utilizadas en telefonía móvil". Aunque no es función de esta Procuraduría entrar a analizar el contenido técnico del citado informe ni confrontarlo con otros que pudieran poner en duda su contenido, no es menos cierto que, dado que ha sido emitido por la propia Junta de Castilla y León, sus conclusiones "vinculan" a la mencionada Administración. Conviene recordar, en este punto, que uno de los *bienes ambientales* que la LAC tiene la obligación de preservar es la salud humana, protegiéndola de aquellas actividades o instalaciones que puedan provocar el eventual desencadenamiento de enfermedades o trastornos patológicos, más o menos graves. Pues bien, volviendo al informe elaborado por la Junta de Castilla y León, cabe señalar, a tenor de su contenido, que no es posible afirmar con rotundidad que las instalaciones de bases de telefonía móvil no producen riesgos para la salud de las personas, sino más bien todo lo contrario. Y esto por lo siguiente:

a.1) En la pag. 5 del citado informe se dice textualmente:

"Llegado este punto, conviene dividir los efectos sobre la salud imputados a las ondas electromagnéticas de radiofrecuencia en dos grupos:

· Uno haría referencia a los efectos térmicos, que brevemente se han esbozado en párrafos anteriores, y que son conocidos, estudiados y aceptados de forma unánime.

· Y el otro grupo incluiría el resto de los efectos sobre la salud, a saber, la mutagenicidad, la carcionogenicidad y los efectos nerviosos, principalmente; sobre los que también hay una opinión mayoritaria, con alguna discrepancia en sectores muy minoritarios, del ámbito de la investigación.

En el presente, la Comunidad Científica es de la opinión de que no hay evidencias que avalen que las radiofrecuencias usadas en telefonía móvil producen efectos sobre la salud, aparte de los térmicos. Se han dedicado a este aspecto innumerables experimentos, tanto "in vitro" como "in vivo", negativos en su inmensa mayoría, a pesar de que la exposición a la que se somete el objeto de experimentación suele estar muy por encima de las densidades de energía que se recomiendan en los estándares de protección."

Y añade en la pág. 6:

"*Ciertamente existe también un pequeño número de ensayos con resultados positivos y autores que defienden esta postura (*las radiofrecuencias usadas en telefonía móvil producen efectos sobre la salud además de los térmicos) *. Sin embargo, estas pruebas presentan con frecuencia defectos de método, por ejemplo (…). No obstante, hay algunos estudios dignos de consideración, sobre todo aquellos que hacen referencia a la potenciación de otros agentes químicos. Como se ha dicho ya, la postura de mayor cordura en el presente es la de no bajar la guardia y seguir investigando."*

a.2) En las "Consideraciones finales"(pag. 13) se afirma:

"*Después de lo visto, se puede concluir que la utilización de las ondas de radiofrecuencia en la telefonía móvil no presenta evidencia alguna, en el presente, de producir efectos adversos sobre la salud, excepto los térmicos. Para proteger a la población de estos efectos de incremento calórico están dictados estándares que limitan el umbral superior de aquellos parámetros relacionados con la exposición.*

Con las potencias de emisión que tienen las instalaciones de telefonía móvil, los estándares de protección se cumplen para las distancias mayores de 6 metros (en el caso más desfavorables de utilización de máxima potencia) dentro del cono de emisión y evidentemente para una cota inferior mucho más pequeña fuera de él, y siempre considerando que no hay pantallas absorbentes (tejados)."

Así las cosas, del contenido del consabido informe podemos extraer las siguientes conclusiones:

· Existe unanimidad entre la comunidad científica respecto al efecto de carácter térmico que producen para la salud las radiofrecuencias usadas en telefonía móvil.

· Con las potencias de emisión que tienen las instalaciones de telefonía móvil, los estándares de protección, en cuanto a incremento calórico, se cumplen a partir de distancias mayores de 6 metros.

· Existen estudios dignos de consideración que consideran que las radiofrecuencias usadas en telefonía móvil producen efectos sobre la salud además de los térmicos.

· Las "bases de redes de telefonía móvil" son, por lo tanto, instalaciones susceptibles de alterar las condiciones de salubridad.

b) Conviene recordar, siguiendo una reiterada jurisprudencia, que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han venido proclamando reiteradamente el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico. Por ello, tal y como dispone el art. 53-3 de la Constitución, los principios rectores de la política social y económica han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y uno de estos principios es, precisamente, el derecho a la protección de la salud y la obligación de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de la prestación y servicios necesarios (art. 43 de la Constitución). Es desde esta perspectiva desde la que ha de ser abordada la LAC, que responde a la finalidad de defender la salubridad pública, de suerte que todos los trámites prescritos para la concesión de licencia han de ser interpretados en función de la exigible protección del interés ciudadano afectado por la actividad que se desarrolla, protección que se concreta individualmente en los vecinos inmediatos al lugar de emplazamiento, por lo que el artículo 2 no puede ser interpretado de modo contrario o restrictivo para con el interés público.

A mayor abundamiento, la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo ha insistido en la necesidad de aplicar el principio de precaución en todo lo relacionado con la salud de las personas, principio que, por un lado, debe ser prevalente a otra consideración y, por otro, debe prevalecer aunque exista incertidumbre sobre el riesgo para la salud de las personas, sin esperar que la realidad y la gravedad de los riesgos estén plenamente demostrados.

c) En la actuación de la Administración no sólo ha de influir el principio de legalidad, sino todos aquellos principios reconocidos por el Derecho que, de alguna manera, matizan la aplicación de las normas y la orientan hacia el espíritu propio del bloque normativo. Entre tales principios es forzoso reconocer la subordinación de la actuación administrativa a los llamados Principios Generales del Derecho que, como es sabido, orientan la labor interpretativa, regulan la actividad discrecional e incluso son de aplicación directa en el caso de insuficiencia o laguna legal.

Merece la pena destacar entre otros, por su relación con el caso que nos ocupa, el principio de proporcionalidad, principio positivizado en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. El artículo 53.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que el contenido de los actos administrativos "*será determinado y adecuado a los fines de aquellos"*, por lo que el principio de proporcionalidad se configura como un elemento fundamental a la hora de delimitar la esfera de la discrecionalidad administrativa y, concretamente, las alternativas entre las que la Administración puede elegir válidamente. Así una medida será proporcionada cuando existe, por un lado, una adecuación entre los medios y los fines y, por otro, un equilibrio entre los diferentes intereses en juego. O lo que es lo mismo: dentro del principio de proporcionalidad en sentido amplio pueden distinguirse dos principios distintos: 1) el "principio de adecuación, idoneidad o congruencia", y 2) el "principio de intervención mínima, menor lesividad o exigibilidad".

El principio de adecuación impone a la Administración la elección de un medio idóneo, es decir, de un medio o medida que permita alcanzar el fin. De esta forma, se está exigiendo a la Administración que actúe de acuerdo con el principio de eficacia, eligiendo aquellas medidas que logren hacer efectivo el fin. Las medidas que no permitan alcanzar el fin habrán de considerarse inadecuadas y quedarán fuera del conjunto de alternativas entre las que la autoridad administrativa puede válidamente elegir.

Por su parte, el principio de intervención mínima determina que, dentro de las diferentes medidas adecuadas para la consecución del fin, la Administración deba elegir aquella que sea menos lesiva para los intereses particulares o de la comunidad. El principio de la alternativa menos gravosa exige, así, la comparación de las diferentes medidas alternativas idóneas para proceder a elegir entre ellas la que resulte menos lesiva para los intereses en juego, persiguiendo una optimización del grado de eficacia del medio y, en definitiva, una adecuada concreción del interés público. Como ya sabemos, la determinación de qué medida es la menos lesiva requiere la realización de operaciones valorativas y comparativas que son tanto más complejas cuanto mayor es el número de intereses en juego que resultan inevitablemente afectados; en definitiva, un criterio de jerarquización de los diferentes valores e intereses.

No es baladí recordar en este punto que, tal y como dispone el artículo 5 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas, la calificación como *exenta* de una actividad o instalación sólo supone que quedan exentas de tramitación, sin perjuicio de su sometimiento al resto de la LAC y a la normativa sectorial aplicable. Por lo tanto, a nivel práctico, la calificación de una actividad o instalación como *no exenta*, única y exclusivamente supone, por un lado, el sometimiento del expediente a información pública durante quince días mediante la inserción de un anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia y la notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento y, por otro, la intervención de la Comisión provincial de Actividades Clasificadas. No es posible así, a juicio de esta Institución, hacer prevalecer la hipotética "celeridad" que supone la *exención* de tramitación a la hora de conceder una licencia sobre el principio de precaución respecto a la salud que preside tanto la LAC como la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo –la intervención de las Comisiones provinciales de Actividades Clasificadas se convierte en

fundamental a este respecto sobre todo como apoyo a los pequeños municipios– o sobre el principio de reprocidad que con carácter permanente debe presidir las relaciones de vecindad; principio que aunque limitado por la compatibilización de los distintos intereses en conflicto –posibilidad del "uso industrial" del predio vecino con autorización administrativa, frente a lo dispuesto en el artículo 590.2 de Código Civil, que sienta claramente el principio de evitación de "todo daño a las heredades o edificios vecinos"– exige que la interpretación o aplicación de las normas se dirija a asegurar que el ejercicio del derecho propio no se traduzca en perjuicio del ajeno, ni en menoscabo del conjunto, para así dejar establecidas las bases de una convivencia normal y pacífica, de suerte que todos los trámites prescritos para la concesión de licencia han de ser interpretados en función de la exigible protección del interés ciudadano afectado por la actividad que se desarrolla, protección que se concreta individualmente en los vecinos inmediatos al lugar de emplazamiento.

Pues bien; a juicio de esta Procuraduría la conclusión es clara: el establecimiento de "bases de redes de telefonía móvil" debe de calificarse como actividad *no exenta.*

Hasta aquí el estudio sistemático. De sus conclusiones solo cabe extraer una consecuencia: las Corporaciones Locales cuentan con instrumentos suficientes para, garantizando los derechos de los operadores de licencias de telefonía móvil, dar cumplida satisfacción a las demandas legítimas de sus vecinos.

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el artículo 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, vengo a formularle la siguiente Resolución:

"Primero.- Que se proceda, con carácter de urgencia, a la modificación o adaptación de los instrumentos de planeamiento que corresponda para que, a través de la zonificación y determinación de los usos del suelo, se regule, desde el punto de vista urbanístico, el establecimiento de "bases de redes de telefonía móvil", en base a lo dispuesto en el artículo 44.3 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

*Segundo.- Que se considere como actividad no exenta el establecimiento de "bases de redes de telefonía móvil" a los efectos de la dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León y en su Reglamento de aplicación.***"»**

La segunda de las Resoluciones se dirigió al Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en su calidad de Presidente de la Comisión Regional de Actividades Clasificadas. Previamente, tras el estudio de los distintos escritos de queja relacionadas con la instalación de bases de telefonía móvil, había detectado la existencia de criterios divergentes en la actuación de las distintas Comisiones provinciales de Actividades Clasificadas respecto a este tema, por lo que se solicitó por escrito, a todos los presidentes de las citadas Comisiones, la remisión de los criterios utilizados respecto al establecimiento de las citadas instalaciones. Las contestaciones remitidas demostraron la ausencia de un criterio único relacionado con el establecimiento de bases de redes de telefonía móvil, ya que algunas consideraban que, al no encontrarse incluidas en ninguno de los epígrafes del artículo 2 de la Ley 5/93 de Actividades Clasificadas, no están sometidas al ámbito de la citada Ley; otras las consideraban sometidas al ámbito de la Ley, aunque exentas de calificación e informe de conformidad con el art. 5 del Decreto 159/94, de 14 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, al incluirlas dentro del epígrafe denominado de actividades de servicios en general; y otras, las consideraban sometidas al ámbito de la Ley y las califican como no exentas al ser susceptibles de alterar las condiciones de salubridad.

Movido por esta circunstancia, esta Procuraduría, siguiendo los mismos planteamientos jurídicos que se expusieron anteriormente en relación con la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, (modificada por la Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales de Castilla y León), formuló la siguiente Resolución:

«Primero. Que por parte de la Comisión Regional de Actividades Clasificadas se proceda, a tenor de lo dispuesto en al artículo 12.a) del Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas, mediante la emisión de una circular o instrucción, a homogeneizar los criterios de las Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas respecto al establecimiento de "bases de redes de telefonía móvil.

Segundo. Que se considere como actividad no exenta el establecimiento de "bases de redes de telefonía móvil" a los efectos de lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León y en su Reglamento de aplicación.

Tercero. Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2. de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, se proceda, mediante Decreto, a declarar explícitamente que el establecimiento de "bases de redes de telefonía móvil" está sometida a la aplicación de la citada Ley.»

La última de las tres Resoluciones se remitió al Defensor del Pueblo ya que afectaba a competencias de carácter estatal.

«Esta Procuraduría, como consecuencia de la progresiva inquietud de la población ante los riesgos que para el medio ambiente puedan representar el establecimiento de "bases de redes de telefonía móvil", está llevando a cabo una serie de actuaciones tendentes a garantizar los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos de Castilla y León que puedan verse afecta-

dos por la omisión por parte de la Administración de sus obligaciones. Dichas actuaciones, partiendo del estudio sistemático de la normativa de aplicación, pretenden poner de manifiesto la posibilidad de, garantizando los derechos de los operadores de licencias de telefonía móvil, dar cumplida satisfacción a las demandas legíti - mas de los ciudadanos de esta región.

Aunque la mayoría de las quejas presentadas ante esta Institución tienen su fundamento en los posibles riesgos que para la salud puedan representar los cam - pos electromagnéticos, no pocas de ellas tienen como objeto el impacto medioambiental que produce la proli - feración incontrolada de este tipo de instalaciones, máxime si tenemos en cuenta que, por un lado, las características físicas de nuestra región y la necesidad de prestar un servicio adecuado por parte de las opera - doras obligan a la implantación de las citadas bases de telefonía en lugares muy concretos y, por otro, el previ - sible otorgamiento de nuevas concesiones de explota - ción de este servicio que se va a producir con la apertu - ra total del mercado de las Telecomunicaciones.

En este sentido, la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en su Exposición de Motivos señala:

"3º. Se regulan, en el Título III, las obligaciones de servicio público, que se imponen a los explotadores de redes públicas y prestadores de servicios de telecomuni - caciones disponibles para el público, garantizando así la protección del interés general en un mercado liberali - zado. Estas obligaciones incluyen la exigencia de la uti - lización compartida de las infraestructuras para reducir al mínimo el impacto urbanístico o medioambiental derivado del establecimiento incontrolado de redes de telecomunicaciones".

Este enunciado de la Exposición de Motivos viene desarrollado en el texto normativo a través del articula - do del Titulo III.

La misma Ley 11/1998, en su Anexo, define:

Red de telecomunicaciones: "Los sistemas de trans - misión y, cuando proceda, los equipos de conmutación y demás recursos que permitan la transmisión de señales entre puntos de terminación definidos mediante cable, o medios ópticos o de otra índole". Se trata por lo tanto del conjunto de sistemas técnicos, canalizaciones e ins - talaciones que permiten recoger la información genera - da en un punto terminación conectado la misma, trans - mitirla y entregarla en uno o varios puntos conectados asimismo a puntos de terminación de red, incluyéndose dentro del concepto "instalaciones" los emplazamientos donde ubicar los sistemas técnicos como edificios, o emplazamientos para estaciones base de redes de telefo - nía móvil.

Red pública de telecomunicaciones: "La red de comunicaciones que se utiliza total o parcialmente, para la prestación de servicios de telecomunicaciones dispo - nibles para el público".

Por otro lado, es competencia del Ministerio de Fomento la regulación normativa referida a la actividad de telecomunicaciones y la administración, gestión y control del espectro de frecuencias radioeléctricas, debiendo elaborar y aprobar los planes generales de uti - lización y establecer las condiciones para el otorgamien - to del derecho a uso.

Pues bien, a la vista de los citados preceptos legales, considera esta Procuraduría la conveniencia de que por parte del Ministerio de Fomento se exija a las opera - doras de telefonía móvil la utilización compartida de las "estaciones bases de redes de telefonía móvil", evitando así el impacto urbanístico o medioambiental que se pro - duce por su establecimiento incontrolado.»

SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

Como consecuencia de los graves problemas que un verano más han existido en un número elevado de municipios en el suministro de agua potable para consumo humano, esta Procuraduría, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, decidió realizar una actuación de oficio tendente a garantizar los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos castellanos y leoneses que puedan verse afectados por una deficiente actuación municipal relacionada con este tema.

Esta actuación fue dirigida a todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, siendo su tenor literal el que sigue:

«En el ámbito de las actuaciones que esta Institución está llevando a cabo en materia de la prestación de ser - vicios mínimos se ha tenido conocimiento de que un verano más han existido, en un número elevado de muni - cipios, graves problemas en el suministro de agua pota - ble para consumo humano.

Como bien es sabido, la importancia del agua para la vida humana, justifica que el suministro de agua pota - ble para consumo humano haya sido elevado a la condi - ción de servicio público, constituyendo desde hace bas - tante tiempo un servicio mínimo obligatorio a prestar en todos los municipios {art. 26.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local}, que los vecinos pueden exigir al Ayuntamiento {art. 18.1 g) de la citada Ley}. Es claro que, en cuanto servicio público, el suministro de agua ha de producirse de acuerdo con los criterios de continuidad y regularidad, salvo circunstancias excepcionales.

Completando esta regulación, la Ley de reforma 46/1999, de 13 de diciembre, llevó a cabo una muy rele - vante modificación de la Ley de Aguas de 1985, introdu - ciendo, entre otros temas que más adelante se aborda -

rán, un orden de preferencia en lo que se refiere al uso privativo de las aguas, estableciendo en su artículo 58.3 el siguiente:

"1º. Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.

2º. Regadíos y usos agrarios.

3º. Usos industriales para producción de energía eléctrica.

4º. Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.

5º. Acuicultura.

6º. Usos recreativos.

7º. Navegación y transporte acuático.

8º. Otros aprovechamientos. El orden de prioridades que pudiere establecerse específicamente en los planes hidrológicos de cuenca, deberá respetar en todo caso la supremacía del uso consignado en el apartado 1º. de la presente enumeración."

En este sentido de la preferencia, también ha incidido la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la Sentencia de 13-10-1989 (RJ 7362) señala que en épocas de sequía como la que padecen algunas regiones de nuestra geografía, están más que justificadas las medidas de carácter excepcional que pueden adoptar las Administraciones Públicas para el uso racional de este recurso; sólo la abundancia del líquido elemento justificaría que el suministro de agua potable alcanzara al riego de huertos, jardines y llenado de piscinas.

Por otro lado, aunque no por ello menos importante, la citada Ley 46/1999 ha introducido importantes instrumentos para afrontar las nuevas demandas en relación con el recurso del agua, potenciando las políticas de ahorro de dicho recurso.

A la vista de lo reseñado hasta ahora, no puede dejar de considerar esta Institución que constituye una obligación municipal, de indudable trascendencia, la prestación del servicio público de suministro de agua potable para consumo humano, de acuerdo con los criterios de continuidad y regularidad.

En virtud de lo expuesto, y de conformidad con las facultades que me han sido conferidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común y por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, he resuelto recomendar a V.I. que por parte de esa Corporación Municipal:

1. Se instalen, en su caso, sistemas homologados de control que permitan medir los consumos de agua.

2. Se elabore, en su caso, la correspondiente Ordenanza Fiscal donde, por un lado, se establezcan distintos cuadros tarifarios según los usos y, por otro lado, se potencie el ahorro de dicho recurso.

3. Se adopten, en su caso, medidas excepcionales que permitan garantizar en todo momento el suministro de agua potable para consumo humano, incluyendo la posibilidad de corte del suministro para aquellos que incumplan las reglas ordinarias o excepcionales que se establezcan, siempre con observancia de las exigencias de la proporcionalidad y de la audiencia del interesado, cuando con aquellas infracciones se esté poniendo en peligro el adecuado funcionamiento del servicio.»

LEGALIZACION DE INSTALACIONES PETROLIFERAS DE USO PROPIO

En virtud de la Directiva 189/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de marzo de 1983, el Ministerio de Industria y Energía (ahora Ministerio de Ciencia y Tecnología) aprueba los Reales Decretos 1427/1997 y 1523/1999: Instrucciones Técnicas MI-IP03 y MI-IP04, reguladores de la normativa de instalaciones petrolíferas de uso propio. Mientras que en el ámbito de la Comunidad Autónoma (dentro de su ámbito competencial) se aprobaron la Orden de 12 de junio de 1998 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo sobre procedimiento para la autorización de estas instalaciones y la Orden de 29 de julio de 1999 que prorroga la disposición transitoria 2ª de la Orden anterior.

Normativa que pone especial énfasis en las medidas de seguridad, mantenimiento y cuidado en este tipo de aparatos, imponiendo a los titulares la obligación de solicitar su autorización en la Junta de Castilla y León, mientras que las empresas distribuidoras tienen el deber de exigir a sus titulares la documentación acreditativa de sus obligaciones, siendo objeto de sanción la carencia de autorización así como el suministro de combustible a las instalaciones no inscritas.

Con todo ello, a través de los medios de comunicación (prensa) se tuvo conocimiento de la existencia, todavía, de un elevado número de instalaciones petrolíferas de uso propio sin inscribir, así como el hecho de que empresas del ramo suministraban combustible a las mismas, a sabiendas de su situación irregular.

Siendo de interés para esta Institución conocer los controles e inspecciones que se estaban efectuando por las diferentes Delegaciones Territoriales (Servicios Territorial de Industria, Comercio y Turismo), dada la naturaleza de estas instalaciones, de la peligrosidad que conllevaría el hecho de que, al no encontrarse autorizadas, no cumpliesen con las medidas legalmente establecidas, así como la posibilidad de que empresas suministradoras, ante su ánimo de lucro, procediesen a facilitar suministro sin certificar previamente que se encontraban legalizadas, nos dirigimos a la Consejería de Industria, Comercio y Consumo al objeto de que nos informase sobre cuáles habían sido las actuaciones de control e ins-

pección que se habían practicado o se estaban practicando sobre este tipo de instalaciones y, especialmente, sobre las empresas suministradoras.

Con fechas 10 de junio, 18 de septiembre de 2000 y 1 de marzo de 2001, nos comunicaban, entre otros extremos, que no se practicaron inspecciones sobre las empresas suministradoras porque, según la Consejería, la normativa sobre almacenamiento de productos petrolíferos y sobre distribución de los mismos no establece que sea preceptivo, por lo que se limitaron a efectuar actuaciones de coordinación con ellas para recordarles el cumplimiento de la Ley.

Criterio no compartido por esta Institución en base a que, según lo establecido en el art. 25 del Real Decreto 2487, de 23 de diciembre de 1994, por el que se regula el Estatuto regulador de las actividades de distribución al por menor mediante suministros directos a instalaciones fijas de carburantes y combustibles petrolíferos, corresponde a la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria y Energía (en el ámbito de nuestra Comunidad, tras la transferencia de competencias en la materia, corresponde a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo) el ejercicio de las facultades de inspección y control para comprobar sobre las empresas distribuidoras que se mantiene el cumplimiento de las condiciones exigidas para el otorgamiento de la autorización.

Asimismo, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, establece en su art. 34.3 que las empresas que distribuyan o suministren al por menor carburantes y combustibles petrolíferos deberán exigir, a los titulares de las instalaciones receptoras fijas para consumo en la propia instalación, la documentación y acreditación del cumplimiento de sus obligaciones.

Constituyendo infracción grave, según el art. 109 g) el incumplimiento por parte de los operadores al por mayor de productos petrolíferos de las obligaciones que se deducen de lo establecido en el apartado 3 del art. 43, correspondiendo a la Administración autonómica el ejercicio de las facultades sancionadoras según lo establecido en el art. 116 del referido reglamento.

En base a lo expuesto y habida cuenta que difícilmente las diferentes Delegaciones Territoriales podrían ejercer las facultades sancionadoras conferidas si no ejercitaban, no solamente a instancia de parte, sino también de oficio las facultades inspectoras, esta Institución consideró adecuado efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Consejería que V.E preside de manera inmediata, proceda a dar las oportunas instruc - ciones técnicas a los diferentes Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo, al objeto de que se diri - jan a las empresas distribuidoras y comprueben el estricto cumplimiento de lo establecido en el art. 43. 3 de la Ley 34, de 7 de octubre, del sector de hidrocar - buros, y se proceda, en su caso, a la incoación de los oportunos expedientes sancionadores de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 115 y concor - dantes."

A la fecha de la elaboración del informe, nos encontramos a la espera de respuesta.

LINEA ELÉCTRICA DE ALTA TENSION SOBRE PARQUE PUBLICO

Según el Reglamento de Líneas Eléctricas de Alta Tensión (Decreto de 28 de 1968, nº 3151/68), salvo en los casos previstos en el mismo, se evitarán en lo posible el tendido de líneas eléctricas aéreas de alta tensión de segunda categoría en terrenos que estén calificados como suelo urbano, cuando pertenezcan al territorio de municipios que tengan Plan de Ordenación, o como casco de población en los municipios que carezcan de dicho Plan. Exigiendo la observancia de unas medidas o distancias de seguridad mínimas.

Asimismo, la Ley del Sector Eléctrico, de 27 de noviembre de 1997, en su art. 57 establece que no podrá imponerse servidumbre de paso para líneas de alta tensión sobre campos deportivos.

A raíz de un artículo publicado en un periódico de la provincia de Ávila, mediante el que se denunciaba que el Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada había autorizado e inaugurado un parque polideportivo por el que cruzaba una línea aérea de alta tensión, esta Institución consideró adecuado interesarse iniciando la presente actuación de oficio.

Por ello, nos dirigimos tanto a la Corporación local como al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila al objeto de que nos informase sobre si la ubicación del polideportivo, en lo referente especialmente a las distancias de seguridad, se ajustaba a lo establecido en el Reglamento de Líneas Eléctricas de Alta Tensión y Ley 54/1977, de 27 de noviembre.

Tanto por el Ayuntamiento como por el Servicio Territorial, tras girar visita de inspección por un técnico de la Junta de Castilla y León, se nos hace saber que tanto las distancias al suelo, como el aparellaje se hallaban en condiciones reglamentarias, ampliamente aumentados los coeficientes de seguridad, tanto respecto a las personas como a las cosas.

En base a lo expuesto, entendimos que no existía actuación irregular por parte de las Administraciones implicadas, por lo que dimos por concluida nuestra intervención.

CORTE DE SUMINISTRO DE LUZ POR DEFICIENCIAS EN LAS INSTALACIONES

El art. 45 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, regula entre las obligaciones de las

empresas distribuidoras y comercializadoras con el suministro, la de asegurar el nivel de calidad del servicio que, de acuerdo con los criterios de diferenciación por área y tipología del consumo se establezca reglamentariamente.

La actuación de oficio se inició como consecuencia de los daños irrogados por un corte de suministro eléctrico que afectó a las localidades de Fuentesaúco, Fuentelapeña y Villaecusa el pasado 31 de agosto de 1999, corte que llegó a prolongarse hasta 15 horas en una de las localidades citadas.

Tras dirigirnos a la Administración Autonómica, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora reconoce que el percance acaecido es atribuible a unas instalaciones titularidad de Iberdrola S.A., y que entienden que la Empresa Eléctrica debería mejorar sus sistemas de mantenimiento en la zona. Sin embargo, no se requirió a la misma para que adoptara las medidas oportunas para mejorar y adaptar las redes de transporte y distribución, ni se incoó expediente sancionador.

El art. 48 de la referida norma establece en su punto 3 que "si la baja calidad de la distribución de una serie es continua, o pudiera producir consecuencias graves para los usuarios", como era el caso que acontecía, "o concurrieran circunstancias especiales que puedan poner en peligro la seguridad del servicio eléctrico, la Administración competente podrá establecer las directrices de actuación que deberán ser llevadas a cabo por la empresa distribuidoras para restablecer la calidad del servicio".

Por su lado, el art. 49 regula la potestad inspectora, atribuyendo a los órganos de la administración competente la práctica de cuantas inspecciones y verificaciones se precisen para comprobar la regularidad y continuidad de la prestación de las actividades necesarias para el suministro, así como para garantizar la seguridad de las personas y las cosas.

Correspondiendo además a la Administración el ejercicio de la potestad sancionadora si, una vez efectuadas las comprobaciones oportunas el hecho objeto de debate pudiera ser constitutivo de una infracción tipificada en los arts. 59 y 60 de la Ley 54/1997.

Asimismo, el entonces en vigor Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el suministro de energía de 12 de marzo de 1954, en su art. 65 párrafo 2 establecía: "El organismo de la Administración Pública competente en materia de energía en cada provincia cuidará de que en todo momento se mantengan las características de energía suministrada dentro de los límites autorizados oficialmente, comprobando directamente tales características cuantas veces lo estime necesario…".

Si bien es cierto que corresponde a las empresas o entidades distribuidoras de energía mantener permanentemente el servicio dentro de los límites oficialmente autorizados, no se debe olvidar que corresponde a la Administración el deber de velar por el cumplimiento de esta obligación.

En este sentido la sentencia de fecha 4 de febrero de 1989 de nuestro Tribunal Supremo señala que: "... toda la actuación administrativa se halla encaminada a conseguir las debidas condiciones de seguridad de los usuarios y de terceros y la regularidad del suministro…".

Por todo lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de esa Delegación Territorial, se ejerza la facultad de inspección, y en su caso, si resulta procedente, la sancionadora, contra la empresa suministradora, así como que proceda a impartir las instrucciones oportunas relativas a la mejora y adaptación de las redes de distribución en las zonas afectadas en aras de restablecer la calidad del servicio, todo ello de conformidad con lo establecido en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del Sector Eléctrico y Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el suministro de energía de 1954, y demás disposiciones concordantes."

Mediante escrito de fecha 8 de marzo de 2000, la Delegación Territorial de Zamora manifestó su aceptación a la presente resolución, por lo que procedimos al archivo del expediente.

BEBIDAS ALCOHOLICAS: ETIQUETADO Y CONTENIDO

Esta Procuraduría manifestó su interés por los múltiples comentarios que se venían realizando, desde distintos ámbitos sociales, acerca de la práctica fraudulenta consistente en la venta de bebidas alcohólicas, cuyo contenido no se corresponde con el etiquetado del continente, en algunos establecimientos públicos de ocio y, especialmente, en los frecuentados por los más jóvenes. Por ello se inició una actuación de oficio.

En este sentido nos dirigimos a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, así como a todos los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, al objeto de que nos informasen sobre las actuaciones que, en su caso, se hubieran realizado ante esta situación por todos conocida.

Del escrito de contestación de la Consejería se deducía que solo existía posibilidad de controlar los parámetros previstos en las normas de calidad de cada producto, pero no se podía discriminar las marcas. Por su parte, la mayoría de los Ayuntamientos nos comunicaban que sólo se practicaban inspecciones previa interposición de denuncia particular, por lo que no iniciaban actuaciones de oficio, existiendo cierto confusionismo en cuanto a la delimitación competencial entre la Administración local y la autonómica en la materia.

Aunque de una primera lectura de la normativa vigente relacionada con la citada materia, pudiera desprenderse la existencia de cierta indefinición en la asignación de los cometidos en materia de defensa de consumidores y usuarios a cada uno de los niveles territoriales, no es menos cierto que un estudio más detallado de la mencionada normativa nos lleva a la conclusión de que existe base legal suficiente para que la competencia municipal en materia de defensa de los consumidores y usuarios pueda y deba ser ejercida en toda su plenitud.

Como bien es sabido, la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, con la misma técnica que la anterior de Régimen Local de 1955, regula listados de competencias y de obligaciones mínimas de los Municipios. En el supuesto contemplado, a las competencias tradicionales de "abastos, mataderos, ferias, mercados", se añadieron las de "defensa de los usuarios y consumidores" (art. 25.2.g) recogiéndose como complemento la obligación mínima del "control de los alimentos y bebidas" (art. 26.1. a), aunque el propio art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local establece que los Municipios ejercerán las citadas competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Nos encontramos, pues, ante una remisión normativa en cuanto a la fijación de competencias en el ámbito local.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León respecto a las competencias de desarrollo legislativo en relación con la Constitución Española (arts. 51 y 53), se aprobó la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

Acorde con la autonomía otorgada constitucionalmente a las Entidades Locales, respeto a las competencias que éstas tienen en materia de defensa del consumidor, atribuidas por el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el art. 5 de la citada Ley establece:

"En orden a la protección de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, las Administraciones Públicas de Castilla y León, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán el cumplimiento de la normativa reguladora de los distintos bienes y servicios, y de modo especial:

b) Los productos alimenticios, en cuanto a los requisitos exigidos reglamentariamente sobre producción, elaboración, composición, manipulación, envasado, conservación, transporte, comercialización, etiquetado e información al consumidor.

d) Los productos tóxicos o peligrosos, para que se ajusten a los requisitos de composición, envasado y etiquetado, asegurando al consumidor o usuario una adecuada información sobre la composición, propiedades, condiciones de utilización y advertencia de peligrosidad.

e) Los productos manufacturados para que se ajusten a las disposiciones de seguridad previstas en sus normas de calidad y reglamentos aplicables, en relación con su composición, propiedades, envasado, etiquetado, instrucciones de uso, con particular previsión en productos dirigidos a los niños y en bienes de uso doméstico."

En relación con este art. 5, el art. 31 de mencionada Ley, señala:

"Las infracciones a esta Ley podrán ser sancionadas por las Corporaciones Locales, dentro del ámbito de sus competencias, mediante la apertura del procedimiento administrativo previsto en el art. 29, el cual se aplicará en defecto de Ordenanza municipal que regule el procedimiento sancionador. Reglamentariamente es establecerán los límites de las cuantías de las sanciones a imponer por las Corporaciones Locales, en función de sus distintas bases de población y ámbitos competenciales en materia de defensa de los consumidores y usuarios contemplados en la legislación de Régimen Local."

Es en este apartado donde, a nuestro juicio, cobra especial relevancia la Disposición Final Segunda de la consabida Ley 11/1998 ya que establece el carácter supletorio de la legislación del Estado en materia de defensa del consumidor y usuario.

Así, ante la inexistencia de Reglamento que desarrolle la citada norma, hay que acudir, inexcusablemente, a la Ley de 27 de diciembre de 1990 de Presupuestos del Estado para 1991, la cual establece que las infracciones en materia de sanidad y consumo podrán ser sancionadas por las autoridades locales hasta el límite de 2.500.000 pesetas de multa.

No existe, pues, razón objetiva que impida la actuación municipal en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

No obstante se ha detectado, tras la oportuna consulta con los Ayuntamientos capitales de provincia, que existe, por un lado, una concurrencia en la competencia sancionadora con la Comunidad Autónoma (el art. 9 del Decreto 247/1999, de 23 de septiembre, por el que se atribuye la potestad sancionadora en las materias que son de la competencia de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo establece que en materia de protección de los consumidores y usuarios es competente el Jefe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, para multas hasta 5.000.000 pesetas) y, por otro, una escasez de medios tanto materiales como humanos, especialmente en materia de inspección.

A la vista de lo reseñado hasta aquí, no puede dejar de considerar esta Institución que la adecuada vigilancia en materia de defensa del consumidor y usuario constituye una obligación municipal de indudable trascendencia para la salud y la economía familiar y de gran repercusión ante la opinión pública. Esta obligación no puede saldarse, en el mejor de los casos, con una Oficina Municipal de Información al Consumidor, con ser ésta importante.

En virtud de lo expuesto se estimó efectuar la siguiente Resolución tanto a la Consejería de Industria, Comercio y Consumo, como a los Ayuntamientos de más de 2000 habitantes:

"Se propugne, de conformidad con el artículo 41 la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, la colaboración institucional y, en concreto, la concertación de convenios de colaboración Institucional que permitan, por un lado, determinar los ámbitos de actuación de cada una de las Administraciones y, por el otro, suplir la posible escasez de medios tanto materiales como humanos de los que puedan adolecer las Entidades Locales, especialmente en materia de Inspección".

Resolución que ha sido aceptada por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, Ayuntamiento de Burgos, Medina del Campo, Miranda de Ebro, Palencia, Aranda de Duero, Salamanca, San Andrés del Rabanedo, Valladolid, Zamora y Soria, estando a la espera de respuesta del resto de Ayuntamientos capitales de provincia a la fecha de la presentación del presente informe.

COORDINACION DE AYUDAS AGRICOLAS

La difusión, a través de diferentes medios de comunicación, de la problemática social generada en el medio rural como consecuencia de la imposibilidad de acceder a las ayudas dirigidas al cese anticipado de la actividad agraria, a la que se enfrentaba un número amplio de agricultores de la Región que, con anterioridad, se habían acogido a los planes de abandono de la cuota láctea, así como la tramitación de un expediente a instancia de uno de los sindicatos agrarios que ostenta la condición de más representativo en la Comunidad Autónoma, cuyo objeto era análogo al integrador de la problemática expresada, motivó la iniciación de una actuación de oficio por esta Institución.

La citada actuación se dirigía a verificar la coordinación con la que en la Comunidad Autónoma de Castilla y León se tramitan, resuelven y pagan, de un lado, las ayudas dirigidas a fomentar la jubilación anticipada de los agricultores, en general, y de otro, las indemnizaciones por abandono de la cuota láctea.

A tal fin, se cursó la correspondiente petición de información a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, la cual fue remitida a esta Procuraduría poniendo de manifiesto los datos solicitados.

Del contenido del informe trasladado se desprendía la existencia de 306 solicitudes de ayuda al cese anticipado de la actividad agraria que se encontraban, en la fecha de elaboración de la información remitida, sin resolver, de las cuales 58 habían sido presentadas por beneficiarios de las ayudas integrantes del programa nacional de abandono voluntario, definitivo e indemnizado de la producción láctea para el período 1999/2000. Esta circunstancia afectaba especialmente, desde un punto de vista cuantitativo, a los ganaderos de la provincia de León, donde existían 44 beneficiarios de las indemnizaciones por abandono voluntario de la cuota láctea que aún no habían tenido la posibilidad de acceder a las ayudas al cese anticipado en la actividad agraria, es decir, un 75,8 % del total de casos puestos de manifiesto por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En relación con las solicitudes pendientes de resolución correspondientes al cese anticipado de la actividad agraria, la Administración autonómica puso de manifiesto que no había sido posible la adopción de la citada resolución como consecuencia de la ausencia de aprobación, en la fecha de elaboración de la información, del Programa Operativo 2000-2006, y en consecuencia, no haber sido publicado por el MAPA el Real Decreto que desarrollase el Reglamento (CE) 1257/1999, en el que se regula la citada ayuda.

Así mismo, se puso en conocimiento de la institución que por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, y con el fin de avanzar en la tramitación de los expedientes pendientes, se había aprobado la Orden de 24 de mayo de 2000, por la que se regulaba y convocaba la ayuda referida, con base en el contenido del Programa Operativo presentado ante la Comunidad Europea, lo que había permitido llevar a cabo la instrucción de los expedientes presentados, a la espera de que se procediese a la publicación y aprobación de la citada legislación.

Considerando el contenido de la información proporcionada, y a la vista de la normativa vigente en la materia, se estimó pertinente formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León, acudiendo para ello a los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

Las ayudas al cese anticipado en la actividad agraria tienen su origen en la normativa comunitaria y, en concreto, en el Reglamento (CE) nº 2079/1992, del Consejo, de 30 de junio, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la Agricultura, actualmente derogado y sustituido por el Reglamento (CE) nº 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, cuyo Capítulo IV (arts. 10 a 12) se refiere al cese anticipado de la actividad agraria.

La normativa estatal había desarrollado el primero de los Reglamentos Comunitarios citados mediante la aprobación del Real Decreto 1695/1995, de 20 de octubre, a través del cual se regulaba el régimen de ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria. Esta norma fue objeto de modificación mediante la aprobación del Real Decreto 2286/1998, de 23 de octubre de 1998, a través del cual se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico la compatibilidad de las dos ayudas económicas a las que nos venimos refiriendo.

Para el año 2000, las ayudas al cese anticipado de la actividad agraria habían sido objeto de regulación y convocatoria en la Comunidad Autónoma de Castilla y León mediante Orden de 24 de mayo de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regulaban y convocaban ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria.

Por su parte, las indemnizaciones al abandono voluntario de la cuota láctea se hallaban reguladas en el Capítulo III (arts. 4 a 11) del Real Decreto 1486/1998, de 10 de julio, Capítulo que se encontraba desarrollado para el período 1999/2000 por la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 9 de septiembre de 1999.

La plasmación en la normativa autonómica de las normas anteriores se encontraba en la Orden de 1 de octubre de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establecían normas complementarias para la gestión, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, del programa nacional de abandono voluntario, definitivo e indemnizado de la producción láctea para el período 1999/2000 (actualmente sustituida por la Orden de 11 de octubre de 2000, para el período 2000/2001).

Expuesto el bloque normativo que pautaba las ayudas precitadas en el período temporal referido, procedía resaltar que las mismas no se configuraban entonces, y no lo hacen ahora, como ayudas independientes entre sí, sino que, muy al contrario, se encuentran diseñadas por el ordenamiento jurídico como compatibles y complementarias y, por tanto, las fases de convocatoria, concesión y abono a los sujetos que resulten beneficiarios de aquéllas deben ser debidamente coordinadas.

Así, esta vocación de coordinación no sólo podía afirmarse con carácter general, a la luz de los principios informadores de la normativa comunitaria, nacional y autonómica en la materia, sino que también se desprendía expresamente de la evolución de las normas jurídicas reguladoras de las ayudas precitadas.

Desde una perspectiva general, tanto las ayudas al cese anticipado de la actividad agraria como las dirigidas a indemnizar el abandono voluntario de la cuota láctea responden a un objetivo general común, cual es el fomento del desarrollo rural, y por su propia naturaleza, han de implementarse como medidas complementarias en el momento de asegurar a los agricultores dedicados a la producción de leche unos ingresos adecuados, fomentando, así mismo, la sustitución de esos agricultores de mayor edad, cuando sea necesario, por otros que puedan mejorar la viabilidad económica de las explotaciones lecheras que queden libres.

Esta necesaria compatibilidad había tenido su reflejo normativo en la evolución de las normas jurídicas reguladoras de ambas ayudas. A garantizar la coordinación entre ambas ayudas había respondido el Real Decreto 2562/1998, de 23 de octubre, ya citado, cuya Exposición de Motivos señala expresamente "...lo adecuado al cumplimiento de los objetivos, el fomento de la jubilación anticipada de los agricultores en general y de los productores de leche en particular, compatibilizando las ayudas por jubilación anticipada y la indemnización por abandono de la cuota láctea".

Esta vocación de coordinación cobra mayor relevancia, si cabe, si tenemos en cuenta la evidente vertiente social que tienen todas aquellas ayudas económicas que tienen por objeto garantizar una renta a los agricultores y trabajadores de mayor edad que cesan en su actividad agraria. En definitiva, se trata de garantizar que el agricultor que ha abandonado su actividad productiva (en este caso ganadera) para la percepción de la indemnización correspondiente al abandono voluntario de la cuota láctea, pueda tener acceso de forma inmediata a las ayudas establecidas para el cese anticipado en la actividad agraria cuando, de conformidad con la normativa vigente, tenga derecho a ello.

Considerando lo hasta aquí expuesto, procedía señalar que, a juicio de esta Institución, este principio de coordinación, que debía haber informado los procesos de concesión de las ayudas objeto de estudio, había sido postergado por las Administraciones Públicas intervinientes en dos formas:

Primera.- La fecha en la cual se había procedido a la regulación y convocatoria de las ayudas al cese anticipado de la actividad agraria para el año 2000, mediante la oportuna publicación en el BOCyL de la Orden correspondiente, estaba impidiendo a aquellos beneficiarios a los que se hubiera concedido la indemnización por el abandono voluntario y definitivo de la producción láctea, mediante resolución de la Dirección General de Producción Agropecuaria de 7 de febrero de 2000, y que desearan solicitar las ayudas por cese anticipado de la actividad agraria, acceder a la ayuda complementaria por esta última causa.

En este sentido, los beneficiarios de la indemnización por el abandono voluntario de la cuota láctea se encontraban obligados a presentar el día 31 de marzo de 2000 la documentación acreditativa del abandono de su actividad productiva, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de 13 de octubre de 1999, fecha en la cual ni siquiera se había aprobado la norma de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por la cual se convocaban las ayudas al cese anticipado de la actividad agraria (dicha norma entró en vigor el 2 de junio de 2000).

Por tanto, 58 ganaderos de nuestra Comunidad Autónoma se vieron compelidos a abandonar su actividad productiva con anterioridad al 31 de marzo de 2000, para poder obtener las indemnizaciones reconocidas a través del procedimiento oportuno, sin posibilidad de acceder a una ayuda económica prevista en el ordenamiento jurídico con carácter complementario a la reconocida, a causa

del retraso en la aprobación de la regulación y convocatoria de la misma por esa Administración Autonómica.

Lo anteriormente señalado no encontraba un obstáculo insalvable en la circunstancia de ausencia de normativa estatal en la materia, con posterioridad a la derogación del Reglamento Comunitario (CE) nº 2079/1992 y aprobación del Reglamento nº 1257/1999, del Consejo, de lo cual es prueba la norma autonómica que había sido aprobada con fundamento en la última de las normas comunitarias citadas y en el Real Decreto 1695/1995, de 20 de octubre.

Segunda.- A la circunstancia anterior se añadía la ausencia de resolución, en la fecha de elaboración de la información remitida, de las solicitudes presentadas al amparo de la Orden de 24 de mayo de 2000, para acceder a las ayudas al cese anticipado en la actividad agraria.

Esta ausencia era justificada por la Consejería de Agricultura y Ganadería en la falta de aprobación del Programa Operativo para el período 2000-2006 y de la norma reglamentaria estatal correspondiente. Sin embargo, dicha circunstancia no impedía la tramitación y resolución de las solicitudes presentadas con base en lo dispuesto en el Real Decreto 1695/1995 y en la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 24 de mayo de 2000. En este sentido, señalaba el apartado primero del art. 17 del Real Decreto 1695/1995, de 20 de octubre, que "las Comunidades Autónomas tramitarán, resolverán y pagarán las ayudas que se establezcan en el marco de este Real Decreto". Estando promulgada y vigente la normativa autonómica que pautaba la tramitación y resolución de las ayudas al cese anticipado de la actividad agraria, esa Consejería debía ejercer su competencia con la mayor premura posible, sin que ello se viera subordinado a la previa aprobación de la norma estatal.

En cuanto al pago de las ayudas, la ausencia de aprobación del programa operativo 2000-2006 y de la norma estatal que desarrolle la normativa comunitaria en este ámbito, planteaba el problema de la financiación de aquéllas. No obstante lo anterior, la Orden de 24 de mayo de 2000 contenía diversas previsiones al respecto. Así, su art. 3 disponía que "la financiación de las ayudas reguladas en la presente Orden será la prevista en el Reglamento (CE) 1257/1999, del Consejo, y en los arts. 13, 14, 15 y 16 del Real Decreto 1695/1995, según el Convenio de Colaboración con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación".

Desarrollando lo anterior, el art. 4 de la misma norma, en aplicación de lo dispuesto en el art. 122.2 b) de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, establecía la aplicación presupuestaria con cargo a la cual se debían conceder las ayudas, y la cuantía de los créditos asignados a la convocatoria en el ejercicio correspondiente.

Teniendo en cuenta lo expuesto, si bien, en la fecha de formulación de la resolución, aún no se había superado el plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17.3 de la Orden de 24 de mayo de 2000, las circunstancias puestas de manifiesto aconsejaban que la Administración autonómica procediera, con carácter prioritario, al pago de las ayudas por el cese anticipado de la actividad agraria a aquellos beneficiarios de las indemnizaciones por abandono voluntario y definitivo de la cuota láctea que tuviesen derecho a ello, si existiera crédito suficiente, con cargo a las aplicaciones presupuestarias previstas, sin perjuicio de las modificaciones que en cuanto a su financiación pudieran operarse con posterioridad. Para ello, se debían seguir, en todo caso, los trámites establecidos en el art. 6 de la Ley 7/1999, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2000, relativo a las subvenciones derivadas de la aplicación del Reglamento (CE) 1257/1999 de Desarrollo Rural y Otras Ayudas Agrarias.

Este derecho a la ayuda, en su caso, se generaba, de conformidad con lo dispuesto en el art. 18.3 de la Orden de 24 de mayo de 2000, a partir del día 1 del mes siguiente a que se acreditase la transmisión de los elementos de la explotación, considerando que los beneficiarios de la indemnización por abandono de la producción láctea habían podido transmitir la parte ganadera de la explotación correspondiente a la cuota láctea transmitida por la concesión de abandono, a partir del momento de presentar solicitud de cese anticipado.

En definitiva, si bien no era ajeno a esta Institución el hecho de que la descoordinación entre las ayudas estudiadas tenía su origen, en gran parte, en la ausencia de aprobación de la normativa estatal correspondiente, ello no impedía que desde la Consejería de Agricultura y Ganadería se adoptasen las medidas oportunas para evitar la situación de desamparo económico de aquellos agricultores que, habiendo abandonado su actividad productiva y siendo titulares de un derecho potencial económico derivado del cese anticipado en su actividad por cumplir los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico, no podían acceder a las ayudas económicas previstas.

Con base en la argumentación expresada, se adoptó por esta Procuraduría una Resolución dirigida a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León en los siguientes términos:

"Primero.- Coordinar adecuadamente, en futuras campañas, las fases de convocatoria, tramitación, resolución y pago de las solicitudes de indemnizaciones por el abandono voluntario de la cuota láctea y las correspondientes a las ayudas económicas al cese anticipado de la actividad agraria. Esta necesaria coordinación debe ser considerada, especialmente, en el momento de proceder a la aprobación y publicación en el BOCyL de

las normas jurídicas a través de las cuales se instrumenten aquellas fases.

Segundo.- Adoptar las medidas oportunas para proceder con la máxima premura a la tramitación y resolución de las ayudas económicas al cese anticipado en la actividad agraria, otorgando prioridad a aquellas solicitudes que correspondan a beneficiarios de indemnizaciones correspondientes al abandono voluntario de la cuota láctea.

Tercero.- Proceder al pago de las ayudas al cese anticipado en la actividad agraria que, previa la tramitación oportuna, sean reconocidas, con cargo a las aplicaciones presupuestarias previstas en la Orden de 24 de mayo de 2000, si existiera crédito suficiente para ello, generándose, en su caso, el derecho a partir del día 1 del mes siguiente a que se acredite la transmisión de los elementos de la explotación."

Así mismo, la citada resolución fue comunicada al autor de la queja que dio lugar al expediente **Q/1804/00**, cuyo objeto resultaba análogo al de la actuación de oficio comentada.

La Consejería de Agricultura y Ganadería, contestando a la resolución citada, emitió informe en el que manifestaba que, con la finalidad de dar cumplimiento a las sugerencias realizadas desde esta Procuraduría, habían sido adoptadas las siguientes medidas:

- Publicación de la norma reguladora de las ayudas al cese anticipado de la actividad agraria, con la finalidad de garantizar que cuando se resuelva el programa de abandono indemnizado de la cuota láctea, convocado por Orden de 31 de Octubre de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, los interesados puedan acogerse al cese anticipado.

- Resolución de todos los expedientes identificados como pendientes en la información que había sido remitida a la Institución, excepción hecha de tres cuya resolución no había sido posible por tener pendiente la presentación de documentación.

- Abono de la ayuda correspondiente al cese anticipado de la actividad agraria, de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente, a partir del día 1 del mes siguiente a que se acredite la transmisión de los elementos de la explotación.

Habiendo comunicado las medidas adoptadas por la Administración Autonómica al sindicato agrario autor de la queja, cuyo objeto era análogo al de la actuación de oficio, sólo resta desear que aquéllas contribuyan a evitar en futuras campañas la situación de descoordinación entre ayudas agrícolas, complementarias por su propia naturaleza, que originó la intervención de la Institución.

INFRACCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES TERRESTRES

Como continuación a la actuación de oficio desarrollada en el año 1999, esta Institución inició una investigación cuya finalidad era determinar el grado de eficacia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tiempos máximos de conducción permitidos y períodos de descanso obligatorio en el sector del transporte terrestre por carretera, tanto de viajeros como de mercancías.

Con tal fin, se solicitó la pertinente información a la Consejería de Fomento sobre el número de expedientes incoados y de resoluciones adoptadas en los mismos, en los años 98, 99 y primer semestre de 2000, en la materia referida. Así mismo, y con objeto de complementar la información solicitada a la Consejería de Fomento, me dirigí a la Dirección General de la Guardia Civil, en concreto a la zona correspondiente a la Comunidad Autónoma, solicitando, en el marco de la colaboración institucional, la remisión de un informe sobre el número de boletines de denuncia formulados durante el período temporal señalado, en la materia que constituía el objeto de la actuación de oficio, que hubieran sido remitidos a los órganos de la Comunidad Autónoma competentes en materia de ordenación de transportes.

Recibida la información solicitada, se estimó oportuno ampliar la remitida por la Consejería de Fomento, razón por la cual me dirigí nuevamente al citado centro administrativo con tal objeto.

De la información recopilada, incluida la proporcionada como consecuencia de la petición de ampliación formulada a la Consejería de Fomento, se desprendían los siguientes extremos:

Primero.- Ausencia de concordancia entre el número de boletines de denuncia remitidos por las distintas Comandancias y Subsectores de Tráfico de la Guardia Civil a los servicios administrativos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la materia de referencia y los recibidos por aquéllos, boletines que, de conformidad con lo manifestado en el informe remitido por la Secretaría General de Fomento, dan siempre lugar a la incoación y resolución del correspondiente procedimiento sancionador.

En este sentido, un examen comparativo de los datos proporcionados por la Consejería de Fomento y por la 12ª Zona de la Dirección General de la Guardia Civil, conducía a las siguientes conclusiones:

- En el año 1998, los boletines de denuncia remitidos ascendieron a 6.094 (siempre según los datos proporcionados por la Dirección General de la Guardia Civil), mientras que los recibidos por los Servicios Territoriales de la Consejería de Fomento se cifraron en 4.445.

- En el año 1999, los boletines de denuncia remitidos fueron 6.662, mientras los recibidos por los Servicios Territoriales de Fomento se limitaron a 3.173.

- Por último, en el primer semestre del año 2000, las denuncias formuladas y remitidas a los servicios administrativos de esa Consejería fueron 3.361; al tiempo que las recibidas se elevaron a 3.340.

Los datos obtenidos manifestaban la existencia de una diferencia notable entre el número de denuncias que la Zona 12ª de la Guardia Civil había formulado y remitido a la Consejería de Fomento, en el período temporal señalado, para la tramitación de los expedientes sancionadores correspondientes, y el número de expedientes que, efectivamente, se habían incoado por los servicios administrativos de la Consejería de Fomento, diferencia que se cifraba en 5.059 denuncias durante el periodo temporal analizado.

Sorprendía, además, que en algunas provincias y anualidades, el número de expedientes incoados a partir de denuncias efectuadas por la Guardia Civil hubiera superado el de denuncias remitidas. Así, se observaba esta última circunstancia en las provincias de Ávila, Palencia, Salamanca y Zamora, en el año 1998; en 1999, en Valladolid; y en el año 2000, en Ávila, Palencia, Segovia, Soria y Valladolid.

Segundo.- Disparidad entre el número de expedientes sancionadores incoados por los servicios administrativos de la Consejería de Fomento en la materia y el periodo temporal de referencia, y el número de expedientes resueltos.

En efecto, de los datos recopilados, todos ellos confirmados en la ampliación de información solicitada a la Consejería de Fomento, se desprendían los siguientes extremos:

- En el año 1998, de un total de 4.455 expedientes sancionadores incoados por infracciones a la normativa aplicable en materia de tiempos máximos de conducción permitidos y períodos de descanso obligatorio en el sector del transporte terrestre por carretera, únicamente habían sido resueltos 1.450, lo cual suponía un 32,54 % del total.

- En el año 1999, de 3.173 expedientes sancionadores iniciados en la materia, a raíz de boletines de denuncia formulados por los servicios de la Guardia Civil, únicamente se habían resuelto en el momento de la remisión de la información solicitada 875, es decir, un 28 % de la cifra total.

- En fin, en el primer semestre de 2000, el porcentaje de expedientes sancionadores resueltos en la materia objeto de estudio sobre el total de los iniciados se cifraba en el 13,5% (de un total de 3.430 expedientes iniciados se habían resuelto, en el momento de la remisión de la información solicitada, únicamente 465).

Considerando las conclusiones extraídas de la información proporcionada por la Consejería de Fomento y por la Dirección General de la Guardia Civil y que han sido puestas de manifiesto, se estimó oportuno efectuar una resolución a la Consejería de Fomento, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En relación con la primera de las deficiencias que se desprendía de la información remitida a la Institución (ausencia de concordancia entre los boletines de denuncia remitidos por la Guardia Civil a los Servicios Territoriales de Fomento, por infracciones a la normativa vigente en la materia señalada, y el número de expedientes incoados por la Administración autonómica), no cabía sino reiterar que ambas relaciones debían haber coincidido, considerando debidamente la información proporcionada por la Consejería de Fomento, conforme a la cual todos los boletines de denuncia daban lugar a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

El hecho de que el órgano competente para tramitar el expediente sancionador difiera según el tipo de infracción supuestamente cometida, al que se hizo referencia en el segundo de los informes remitidos por la Administración Autonómica para explicar la irregularidad indicada, no justificaba en modo alguno la misma, máxime cuando la información remitida por la Dirección General de la Guardia Civil se refería, exclusivamente, a las denuncias formuladas por las Comandancias y Subsectores de Tráfico en la materia de referencia que habían sido remitidas a los órganos de la Comunidad Autónoma.

Con toda claridad resultaba entonces que, de un lado, las cifras facilitadas por la Dirección General de la Guardia Civil habían sido elaboradas excluyendo las infracciones a cualquier otra norma existente, ya fuera en materia de transportes, o de tráfico y seguridad vial y, de otro, que la información disponible se refería exclusivamente a los boletines de denuncia que habían sido remitidos a los servicios de la Comunidad Autónoma, con total independencia de los que hubiesen sido remitidos a Tráfico (Ministerio del Interior).

Una segunda justificación ofrecida por la Consejería de Fomento aludía a la diferencia temporal entre el momento de la recepción de los boletines de denuncia y la incoación de los procedimientos sancionadores en los sistemas informáticos. No obstante, la misma, a juicio de esta Procuraduría, tampoco justificaba unas divergencias tan pronunciadas como las que resultaban de la comparación de los datos que obraban en el expediente y que ya han sido expuestas.

En cuanto a la diferencia cuantitativa entre el número de procedimientos sancionadores incoados y de resoluciones administrativas adoptadas en los mismos, la misma resultaba contraria a dos principios básicos que han de impregnar, no sólo la actuación administrativa punitiva en el sector económico de los transportes por carretera, sino, en general, toda actuación llevada a cabo por los sujetos públicos en relación con los ciudadanos

destinatarios de sus actividades: Eficacia y Seguridad Jurídica.

La eficacia administrativa es uno los principios que, constitucionalmente, configuran la actividad de las Administraciones Públicas en nuestro Ordenamiento Jurídico. Este principio de eficacia en la actuación de la Administración ha cobrado una mayor relevancia con la modificación operada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la Ley 4/1999, de 13 de enero, al imponer a las Administraciones Públicas la obligación de adoptar resoluciones expresas en todo tipo de procedimientos, incluso en aquéllos en los que se produzca la prescripción, la renuncia del derecho, la caducidad del procedimiento, el desistimiento de la solicitud o la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento. Esta obligación, contenida en la redacción actual del art. 42 de la Ley, responde a la finalidad de agilizar y reducir la duración de los procedimientos, como sistema para convertir el cauce procedimental administrativo en una auténtica Institución al servicio de los ciudadanos.

El principio de eficacia administrativa cobra mayor relevancia, si cabe, en el ámbito de la actuación desarrollada por la Administración Pública sobre un sector económico importante, como es el de los transportes por carretera.

A esta especial significación de la eficacia administrativa no es ajeno el propio articulado de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, al identificar en el apartado b) de su art. 3 como uno de los principio generales a los que habrá de ajustarse la organización y funcionamiento de los servicios de transportes "La satisfacción de las necesidades de la comunidad con el máximo grado de eficacia y con el mínimo coste social". Del mismo modo, la norma legal citada en el inciso segundo del segundo apartado del art. 4, anteriormente transcrito, impone la eficacia en la gestión administrativa como parámetro básico de actuación de los sujetos públicos en el sector.

Tales principios, aplicables en general a toda la actuación administrativa desarrollada en el sector del transporte, son extensibles también a la actividad sancionadora que la Administración Pública, en este caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, desarrolle en la materia que constituía el objeto de la actuación de oficio.

La resolución del 32,54% de los procedimientos sancionadores iniciados en la materia objeto de estudio en el año 1998, y del 28% en el año 1999, determinaban una quiebra del principio de eficacia administrativa que vinculaba a los servicios de la Consejería de Fomento en la tramitación de los expedientes sancionadores estudiados, lo cual adquiría mayor significación si consideramos la influencia que el cumplimiento o incumplimiento de las normas sobre tiempos de conducción y descanso mínimo tienen en la seguridad vial.

Por otro lado, la demora puesta de manifiesto atentaba contra otro de los principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico, constitucionalizado en el art. 9.3 de nuestra Carta Magna, cual es el principio de seguridad jurídica, cuya observancia debe presidir las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones Públicas.

La extensión discrecional en el tiempo del ejercicio por parte de los sujetos públicos de potestades restrictivas de la esfera jurídica de los ciudadanos, como son las sancionadoras, rebasa los límites propios impuestos por el debido respeto a la seguridad jurídica de los particulares. Más al contrario, este tipo de procedimientos en los que el ciudadano puede sufrir las consecuencias de la actuación administrativa, deben estar presididos por el máximo rigor en el cumplimiento de sus formalidades preestablecidas (entre ellas el plazo en el que deba finalizar el procedimiento), garantizando así la adecuada protección y seguridad de los administrados.

Es el propio ordenamiento jurídico el que diseña instituciones cuya finalidad específica es garantizar la observancia del principio de seguridad jurídica en el ámbito de todos los procedimientos sancionadores, y por ende, en los correspondientes a la materia de transportes. Tales instituciones son esencialmente dos: la prescripción de las infracciones y sanciones, y la caducidad del procedimiento sancionador.

En cuanto a la prescripción, procedía analizar la incidencia de la misma, en concreto de la prescripción de infracciones, en la demora en la tramitación de los procedimientos sancionadores objeto de estudio.

En el ámbito que constituía el objeto de la actuación de oficio, la disposición adicional 11ª de la Ley 42/1994, 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, dispone:

"Las infracciones de la legislación reguladora de los transportes terrestres prescribirán en los plazos y condiciones establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo cuando se trate de infracciones leves, en cuyo caso, el plazo de prescripción será de un año."

Por tanto, las infracciones graves y muy graves prescribirán a los dos años y tres años respectivamente, en virtud de lo dispuesto en el art. 132.1 de la Ley 30/1992.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo del art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescrip-

ción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable."

Conectando lo anterior con la problemática subyacente en la actuación de oficio, cabía señalar que era posible la concurrencia de la institución prescriptiva en alguno de los expedientes cuya tramitación se encontraba pendiente, en cuyo caso procedía dictar resolución declarando tal circunstancia. Esta obligación, que resultaba meridiana a la luz de la redacción dada al art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la Ley 4/1999, de 13 de enero, debía hacerse extensible a aquellos procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, en aras de garantizar el interés público, en general, y la seguridad jurídica de los interesados en tales procedimientos en particular.

La segunda Institución creada por el Ordenamiento Jurídico con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas es la caducidad del procedimiento sancionador. Esta Institución da respuesta a la imposibilidad de que los procedimientos sancionadores seguidos por la Administración frente a los ciudadanos se demoren en el tiempo de forma indefinida.

Al respecto, establecía el art. 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con anterioridad a su reforma, que "cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el propio órgano competente para dictar la resolución, en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada, excepto en los casos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, en los que se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver el procedimiento".

Tras la reforma operada por la Ley 4/1999, el art. 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone:

"En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

1.- (...)

2.- En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92."

Lo anterior tiene su reflejo normativo en el ámbito sectorial de los transportes en el art. 205.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en su nueva redacción proporcionada por el Real Decreto 2441/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan determinados procedimientos administrativos a la Ley 30/1992. De conformidad con lo dispuesto en este precepto:"el plazo máximo para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador será de un año desde la fecha de su iniciación, siendo de aplicación, si se sobrepasase dicho plazo, lo previsto en el punto cuatro del art. 43 de la Ley 30/1992". (ahora art. 44).

Este plazo, no obstante, habrá de considerarse de seis meses para los procedimientos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, en virtud de lo dispuesto en el punto segundo de su disposición transitoria primera, en relación con la disposición transitoria segunda.

Considerando lo anterior, procedía determinar por la Administración autonómica, en cuanto a los procedimientos cuya pendencia se había puesto de manifiesto, en cuáles de ellos, de conformidad con la normativa vigente, se había producido la caducidad del procedimiento y dictar la resolución correspondiente declarando la concurrencia de tal circunstancia y ordenando el archivo de las actuaciones, de acuerdo con lo dispuesto en los preceptos transcritos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En definitiva, de los datos aportados se desprendía una actuación de esa Administración Autonómica contraria a principios básicos inspiradores de todo el ordenamiento jurídico-administrativo, lo cual debía ser subsanado, en la medida de lo posible, en aras de garantizar el interés público en el sector de los transportes por carretera y los derechos de los particulares afectados por los concretos procedimientos estudiados.

Con apoyo en la argumentación jurídica expuesta, y a la vista de los datos recopilados, se remitió a la Consejería de Fomento una Resolución en los siguientes términos:

"1.- Cursar las órdenes oportunas a los órganos administrativos competentes para que adopten la decisión que corresponda en orden a la incoación de los procedimientos sancionadores, a la vista de los boletines de denuncia formulados por los agentes de la Guardia Civil en la materia que nos ocupa.

2.- Determinar las causas reales de la disparidad puesta de manifiesto entre los boletines de denuncia remitidos por la Guardia Civil a los Servicios Territoriales de Fomento y los recibidos por éstos, adoptando consecuentemente las medidas correctoras adecuadas, dentro de la deseable coordinación que, entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Administración Autonómica, debe existir en el desarrollo de la labor inspectora y sancionadora en la materia objeto de la presente actuación de oficio.

3.- Verificar las causas reales de la divergencia puesta de manifiesto entre los procedimientos sancionadores incoados y los resueltos en la materia que ahora nos ocupa, adoptando las medidas correctoras adecuadas para poner fin a tal situación y, en su caso, exigir a quien corresponda la responsabilidad de tramitación prevista en el artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4.- Agilizar la resolución de los procedimientos sancionadores cuya pendencia ha sido puesta de manifiesto, adoptando las resoluciones que correspondan, de conformidad con la normativa vigente, incluyendo aquéllas que declaren la circunstancia de la prescripción de las infracciones o la caducidad del procedimiento, cuando hubiera lugar a ello."

La resolución transcrita fue objeto de contestación por sendos informes formulados por la Secretaría General de Fomento y por la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes de la citada Consejería, respectivamente.

En los mismos se manifestaba la voluntad de la Administración Autonómica de continuar con la coordinación que se está llevando a cabo con el cuerpo de la Guardia Civil, así como de agilizar la tramitación de los expedientes sancionadores en materia de transporte. En este sentido, se hacía especial referencia a la incorporación de un nuevo programa informático para la tramitación de los expedientes, como experiencia piloto para el resto de Consejerías, cuya puesta en funcionamiento redundará, a juicio de la Secretaría General de Fomento, no sólo en una mayor celeridad, eficacia y coordinación en la tramitación de dichos expedientes (con este programa la Consejería se encuentra conectada con los distintos Servicios Territoriales, pudiendo conocer con exactitud, en cualquier momento, el estado de tramitación de un expediente), sino que además, podrá servir de base para su aplicación a todos los expedientes de características similares tramitados por el resto de Consejerías de la Comunidad.

Puesto de manifiesto lo anterior ante esta Procuraduría, se procedió a comunicar el resultado de la actuación de oficio a la Dirección General de la Guardia Civil, así como a poner en conocimiento de la Consejería de Fomento el deseo de esta Institución de que se logre un incremento, en el futuro, de la eficacia de la actividad administrativa en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora en el sector de los transportes por carretera y una disminución de las deficiencias que fueron puestas de manifiesto en la actuación de oficio, esperando que a ello contribuya la incorporación de las innovaciones tecnológicas señaladas por la Administración autonómica.

CONVENIOS ENTRE AYUNTAMIENTOS Y ENTIDADES LOCALES MENORES

Tal y como se ha puesto de manifiesto en los Informes anuales de esta Institución, son muy numerosas las quejas sobre deficiencias en la prestación de servicios mínimos municipales (abastecimiento de agua a domicilio, alumbrado público etc.) las cuales, según se ha podido comprobar, derivan en parte de la indefinición de las competencias asumidas por las entidades locales menores.

Es claro que, de conformidad con el art. 50.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Regulación del Régimen Local de Castilla y León, las entidades locales menores podrán ejecutar las obras y prestar los servicios que les delegue expresamente el Ayuntamiento. Ello quiere decir que, en principio, de no existir dicha delegación expresa, se carece de competencia para realizar las obras o establecer el servicio.

Ahora bien, la disposición transitoria 2ª de la Ley autonómica establece que las obras y servicios de competencia municipal que se vengan realizando o prestando por las entidades locales menores se considerarán delegadas en éstas salvo que acuerden que su gestión o ejercicio se realice por el municipio de que dependan en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley (12 de junio de 1998), ordenando, en caso de no adoptarse el acuerdo, que los Ayuntamientos afectados suscriban un convenio con las entidades locales menores en los términos previstos en el art. 69 de la Ley.

En virtud de lo expuesto, considera esta Institución que si la entidad menor con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley autonómica (12 de junio de 1998) gestionaba y prestaba el servicio y si la delegación debe entenderse concedida en virtud de la disposición transitoria 2ª, lo que procede es formalizar el oportuno convenio para evitar conflictos entre Ayuntamiento y entidad de ámbito territorial inferior al municipio. Todo ello a fin de que esta última continúe con la prestación del servicio y lo regule como estime conveniente.

En el referido convenio se determinaría la distribución de competencias entre el municipio y la entidad o entidades inframunicipales, el régimen de los recursos económicos y las relaciones de cooperación y coordinación de sus respectivos órganos de gobierno.

Por ello, y con fecha 12 de enero de 2000, se ha considerado conveniente dar traslado de las anteriores consideraciones a los Ayuntamientos en cuyos términos municipales existen entidades locales menores.

INCENDIOS FORESTALES

Se consideró oportuno dirigirse a la Consejería de Medio Ambiente en relación con la cuestión relativa a los montes o terrenos forestales situados en los términos municipales declarados "Zonas de Peligro de Incendios forestales" (Real Decreto 105/1998, de 4 de junio).

Como resulta de todos conocido, los incendios forestales constituyen en la actualidad uno de los temas que especialmente preocupa a todas las Administraciones

Públicas y ello porque, además de constituir un verdadero atentado contra la vegetación forestal (suelo, clima y especies animales), entrañan una fuente de peligro para la seguridad de las personas.

El art. 2 del referido Decreto establece que los propietarios de montes o terrenos forestales públicos o privados situados en los términos municipales declarados "Zonas de Peligro de Incendios Forestales" estarán obligados a realizar y conservar cortafuegos y demás trabajos preventivos que se estimen necesarios en la forma y plazos que se señalen por la Consejería de Medio Ambiente.

Ello no obstante, por parte de esta Institución se ha podido constatar personalmente la acumulación de residuos en terrenos incluidos dentro de los términos municipales a que se refiere el anexo del Decreto 105/1998 (por ejemplo, en el Paraje de Camposagrado, perteneciente a los términos municipales de Carroceda, Cuadros y Rioseco de Tapia, todos ellos de la provincia de León, así como en zonas boscosas situadas en el término de Alar del Rey, en Palencia). También se han registrado en esta Institución quejas presentadas por ciudadanos relativas a la referida cuestión (así, por ejemplo, el expediente **Q/1702/99** relativo al peligro de incendio de los terrenos de propiedad privada ubicados en el entorno del Hospital Monte San Isidro, concretamente en el paraje conocido como "El Cueto del moro", término municipal de Sariegos, León).

En virtud de lo expuesto, esta Procuraduría consideró necesario que se extremen las cautelas en este sentido impartiendo, si procede, las Instrucciones que resulten oportunas para que por parte de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente se giren las correspondientes visitas de inspección y, en su caso, se cursen a los propietarios de las parcelas afectadas las correspondientes órdenes tendentes a la realización de labores preventivas contra incendios (eliminación de residuos combustibles o susceptibles de provocar combustión tales como papeles, plásticos, podas, desbroces...). Todo ello en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 2 del Real Decreto 105/1998, de 4 de junio.

La citada resolución fue aceptada por la Consejería de Medio Ambiente.

PROCEDIMIENTO DE SELECCION EN SUSTITUCIONES DE PERSONAL SANITARIO

Esta Institución asumió de oficio una investigación en materia de personal en las Instituciones sanitarias, a raíz de las reclamaciones que sobre el procedimiento de selección en sustituciones de dicho personal Sanitario se habían presentado a lo largo de estos últimos años: **Q/934/95, Q/556/96, Q/861/97** y **Q/120/99**.

Al respecto, el Procurador del común viene manifestando la necesidad de establecer un procedimiento homogéneo, dada la diversidad de actuaciones que hasta el momento venía imperando en cada una de las provincias que conforma la Comunidad de Castilla y León, así como el establecimiento de unos únicos criterios acordes con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública.

Fruto de esta necesidad, en el mes de marzo del año 2000 solicitamos un informe a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social con la finalidad de hacer un seguimiento de las actuaciones administrativas que se realizaran en torno a la problemática detectada.

En el curso de la tramitación de esta actuación de oficio hemos sido informados de que, fruto de la negociación entre la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y las Centrales Sindicales CC OO, CEMSATSE, UGT, CSI-CSIF y USCAL, se firmó, finalmente, el Pacto de la Mesa Sectorial del Personal Sanitario sobre continuidad en la prestación de calidad del Servicio Público Sanitario mediante el establecimiento del procedimiento de Selección de Personal Sanitario Sustituto.

El referido Pacto se publicó mediante resolución de 28 de julio de 2000 de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social (BOCyL nº 153, de 8 de agosto de 2000).

SEGURIDAD ESCOLAR: C.P. ALBAR FAÑEZ (ÍSCAR, VALLADOLID)

Sobre la base de una denuncia esta Institución asumió de oficio una investigación en materia de educación no universitaria, concretamente referida a averiguar la veracidad sobre la existencia de posibles deficiencias estructurales en el Colegio Público "Alvar Fáñez", sito en la localidad de Íscar (Valladolid), así como la presunta falta de medidas tendentes a preservar la seguridad de los alumnos que diariamente acuden a dicho centro.

Para determinar el alcance de dichas deficiencias, fue preciso solicitar un informe sobre el particular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid. En dicho requerimiento se adelantaba a la Administración la necesidad de que los centros docentes reunieran las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabilidad y de seguridad, señaladas en el artículo 5º del Real Decreto 1044/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanza de Régimen General no Universitarios.

En contestación a nuestro escrito de fecha 20 de septiembre de 2000, la Dirección Provincial de Educación puso de manifiesto, con fecha 15 de noviembre de 2000, las siguientes consideraciones:

"Recibido escrito de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid adjuntando escrito remitido por el Procurador del Común referido a las posibles deficiencias estructurales existentes en el Colegio Público "Alvar Fáñez" de Iscar, previo informe de

la Unidad Técnica de esta Dirección Provincial, se indica:

En la programación de obras de la Dirección Provincial está incluida la ejecución de dos obras en el referido Colegio: Aseos y cubierta.

Se trata de reformar los actuales aseos ya que la instalación de fontanería y desagües de los mismos estaban totalmente deteriorados, así como la sustitución de la membrana asfáltica de cubierta por una cubierta invertida no transitable.

Con fecha 24 de agosto y 4 de septiembre se adjudican respectivamente las obras de referencia.

Dado su carácter de "urgencia", se realiza el Acta de Comprobación de Replanteo de ambas obras con fecha 11 de septiembre, comenzando las mismas el día 12.

Ante las protestas del Consejo Escolar por la falta de medidas de seguridad para la ejecución de las obras, ante la Dirección Provincial se efectúa visita por personal de esta Unidad Técnica ordenando el mismo día 12 la ejecución del correcto vallado de protección de la zona de acopio de materiales para evitar cualquier accidente del alumnado. El día 13 por la tarde estaban totalmente ejecutadas las medidas de seguridad.

El Consejo Escolar decide comenzar las clases con normalidad el día 15 de septiembre.

Las obras han continuado ejecutándose con normalidad hasta la fecha."

A la vista de la información facilitada procedimos al archivo del expediente. No obstante, se estimó oportuno indicar a la Administración Educativa competente que, en lo sucesivo, la ejecución material de obras de reforma y mejora en centros escolares se llevasen a cabo, preferentemente, en periodo estival -al menos en aquellos casos en que su naturaleza y volumen lo permitieran-, porque lo contrario repercute negativamente en el normal desarrollo de la actividad académica y, en definitiva, en el derecho de los alumnos a recibir una enseñanza de calidad.

DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES

1. BARRERAS

1.1. Barreras urbanísticas

1.1.1. Vías públicas

Los amplios espacios ganados para los peatones en los últimos años, con motivo de la remodelación de calles y plazas en la mayoría de nuestras ciudades, están haciendo que progresivamente el problema de la accesibilidad urbanística resulte menos acuciante para algunos grupos de personas que sufren discapacidad, como son los invidentes y minusválidos en silla de ruedas; manteniéndose otras deficiencias, como la insuficiencia de aparcamientos reservados y escasa vigilancia de los mismos para que efectivamente cumplan con su propia finalidad, así como la existencia de escalones y puertas no practicables en los nuevos establecimientos comerciales, de hostelería, bancos, etc. a los que nos referiremos en el apartado 2º de este capítulo.

En relación con la accesibilidad urbanística, se hizo necesario actuar de oficio al entender como inadmisible el hecho de que se estén delimitando los espacios en las calles y plazas públicas de acuerdo con la exigencia de un entorno residencial, de convivencia y máxima utilidad, pero dejando excluidos de él a muchos ciudadanos.

En este sentido (aparte de las actuaciones referidas al desarrollo de la Ley 3/1998, de 24, de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, que se tratarán más adelante, se llevaron a cabo actuaciones con el Ayuntamiento de Ponferrada en relación con la Calle Ancha de dicha localidad, ya que en el paso de peatones-frente al cual se sitúa el edificio que alberga la sede de la Policía Local carecía del correspondiente rebaje en el bordillo de la acera a un máximo de 2 cm. para facilitar el acceso a la misma de las personas que sufren limitaciones en su capacidad deambulatoria y de quienes se encuentran en necesidad de utilizar silla de ruedas.

El hecho resultaba tanto más significativo cuanto que en dicha vía pública se encuentran ubicados un servicio público como la Policía Local y un local de afluencia de público como el Teatro Bergidum. Circunstancias que se encontraban entre las que tiene en cuenta la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León al establecer como objetivo prioritario el de fomentar y proteger la accesibilidad para hacer posible el normal desenvolvimiento de las personas y su integración en la sociedad, hallándose las Administraciones Públicas de Castilla y León entre los sujetos responsables en la consecución del objetivo propuesto.

Por ello se recordó a dicho Ayuntamiento de Ponferrada la necesidad de proceder cuanto antes al rebaje de ambos bordillos en el paso de peatones mencionado de la Calle Ancha de modo que el desnivel entre la acera y la calzada no superase los 2 cm., con el fin de favorecer tanto la seguridad vial como la libre circulación por la vía pública de los ciudadanos que padecen discapacidad física así como de los invidentes y deficientes visuales.

Por otra parte el Procurador del Común venía utilizando para sus entrevistas con los ciudadanos de Ponferrada la sede del Consejo Comarcal del Bierzo. No obstante, ante la existencia de barreras arquitectónicas y también urbanísticas con las que se encontraban algunas personas para acceder a dichas dependencias, se llevaron a cabo las gestiones necesarias para que fueran atendidos los ciudadanos en los despachos cedidos para este fin por la Universidad en el edificio del antiguo Hospital del Bierzo, situado en el nuevo campus universitario, en

Avda. de Astorga s/n, lugar dotado de todas las condiciones necesarias para que quienes padezcan limitaciones en su capacidad deambulatoria y quienes necesiten moverse en silla de ruedas puedan acercarse a la Institución con toda facilidad.

No obstante, la citada Avda. de Astorga, por sus especiales características, cuenta en toda su longitud con importantes obstáculos, debido a la altura de las aceras, que en su mayoría no se encuentran rebajadas en los puntos correspondientes a los pasos de peatones de las calles que vienen a desembocar en dicha vía. Con lo cual persistían las dificultades de carácter urbanístico para acceder a los despachos del Procurador del Común y afectaban decisivamente a un colectivo de ciudadanos que acuden reiteradamente a él.

A mayor abundamiento, las instalaciones de la Universidad constituyen un lugar relevante de concurrencia, sobre todo para un sector de población que pretende acceder a la educación, a la formación personal y profesional, a la adquisición de una profesión u oficio, promoción en el trabajo y participación en la vida política, económica, cultural y social, entre los que siempre cabe la posibilidad de que existan personas que por razones de accidente o enfermedad de carácter temporal o permanente ven afectada su movilidad e incluso suplida por una silla de ruedas, en cuyo caso éstos hallarán límites en el ejercicio de los aludidos derechos constitucionales, debidos a causas coyunturales añadidas a sus limitaciones personales y fácil y obligatoriamente evitables.

Fue necesario, pues, hacer al Ayuntamiento de Ponferrada la siguiente Resolución:

"1.- Que con la máxima celeridad se adopten medidas para proceder al rebaje de los bordillos en los pasos de cebra que corresponden a las calles que desembocan en la Avda. de Astorga, y en caso de que pudieran concurrir circunstancias que por el momento dificulten una solución inmediata, se acuerden medidas provisionales en los puntos de la mencionada vía pública en los que hacerlo resulte menos complicado, mediante alguno los sistemas conocidos que permitan salvar los desniveles.

2.- Que, en el ánimo de colaboración con ese Ayuntamiento, mostrado por la Universidad en orden a suprimir los obstáculos inmediatos al recinto del campus, se conceda el máximo de facilidades a dicha Administración para que proceda a la eliminación de los mismos lo antes posible."

1.1.2. Mobiliario urbano

En el Informe Anual correspondiente a 1999 se dio cuenta de la actuación de oficio en relación con la colocación de terrazas y otros elementos de ocio durante el verano con el fin de instar a los respectivos Ayuntamientos a que evitaran que dichos elementos constituyeran obstáculos para los viandantes con discapacidad.

El Ayuntamiento de Salamanca no nos informó sobre el contenido de la Ordenanza Municipal correspondiente ni sobre las medidas que se estaban aplicando para su cumplimiento. No obstante, tuvimos noticia de que dicha localidad contaba con un elevado número de terrazas de verano y que las inspecciones llevadas a cabo por la Policía Local en el verano del 2000 habían detectado anomalías en 40 de ellas, la mayoría relacionadas con la ocupación de la acera más de lo permitido; habiéndose suprimido algunas por falta de licencia. Noticia que motivó nuestro escrito en los siguientes términos:

«La Institución del Procurador del Común, responsable de supervisar que la actuación de la Administración respete y garantice los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, mantiene una especial atención en lo que concierne a aquellos colectivos a los que nuestra Constitución otorga una protección especial, máxime cuando su ley reguladora le faculta para intervenir de oficio siempre que entienda que del actuar, o no actuar, de un órgano administrativo pudiera llegar a derivarse una lesión de estos derechos.

En esta línea se enmarcaría la noticia divulgada por "La Tribuna de Salamanca" del pasado 19 de Mayo en relación con el gran número de terrazas que en esa ciudad han sido sancionadas durante la temporada pasada por no delimitar su emplazamiento.

En consecuencia, por los motivos que le he expuesto y al amparo de las facultades que me confieren el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, reguladora de esta Institución, le agradeceré que me informe acerca de la veracidad y alcance de los hechos en cuestión, así como las medidas que ese Ayuntamiento piensa adoptar para hacer cumplir lo dispuesto en la Ordenanza de Accesibilidad Integral para el Municipio de Salamanca de 15 de Diciembre de 1995. La cual en su artículo 26.8 establece que los kioscos, terrazas de bares y demás instalaciones similares que ocupen las aceras, deberán señalizarse para indicación de los invidentes, mediante franjas de 0,5 m. de ancho de pavimento rugoso en todos los frentes de sus accesos peatonales. Así mismo, deberán dejar un espacio libre de todo obstáculo en una banda de tres m. de ancho en los citados frentes o caras de atención al público y de 1,50 m. en los demás lados.»

Tampoco en dicha ocasión, desgraciadamente, pudimos conocer la exactitud de la noticia ni la postura del Ayuntamiento de Salamanca en relación con la misma, a pesar de reiterar la petición una vez más durante la temporada de verano.

En el expediente **OF/44/00** se planteó ante la Junta de Castilla y León cuestión relacionada con las cabinas telefónicas en la vía pública, ya que esta Institución tuvo conocimiento de que la Compañía Telefónica había eliminado de la vía pública, organismos oficiales y lugares de uso público, las viejas cabinas telefónicas destinadas a las personas con discapacidad física y que durante

muchos años, y a pesar de su reducido número, sirvieron para que los usuarios de sillas de ruedas pudieran utilizar los teléfonos públicos. Dichas cabinas fueron sustituidas por teléfonos ordinarios, sin posibilidad de ser utilizados desde una silla de ruedas.

Por ello nuestra pregunta fue:

"Ya que la insuficiencia de teléfonos públicos adaptados viene siendo denunciada reiteradamente por parte de los ciudadanos que sufren discapacidad física y sensorial, cómo valora esa Consejería de Bienestar Social la posibilidad de celebrar un convenio por el que la Compañía Telefónica se comprometa a instalar teléfonos de uso público adaptados a su utilización por las personas de este colectivo."

Se recibió la siguiente comunicación de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social:

"Es indudable que debemos procurar que las personas con discapacidad cuenten con las mismas posibilidades de acceso a los recursos públicos, preocupación esta que compartimos.

En su escrito indica la posibilidad de que esta Consejería firme un Convenio con la Compañía Telefónica para que esta se comprometa a instalar teléfonos de uso público adaptados, cuestión sobre la que no existe ningún inconveniente. No obstante se considera que el primer paso es entrar en contacto con la citada Compañía y analizar de forma conjunta las necesidades, para lo que también se contaría con las Federaciones más representativas de personas con discapacidad.

Por nuestra parte cursaremos una carta a la Compañía Telefónica en este sentido y espero que su respuesta sea tan positiva como cuando se le han hecho planteamientos puntuales."

1.2. Barreras arquitectónicas

En este sentido, como en otras ocasiones se viene haciendo desde esta Institución en el ámbito de la actuación de oficio sobre la integración social de las personas discapacitadas en Castilla y León, se observó la conclusión de edificios de viviendas que contaban con un escalón para acceder al interior desde la vía pública cuya altura resultaba evidente que imposibilitaría a cualquier ciudadano con problemas de movilidad y a usuarios de sillas de ruedas hacer uso de dicha entrada sin ayuda de otras personas. Ello motivó el siguiente escrito al Ayuntamiento de León:

"Como quiera que la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, extiende su ámbito de aplicación a los proyectos urbanísticos que se elaboren a partir de su vigencia, es decir, desde 1 de octubre de 1998, es por lo que esta Institución está interesada en recibir la siguiente información:

1) Certificación del acuerdo de concesión de la licencia o copia del decreto de la Alcaldía.

2) Especificación de si en el proyecto se contempla el cumplimiento de las disposiciones legales referidas a la accesibilidad.

3) Si, aun cumpliéndose correctamente lo anterior, la obra se ajusta al proyecto. Y en este caso, cómo han funcionado los Servicios Municipales de Inspección".

Se pudo comprobar semanas después que la aludida barrera había sido eliminada.

Se dirigieron a esta Institución personas afectadas de discapacidad física, particularmente usuarios de sillas de ruedas, manifestando su preocupación por el hecho de que constantemente se abrían al público establecimientos comerciales, de los cuales sólo una mínima parte ofrecían la posibilidad de ser visitados por quienes de algún modo sufren merma de su capacidad deambulatoria, debido a la existencia de uno o varios escalones en la entrada.

En el ámbito de esta actuación de oficio se observó la reciente apertura de un establecimiento en León cuyas características arquitectónicas entendimos que obstaculizaban gravemente a muchas personas del mencionado colectivo el acceso a los servicios que dicho establecimiento debería prestar.

Con arreglo a lo anterior se solicitaron los datos necesarios en relación con la fecha de otorgamiento de la licencia urbanística, el cumplimiento de las normas de accesibilidad en el proyecto de obra, el ajuste de la obra al mismo, así como la efectividad y resultado de la inspección municipal.

El Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento de León nos informó:

"Mediante providencia de la Alcaldía-presidencia de catorce de agosto de 2000, se requiere al interesado para que en el plazo de quince días, contados a partir del siguiente al de la notificación de dicha resolución, aporte la solicitud de licencia de apertura y/o actividad, adjuntando al efecto la necesaria documentación.

En fecha 7 de septiembre del presente, por los interesados se presenta la correspondiente solicitud de licencia de apertura para actividad inocua, habiéndose emitido al respecto informe por los Sres. Técnicos Municipales, donde se significa que una vez concedida la licencia de apertura procederá la concesión de la licencia de obras, al cumplir éstas con la Normativa Urbanística, si bien al estar éstas ejecutadas, será de legalización.

Actualmente se sigue tramitando la licencia de apertura para actividad inocua, estando pendiente únicamente del informe Sanitario".

Las mismas cuestiones planteadas en el anterior expediente sobre fecha de la licencia urbanística y legalidad del proyecto técnico en materia de accesibilidad se

expusieron al mismo Ayuntamiento en el **OF/62/00** en relación con la apertura de un establecimiento de librería en León. Manifestando el Ayuntamiento al siguiente postura.

"*En relación con lo solicitada respecto a las condiciones aplicables referidas a la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de barreras, se ha de significar que conforme establece la citada Ley en su Disposición Final Cuarta, la Junta de Castilla y León deberá dictar los Reglamentos y demás disposiciones precisas para su desarrollo, circunstancia ésta que al no haberse producido al día de la fecha, hace que queden sin definir por el momento las condiciones específicas de aplicación.*

Con independencia de lo anterior y en lo que a la fecha de la concesión de la correspondiente licencia se refiere, se ha de señalar que conforme a los datos que obran en este Ayuntamiento, aquélla se produjo por acuerdo de la C.M.G. en su sesión de 18 de abril de 2000, lo cual se informa a los efectos que procedan."

En este sentido es de interés exponer que, si bien es necesario contar con un reglamento ejecutivo de la Ley autonómica (que esta Institución viene impulsando desde el mismo día en que dicha Ley entró en vigor), mediante el cual se precise debidamente todo el camino de desarrollo que pueda exigir la situación contemplada en la misma, ello no es obstáculo para que debamos hacer hincapié en la conveniencia de cumplir como principio general los criterios, también generales, de la Ley para la accesibilidad de los espacios.

La Ley 3/98, LASB, cuya formulación según su Exposición de Motivos ha venido a dar cumplimiento al art. 9.2 de la Constitución, a la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido y a la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, responde al legítimo ejercicio de las competencias que de acuerdo con la Constitución y con carácter exclusivo, confiere a la Comunidad de Castilla y León su Estatuto de Autonomía en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, Transporte y Acción Social (art. 32.1.2º, 1.4º y 1.19º respectivamente). La cual está ampliamente arropada por una Ley estatal: la Ley 13/1982, LISMI, cuya existencia sin duda responde a la competencia conferida con exclusividad al Estado por el art. 149.1.1º de la Constitución para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Entendidas dichas condiciones básicas como la regulación de un núcleo de interés general de la materia de que se trate (STC 25/1983 de 7 de abril) o común denominador normativo.

Esta Ley que, carente también de reglamento, ha sido en parte desarrollada mediante decretos-leyes, dice en su art. 58:

"Las normas técnicas básicas sobre edificación incluirán previsiones relativas a las condiciones mínimas que deberán reunir los edificios de cualquier tipo para permitir la accesibilidad de los minusválidos.

Todas estas normas deberán ser recogidas en la fase de redacción de los proyectos básicos y de ejecución, denegándose los visados oficiales correspondientes, bien de Colegios Profesionales o de Oficinas de Supervisión de los distintos Departamentos ministeriales, a aquellos que no las cumplan."

Por el Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo, por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, se establecen de forma genérica las exigencias dimensionales mínimas, que afectan a la accesibilidad y desplazamiento en los edificios, y que tendrán carácter supletorio de las disposiciones que corresponda dictar a las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias. Como así lo dispone su Disposición Adicional Primera.

Lo anterior quiere decir que la LASB no regula una situación *ex novo* sino que la obligación nació ya de una Ley estatal hace casi veinte años. Lo cual unido al hecho de que la eliminación de las barreras (y la accesibilidad como concepto dimensional) se encuentra suficientemente desarrollado a nivel teórico y técnico, es suficiente para que no sea tan imprescindible como se pretende la existencia de reglas técnicas específicas. Máxime cuando se trata de estructuras simplificadas como es la existencia o no de un escalón en el acceso desde la vía pública, como en el caso que nos ocupa.

Por ello se formuló Resolución en los siguientes términos:

«Que, al igual que en algunos proyectos técnicos referidos a procesos edificatorios de carácter público y privado llevados a cabo por ese Excmo. Ayuntamiento se ha prestado atención a las necesidades de todos los ciudadanos, observándose con carácter general las disposiciones también generales de la Ley 3/98, se lleve a efecto en lo que respecta a los establecimientos privados de concurrencia pública, aplicando en su caso las reglas que con el carácter de mínimas contiene el RD 556/1989, el cual tiene carácter de derecho supletorio hasta que se cuente con reglamentación autonómica suficiente al respecto.

Sin perjuicio de que desde esta Institución se inste, como ya se está haciendo, ante los organismos competentes, la máxima celeridad en el desarrollo reglamentario de la Ley.»

Al observar las barreras que existían en el edificio destinado a sede del Colegio Oficial de Notarios en Burgos, nos dirigimos al Decanato solicitando información sobre las condiciones de accesibilidad en la totalidad del mismo:

"En este ámbito de actuaciones hemos observado la falta de accesibilidad desde la vía pública en la sede de ese Colegio Notarial.

Como quiera que en dichas dependencias se presta un servicio público, no parece necesario justificar la conveniencia de que todos los ciudadanos puedan acceder a las mismas con facilidad y comodidad.

Por lo que, en el ánimo de colaboración institucional, solicito de esa Corporación de Derecho Público la siguiente información al respecto:

1) Antigüedad aproximada del edificio.

2) Condiciones de accesibilidad interior, a todas las plantas y servicios que corresponden al Colegio Notarial.

3) Posibilidad de llevar a cabo las adaptaciones necesarias al objeto que nos ocupa (habilitación de entradas alternativas, instalación de ascensores o salvaescaleras, reubicación de servicios, etc.)

4) Tipo de actuaciones a seguir en su caso por razón de la titularidad del dominio sobre el inmueble".

La Junta Directiva del Ilustre Colegio Notarial, tomó el acuerdo de remitirnos la siguiente respuesta:

"1º.- Las oficinas de este Ilustre Colegio Notarial están ubicadas en el primer piso del número 18 de la calle Almirante Bonifaz, de esta ciudad de Burgos. Habiéndose consultado al Catastro la fecha de construcción del edificio, se ha indicado que fue construido en el año 1900.

2º.- Dado que, como se ha indicado, las oficinas están instaladas en el primer piso, cabe señalar que, para acceder al mismo, hay que subir siete escalones, previos al ascensor al que puede acceder el público en general. Igualmente el Colegio tiene entrada directa por la calle de la Moneda.

3º y 4º.- Cabría, si en su momento hubiere medios económicos para ello y se obtuviere la licencia administrativa correspondiente, hacer una reforma en el almacén que se encuentra en la planta baja, derecha entrando, del número 18 de la calle Almirante Bonifaz, previo a las escaleras antes citadas, para instalar en lugar del mismo, un servicio de atención al público."

Tuvimos conocimiento de que el recién inaugurado Hogar del Jubilado en la localidad de Santa Marta de Tormes presentaba barreras arquitectónicas, al menos por una de sus entradas desde la vía pública.

Como quiera que este tipo de locales están destinados a satisfacer las necesidades de ocio y solaz de las personas mayores y pueden llegar a constituir un paliativo a las situaciones de soledad que se dan frecuentemente en este colectivo, no parece necesario justificar la conveniencia de que todos ellos puedan acceder con la mayor facilidad y comodidad a los diferentes servicios que prestan dichos establecimientos. Máxime teniendo en cuenta los problemas de movilidad que suelen afectar a las personas mayores y abundando entre ellas los usuarios de sillas de ruedas.

Se consultó al Ayuntamiento si el nuevo Hogar del Jubilado de Santa Marta de Tomes contaba con más de una entrada, y en caso contrario razón por la que no se habían tenido en cuenta las características de movilidad de sus potenciales usuarios, cuya deambulación se facilitaría si el desnivel entre la entrada y la vía pública no superara los 2 cm.

A la fecha de cierre de este informe no hemos obtenido respuesta, a pesar de la buena acogida de ordinario dispensada a nuestros requerimientos por parte del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes.

En relación con una Residencia de la Tercera Edad sita en el Paseo de Recoletos, nº 12 de Valladolid, que presentaba barreras arquitectónicas para acceder a sus dependencias desde la vía pública sin que, en apariencia, existieran medios alternativos para evitarlas, se le comunicó a la Gerencia de Servicios Sociales que dichos establecimientos entran de lleno en el ámbito de aplicación de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León. Por lo que entendimos que era necesario conocer algunos datos en relación con la mencionada actuación de oficio.

"1) Inscripción de la mencionada Residencia de Tercera Edad en el Registro de Entidades, Servicios y Centros de Carácter Social de la Junta de Castilla y León.

2) Datos que obran en poder de esa Gerencia sobre la concesión de la licencia municipal de obras. Es decir: formalidades y requisitos legales a cumplir para la concesión de la misma."

En relación con la información solicitada la Gerencia Territorial informó de lo siguiente:

"La vivienda figura inscrita en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Carácter Social de la Junta de Castilla y León, por Resolución de la Directora General de fecha 16 de noviembre de 1995.

En cuanto a la concesión de la licencia municipal de obras, debo informarle que esta Gerencia Territorial no tiene competencia sobre las mismas.

Asimismo se le comunica que la Entidad responsable del Centro, ha comunicado a esta Gerencia Territorial el traslado de actividad a otra Vivienda, sita en la C/ Gregorio Fernández nº 8, 2º H, cuyo expediente se encuentra en trámite de inscripción, ya que por venta del bloque del que formaba parte la vivienda anterior, ha sido vendida."

En el último informe anual (1999) se dio cuenta de los expedientes de oficio iniciados con Caja España y Caja Duero, como entidades bancarias con gran implantación en nuestra Comunidad Autónoma, sobre la posibi-

lidad de iniciar medidas generalizadas para favorecer el uso de sus instalaciones y oficinas a todos sus clientes sin excepción. Se les había planteado la posibilidad de que dichas entidades pudieran iniciar medidas generalizadas para favorecer el uso de sus instalaciones congruente con esta idea, tanto por lo que se refería a la eliminación o evitación de barreras físicas como sensoriales.

De sus respectivos presidentes obtuvimos las siguientes respuestas:

Caja España:

«Las mencionadas medidas se aplican con carácter general en las reformas acometidas en las oficinas, así como cuando puntualmente se requiere por las necesidades de clientes concretos de cualquiera de nuestras sucursales, esté o no prevista reforma de la misma.

Caja España cuenta con los medios para realizar un "Estudio para la adaptación de sus instalaciones a los requerimientos legales de accesibilidad y eliminación de barreras".

Dicho estudio debe realizarse teniendo en cuenta no sólo la normativa de referencia sino también la legislación de Seguridad Privada y concretamente el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, en lo que se refiere a medidas de seguridad específicas para Bancos, Cajas y demás Entidades de Crédito. Así mismo ha de integrar las limitaciones técnicas especialmente en lo que se refiere a las barreras de comunicación sensorial.

Finalmente se debe completar con el asesoramiento y participación de la Comunidad de Castilla y León particularmente y con las Administraciones Públicas en General.

Con independencia del referido estudio tenga seguro que toda obra nueva o reforma contempla especialmente la posibilidad de uso de las personas con discapacidad, estando en nuestro ánimo la colaboración en todo aquello que pueda facilitar la integración de estas personas.»

Caja Duero:

«Entre los objetivos, a través de su Área de Infraestructura, se encuentra el de adecuar nuestras instalaciones a este fin, por lo que se tienen cursadas instrucciones a los técnicos de contemplar esta problemática en todos los proyectos que elaboran.

En este sentido le señalamos que las últimas actuaciones más importantes de adecuación llevadas a cabo han correspondido a nuestros centros siguientes:

Nueva sede social en Soria; centro social Isidoro García Barrado, en Salamanca; centro social y cultural Leopoldo Alas Clarín, en Zamora; instalación de elevador en sede social, en Salamanca; supresión de escalón de entrada en urbana 5, de Palencia; supresión de escalón de entrada en urbana 12, de Valladolid, y reforma en urbana 5 y 9 de Valladolid.

Asimismo debemos indicarle que, desde hace tres años, nuestra Institución ha adoptado el modelo de "oficina abierta sin barreras", eliminando todo tipo posible de impedimentos: mostradores, recintos cerrados, desniveles, etc., con el fin de facilitar el acceso y uso a todo tipo de clientes.»

En el anterior Informe Anual se dedicó un capítulo a reseñar el estado de accesibilidad de las Universidades de nuestra Comunidad Autónoma. Al cierre del mismo la Universidad de Salamanca no había remitido aún la información que se había solicitado con el fin de conocer la evolución desde el año 1992, en que se habían concluido las últimas obras de remodelación, con ocasión de las cuales se mejoró la estructura de varias dependencias.

De la información remitida con posterioridad, incluimos en el presente informe el siguiente resumen:

EDIFICIOS EN GENERAL

ACCESIBLE	EN PARTE ACCESIBLE	NO ACCESIBLE	INACCESIBLE CON SOLUCIÓN
Fac. Traduc. y Documentación	CM San Bartolomé	3ª Ciclo Musicología	E. Enfermería
Aulario S. Isidro	CM Hernán Cortés	Servicio Deportes	
CM Fray Luis de León	Facultad Medicina	Departamento Inglés	
F-Geografía e Historia.	P. Polideportivo	Hostal Universidad	
F. Ciencias		Edificio J. del Enzina	
Edificio Europa		Hospedería Anaya	
Comedor Peñuelas		Edificio Cosio	
Serv. Multimedia		Edificio C/ Espejo	
Facultad Ciencias Agrarias		Pabellón Aulas	
Facultad Psicología			
Aulario Biología			
Facultad Farmacia			
Pistas Polideportivas			
Residencia Oviedo			
Edificio FES Aulario			
Biblioteca Fco de Vitoria y S. de Actos			
Facultad de Derecho			
Facultad BBAA y Psicología			
Edificio Anexo BBAA			
Biblioteca Ciencias			
Instituto Investigación Cancer			
EVITI Bejar			
Zamora ED			
Zamora Aulario			
Zamora Cafetería			

EDIFICIOS HISTÓRICO-ARTÍSTICOS

ACCESIBLE	EN PARTE ACCESIBLE	NO ACCESIBLE	INACCESIBLE CON SOLUCIÓN
Rectorado Secretaría General	Biblioteca Sata. Mª Angeles	C. de los Gatos (Archiveros)	E. Antiguo
Instituto Ciencias de la Educación	Hospederia Anaya	Serv. Cursos Internacionales	Palacio Maldonado
Palacio Solís	Palacio Anaya	Servicios Juridicos	Cm: Arzobispo Fonseca
Casa Japón y Cursos Internac.	Biblioteca Letras	Museo Unamuno	
Hospedería Fonseca (proyecto)	Casa Dorado Montero	Edificio La Merced	
	Patio Escuelas Menores		

Se abrió el expediente **OF/111/00**, al comprobar el deficiente estado de accesibilidad de la llamada Casa de Lis -hoy Museo Modernista- por la entrada a dicho edificio desde la Calle Gibraltar.

La dirección del museo nos ha informado de la solución precaria y coyuntural que se viene dando a este problema mediante la colocación de una cuña de madera, la cual, al no poder estar permanentemente ocupando una parte de la acera, se coloca expresamente cuando así se solicita por algún visitante.

Es de destacar que se trata de un edificio en el que es constante la afluencia de público y no todos los visitantes, individuos o grupos, han de conocer forzosamente y a priori la posibilidad de reclamar la aludida ayuda para acceder al interior desde la vía pública.

Por otra parte, el mencionado escalón es obstáculo principal y casi único para acceder al museo, en cuyo interior las condiciones de accesibilidad son correctas.

Igualmente se ha observado que el edificio que también sirve de sede al Archivo Histórico está siendo objeto en estos momentos de obras de remodelación, merced a las cuales es de esperar que se incorporen los elementos necesarios para que pueda ser visitado normalmente por las personas con movilidad reducida, restando únicamente, también en este caso, el escalón de acceso desde la vía pública, susceptible, por la misma razón, de frustrar la visita al Archivo Histórico de este colectivo de ciudadanos.

Por ello, se dirigió al Ayuntamiento de Salamanca el siguiente escrito:

"Esta Institución quiere recordar a ese Excmo. Ayuntamiento la necesidad de dotar a ambos edificios, por lo que respecta al espacio coincidente con la vía pública, de las condiciones necesarias para que puedan ser utilizados por todos los ciudadanos sin excepción alguna en beneficio de aquellos que por limitaciones en su movilidad se ven frecuentemente privados de la posibilidad de acercarse a las manifestaciones culturales en iguales condiciones que el resto de los ciudadanos."

Se inició expediente de oficio, **OF/93/00,** cuando tuvimos conocimiento de las obras de rehabilitación que se estaban acometiendo en el Teatro Liceo de Salamanca. Requerimos los datos siguientes al Ayuntamiento:

"1) Certificación del acuerdo de concesión de la licencia urbanística para la realización de las obras.

2) Especificación de si en el proyecto técnico correspondiente se contempla el cumplimiento de las normas legales sobre accesibilidad contenidas en la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León."

De ninguno de ambos requerimientos hemos obtenido respuesta hasta la fecha.

Uno de los problemas expuestos con mayor frecuencia ante esta Institución por parte del colectivo de personas discapacitadas es la imposibilidad de acceder a la mayoría de los templos, sobre todo a aquellos que forman parte del Patrimonio Histórico-Artístico. Considerando de gran interés conocer el criterio de los titulares de las Diócesis de nuestra Comunidad Autónoma en torno a este asunto, con fecha 18 de marzo de 1997 solicitamos información a los respectivos Arzobispados y Obispados sobre posibles estudios previos que hubieran llegado a plantearse, información obtenida sobre tecnología aplicable, en su caso, etc.

Esta Institución no pudo llegar a conocer dichos aspectos en la Diócesis de Ávila por no haber obtenido, en su momento, respuesta de ese Obispado.

En el momento actual, en que el concepto de accesibilidad como presupuesto de la habitabilidad del entorno se encuentra notablemente desarrollado a nivel normativo, nos dirigimos al Obispado de Ávila para hacerle presente nuestro interés por conocer los referidos datos sobre la Catedral de Ávila.

La respuesta, a través de la Vicaria Episcopal para las relaciones con las Instituciones, fue la siguiente:

"Con relación a este asunto tengo a bien comunicarle que la entrada principal de nuestra Iglesia Catedral está a nivel del suelo, por lo que no existe problema alguno de acceso para personas disminuidas. Existe la posibilidad de acceder al templo, así como a todas sus dependencias anexas, sin el obstáculo que para las personas con discapacidad física suponen las escaleras."

En la Biblioteca Municipal de Navaleno (Soria) se observaron barreras considerables que impedían a aquellas personas con limitaciones en su capacidad deambulatoria el acceso a la misma.

Del mismo modo se observó la existencia de obstáculos de esta naturaleza en la sede de la Casa Consistorial en dicha localidad, lo que sin duda debería impedir que el indicado colectivo de ciudadanos accediera con normalidad a los servicios del Ayuntamiento, por lo que se solicitó al Ayuntamiento información sobre las condiciones de accesibilidad de los citados edificios. Información que nos fue remitida en los siguientes términos:

"1. Biblioteca.

La Biblioteca municipal está ubicada en el edificio del Colegio Público. El acceso principal al Colegio es el más utilizado para el acceso a la Biblioteca, sin embargo el Colegio tiene otra entrada lateral a pie de calle que puede utilizarse también para acceder a la biblioteca, si bien se necesitaría solicitar su apertura en caso de ser utilizada en horas no lectivas del Colegio.

De todas las maneras la Corporación es consciente de la dificultad que tienen las personas con minusvalía física para acceder a la Biblioteca y tiene la intención de eliminar estas barreras a la mayor brevedad posible.

2. Casa Consistorial.

El edificio de la Casa Consistorial tiene una parte dedicada a Oficinas municipales y otra a Cine-Teatro.

La parte dedicada a Oficinas Municipales (Ayuntamiento) tiene su acceso por la Plaza del Ayuntamiento en la Calle Real. El acceso a estas oficinas por personas con minusvalía presenta una doble problemática: escaleras de acceso a planta baja, donde se encuentran las oficinas de Centro de Acción Social (CEAS); y escaleras de acceso a primera planta, donde está el resto de las oficinas: Alcaldía, Secretaría, Administración y Salón de Plenos. La supresión de las barreras en este edificio es altamente costosa para el Ayuntamiento de Navaleno, el cual, consciente de que tiene que adecuar los accesos a personas sin movilidad, acometerá dichas obras cuando se lleve a cabo la rehabilitación del edificio de la Casa Consistorial, todavía sin concretar.

3. Cine-Teatro.

La otra parte del edificio de la Casa Consistorial se utiliza como Cine-Teatro. Tiene entrada lateral y por la calle del Medio. Ninguna de las dos entradas está adaptada para personas sin movilidad. En la actualidad la Corporación ha aprobado en Pleno la Rehabilitación del Cine-Teatro Cervantes, en cuyo proyecto se contempla la adecuación de los accesos para minusválidos.

4. Camping Fuente del Botón.

En la actualidad se están llevando a cabo diversas obras en el Camping, entre las cuales se ha contemplado la construcción de dos servicios para minusválidos, uno para hombres y otro para mujeres.

El Ayuntamiento de Navaleno es consciente de la obligación que tiene por ley de aplicar medidas de accesibilidad a los edificios públicos, pero ha de tenerse en cuenta también que los pequeños municipios tienen más dificultades que los grandes para renovar estos obstáculos. Y ante la carencia de personal o presupuestaria ha de ir acometiendo estas obras de eliminación de barreras arquitectónicas con la colaboración de otras Administraciones Públicas mediante subvenciones."

El contenido de este informe puso de manifiesto que dicho Ayuntamiento se había planteado la necesidad de aplicar medidas encaminadas a crear un entorno accesible para todos los vecinos, lo cual ya se estaba llevando a cabo con ocasión de ciertas obras realizadas en algunos lugares.

No obstante, subsistía la falta de accesibilidad en la Biblioteca Municipal y en la Casa Consistorial que, según el informe, no sería remediable a corto plazo debido a la falta de medios para ello.

Se trataba sin embargo de dos dependencias en las que se prestaban servicios públicos fundamentales y que constituían competencias municipales de carácter obligatorio según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de los que, por las circunstancias aludidas, necesariamente habrán de quedar excluidos ciertos grupos de ciudadanos. Por ello le fue remitida la siguiente Resolución:

"Se recomienda que ese Excmo. Ayuntamiento plantee con la mayor celeridad la necesidad de captar y asignar fondos para la aplicación de medidas de accesibilidad y, en caso de no ser posible, adopte medidas provisionales para que tanto la Biblioteca Municipal como la Casa Consistorial dispongan al menos de unas condiciones mínimas que permitan a las personas que sufran limitaciones de movilidad por razones de edad, enfermedad o accidente, acceder a dichos servicios municipales."

Dicha resolución fue aceptada expresamente por la Corporación municipal.

Con motivo de la inauguración de la exposición "Las Edades del Hombre" en la Catedral y el Palacio Episcopal de la ciudad de Astorga, quisimos conocer -aun sabiendo que es práctica habitual de la Fundación Las Edades del Hombre cuidar estos extremos- el grado de accesibilidad con que contaban las instalaciones de la muestra, desde la vía pública a la entrada principal, así como en el itinerario de salida, recorrido total, dependencias y ámbitos de que constaba, servicios complementarios, etc., tanto en la Catedral como en el Palacio Episcopal. Y por lo tanto, saber en qué medida era posible la visita a dichas dependencias, así como el adecuado aprovechamiento de la exposición, para los ciudadanos que padecen limitaciones a causa de discapacidad física o sensorial.

El Comisario de la exposición nos facilitó la siguiente información sobre la cuestión aludida:

«Bien sabe que, tanto el Proyecto "Las Edades del Hombre" como posteriormente la Fundación del mismo nombre, han luchado desde sus orígenes por eliminar las barreras arquitectónicas que impiden la visita a sus Exposiciones de las personas discapacitadas física o sensorialmente. En ese mismo contexto y, en concreto, la Exposición Encrucijadas, que se muestra en la Catedral de Astorga, está completamente exenta de cualquier barrera o impedimento arquitectónico, permitiendo el libre acceso desde la entrada al atrio de la Catedral hasta la salida de nuevo de este atrio.

Lamentablemente no sucede lo mismo en el Palacio Episcopal de Gaudí. Ésta es una construcción de 1913, con una única escalera de acceso entre sus pisos, que es de caracol y que, por tanto, hace imposible colocar rampa alguna. Además, por problemas de seguridad, solamente se ha podido hacer el recorrido en una única dirección. Por eso, da inicio en el sótano y va ascendiendo a la planta tierra y después a la planta noble del edificio, con el fin de que no se crucen los visitantes y, en caso de desalojo del edificio, pudiera ser realizado con todas las garantías. Por último, es verdad que este edifi-

cio tiene hueco para un ascensor, pero es también ver - dad que su espacio es insuficiente para alojar una silla de ruedas, amén de que habría que haberla hecho llegar hasta el foso del edificio.

Esta Fundación, Sr. Procurador del Común, es extraordinariamente sensible con cuantas personas dis - capacitadas se acercan a su exposiciones.»

En la actuación de oficio llevada a cabo el pasado año en relación con las bibliotecas gestionadas por la Junta de Castilla y León, según quedó consignado en el último Informe Anual de la Institución, se acordó no requerir a la Delegación Territorial de León información en el supuesto de la Biblioteca Pública de C/ Santa Nonia, nº 5, por resultar conocidos los datos objeto de la misma, estimando que dicha Biblioteca reunía unas condiciones mínimas, aunque presentaba algunos problemas, para ser utilizados sus servicios por las personas con discapacidad física, aunque no así por quienes están afectados de discapacidad sensorial.

Ante la realización de las obras que se iniciaron en el edificio en cuestión, a la Institución que represento le interesaba conocer si dicha reforma haría posible el uso de la Biblioteca Pública a todos los ciudadanos que en cualquier situación pretendieran aprovechar sus servicios, por lo que se solicitó informe sobre:

"1) Carácter de las obras a realizar: conservación, modificación, restauración, reestructuración u otras posibles.

2) Previsiones del proyecto técnico en materia de accesibilidad en los términos exigidos por la Ley 3/98, de 24 de junio".

Se recibió el siguiente informe:

"Las obras de remodelación que se pretenden reali - zar en la Biblioteca Pública son promovidas por la Sub - dirección General de Inmuebles y Obras, órgano depen - diente del Ministerio de Educación y Cultura que osten - ta la titularidad del inmueble. Por tal motivo no existe en este Servicio Territorial un proyecto de ejecución, emitiéndose el presente informe en base a los planos de distribución aportados por el Director de la Biblioteca con objeto de dar respuesta a las cuestiones planteadas.

1/ Obras a realizar:

Redistribución de las plantas Sótano, Baja, 1ª, 2ª y 3ª, para adaptarse a las exigencias funcionales de un mejor servicio al ciudadano en el uso de las diferentes secciones que componen la Biblioteca Pública.

Sustitución de instalaciones de calefacción, electrici - dad y Protección de Incendios, por resultar obsoletas las existentes. Dicha sustitución supone una adaptación a las Normas Básicas de obligado cumplimiento, en parti - cular la NBE-CPI-96, con la consiguiente mejora de las condiciones de seguridad y evacuación ante un eventual incendio.

2/ Previsiones del Proyecto en materia de accesibili - dad en los términos exigidos por la Ley 3/98 de 24 de junio.

Examinadas las plantas de distribución previstas se observa la existencia de accesos para personas de movi - lidad reducida, elementos con los que cuenta el inmueble en la actualidad. Estos elementos consisten básicamente en una rampa de comunicación entre la calle y la planta baja del inmueble, y de un ascensor y un montacargas con características adecuadas para el uso por discapaci - tados que dan acceso a todos los niveles donde se ubica - rán las dependencias de uso público.

En las obras de remodelación se crea un núcleo de aseos por planta, y en cada uno de ellos un aseo destina - do a minusválidos."

En el **OF/90/00** ante la existencia de convenios suscritos entre la Consejería de Fomento y algunas Diputaciones Provinciales y Diócesis con objeto de colaborar en la realización de obras de conservación y reparación en iglesias y ermitas abiertas al público, de cierta importancia arquitectónica, en las cuales probablemente no concurría la condición de Bien de Interés Cultural, declarado o con expediente de declaración incoado a tal fin.

Este tipo de edificios normalmente presenta malas condiciones de accesibilidad para aquellas personas que padecen minusvalía física, por lo que ven mermada su capacidad de deambulación. Puesto que las obras a que estos convenios se referían tenían por objeto la conservación y reparación de dichas edificaciones, a fin de favorecer su adecuado uso y habitabilidad, esta Institución consideró que podría ser una buena oportunidad para mejorar sus condiciones de accesibilidad.

Por ello se solicitó información a la Consejería de Fomento sobre el número de convenios suscritos para la realización de las citadas obras y sobre el alcance de las mismas; así como sobre la posibilidad de extender las obras a las que nos referimos para facilitar el acceso a las iglesias y ermitas de que se trata a las personas con movilidad reducida, entre las que se cuentan las personas mayores, que son precisamente quienes más frecuentan estos lugares.

La situación, según informe de la Consejería de Fomento, es la siguiente:

"En relación con el informe solicitado por esa Insti - tución, acerca de la valoración de la aplicación de la Ley sobre accesibilidad y supresión de barreras de Cas - tilla y León, de 24 de junio de 1998, a los Convenios celebrados para la conservación y reparación en igle - sias y ermitas abiertas al público, procede poner de manifiesto que en todas aquellas obras de restauración del patrimonio arquitectónico que afectan a la accesibi - lidad de los inmuebles, la Consejería de Fomento tiene en cuenta los aspectos relacionados con la eliminación de barreras físicas, con el único límite de la singulari - dad de dichos edificios que, en algunos casos, hace

materialmente imposible la total resolución de las mismas.

En las obras que se realizan al amparo de los Convenios celebrados por esta Consejería de Fomento, la responsabilidad corresponde de una manera más directa a las Diputaciones y/o a los Obispados, dependiendo de las provincias. Son los departamentos técnicos de estas Instituciones los que encargan los proyectos de ejecución, contratan las obras y supervisan su realización. En estos casos la Consejería de Fomento controla la adecuación de las obras a las disposiciones de las LASB a través de sus representantes en la Comisión de Seguimiento de cada uno de los Convenios.

En cuanto al número de Convenios firmados hasta la fecha para la conservación y reparación de iglesias y ermitas, entre la Consejería de Fomento, las Diputaciones Provinciales, y los Obispados, se adjunta como Anexo una relación de los mismos, en la que se incluye la cuantía de las aportaciones y el estado en que se encuentra la tramitación."

La Biblioteca Municipal de Astorga cuenta con barreras arquitectónicas de cierta envergadura, por lo que al dirigirnos al Ayuntamiento de dicha localidad se le hizo mención de los antecedentes:

"En este sentido, es de mi interés recordar a VI. que con fecha 25 de Agosto de 1999, reg. de salida nº 7975, con motivo de una actuación específica sobre las barreras arquitectónicas y de la comunicación sensorial en las bibliotecas municipales y autonómicas, esta Institución solicitó información a ese Excmo Ayuntamiento sobre las condiciones de accesibilidad del edificio en que se encontraba la Biblioteca Municipal de Astorga en la calle Luis Braille s/n., así como, en su caso, la existencia de proyecto técnico para la adaptación del mismo a los preceptos de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

Según los datos remitidos en aquella ocasión, la Biblioteca Municipal contaba con importantes obstáculos que prácticamente imposibilitaban la utilización de los servicios prestados en sus instalaciones a todos aquellos ciudadanos con limitaciones de movilidad o carencia total de la misma.

Por lo que, entendiendo VI. la necesidad de facilitar a todos los ciudadanos el acceso a la cultura y en general la participación en la vida política, económica, cultural y social, manifestaba la intención de estudiar las posibilidades de corregir las deficiencias aludidas.

Recientemente hemos comprobado directamente la envergadura de las citadas barreras que subsisten en la Biblioteca Municipal. Por lo que, teniendo en cuenta la buena disposición manifestada a colaborar con los fines de esta Institución, solicito nuevamente a VI. me informe al respecto:

Si en estos momentos existe alguna medida efectiva a aplicar por parte de ese Excmo. Ayuntamiento en orden a conseguir que la Biblioteca Municipal sea un espacio accesible para todos los ciudadanos. Ya sea mediante la remodelación y mejora de las instalaciones actuales, reubicación de la misma u otras."

El Ayuntamiento de Astorga, en esta ocasión, no nos remitió la información solicitada.

En la Oficina de Turismo de Segovia, en la Plaza Mayor, comprobamos la imposibilidad de que las personas con limitaciones en su capacidad deambulatoria pudieran acceder a la misma a causa del gran escalón que para ello era preciso salvar en su entrada principal, por lo que preguntamos a la Delegación Territorial:

"Solución que podría dar al problema que nos ocupa, autónomamente o bien en colaboración con otras entidades locales o estatales, dependiendo de la titularidad y características arquitectónicas del edificio y de la vía pública que le da acceso."

Lo que nos permitió conocer:

"En relación con el asunto de referencia se informa que en el acceso a la Oficina de Turismo de Segovia sita en la Plaza Mayor 10, si bien en la actualidad aún no se han suprimido las barreras arquitectónicas existentes, a lo largo del presente año se va a realizar un proyecto de adaptación y modificación del acceso a dicha Oficina de Turismo en el que se incluirá la supresión de barreras arquitectónicas y se garantizará la accesibilidad a personas con limitación o movilidad reducida.

En cuanto a las barreras urbanísticas, éstas han sido suprimidas mediante la construcción de una pequeña rampa junto a la Calle Cronista Lecea, salvando el desnivel existente entre los soportales de la Plaza Mayor y el nivel de la calle."

Aunque las mayores dificultades parecen estar en conseguir que se adapten las estructuras que cuentan con cierta antigüedad, no resulta extraordinario que una edificación nueva eluda las condiciones de accesibilidad exigibles; por lo que la Institución entiende que es necesario, aunque no medie la denuncia de los ciudadanos, mantener cierta vigilancia cuando se trata de edificios desde los que se prestan los servicios públicos.

Se incoó expediente **OF/49/00** en relación con las condiciones de accesibilidad arquitectónica del Centro de Arte Moderno y Contemporáneo cuya edificación se está llevando a cabo en la Avda. Reyes Leoneses de León, nos interesamos por:

"1) Accesos de entrada desde la vía pública y a todas sus plantas y dependencias.

2) Servicios higiénicos adaptados con que cuenta.

3) Plazas reservadas a sillas de ruedas en zonas de concurrencia masiva de personas, con arreglo a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 3/1998 de 24 de junio

de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

4) Soluciones previstas para su utilización por invidentes y deficientes visuales -como señales tácticas para la detección de instalaciones y objetos de uso común."

La Junta de Castilla y León contesta en los siguientes términos:

"1º).- Accesos de entrada desde la vía pública y a todas sus plantas y dependencias.

El acceso principal de público, situado en la Avda. de los Reyes Leoneses, se realiza a nivel de calle, con itinerario practicable a la sala y espacios de uso público: taquillas, vestíbulo principal, sala de audición, etc.

En el vestíbulo de exposiciones se contempla la colocación de un ascensor de utilización por el público, con dimensiones suficientes para su uso por personas de movilidad reducida, el cual comunica con la planta semisótano y las plantas altas del volumen destinado a exposiciones temporales.

En la planta sótano, cuyo acceso practicable es el ascensor mencionado, se ubican los servicios de aseo para el público, la cafetería con una prolongación en el patio inglés, y otras dependencias, en su mayor parte para uso de los músicos y personal de mantenimiento.

A la sala de exposiciones temporales, integrada en el edificio en fase de ejecución, se accede también mediante rampas de pendiente aproximada del 12% que comunican sus diferentes niveles.

2º).- Servicios higiénicos adaptados con que cuenta.

Uno por cada sexo.

3º).- Plazas reservadas a sillas de ruedas.

En la fecha de redacción del proyecto no estaba promulgada la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, por lo que no se determina en aquél su ubicación. Asimismo, respecto a las soluciones previstas para su utilización por invidentes y deficientes visuales, ha de indicarse que el artículo 10.3 del texto normativo citado se remite a las normas de desarrollo (que hasta la fecha no se han dictado), para fijar los requisitos y precripciones técnicas que han de reunir las instalaciones de los edificios de uso público.

No obstante, esta Administración estudiará las medidas a adoptar con el fin de garantizar la accesibilidad, comodidad y fácil acondicionamiento de las personas con discapacidad."

Ante esta respuesta por parte de la Junta de Castilla y León y lamentando que, a pesar de que en el proyecto del edificio que nos ocupa se hubiera tenido en cuenta la normativa general, no se hubieran agotado todas las posibilidades ante una futura regulación autonómica previsiblemente exigente al respecto, se consideró procedente formular la siguiente Resolución:

"Que se estudien las soluciones posibles a la necesidad de ubicar al menos dos sillas de ruedas en cada salón de actos, salas de proyecciones y en general dependencias en que los asientos deban quedar fijos al suelo.

Que se inicien igualmente gestiones para incorporar medidas que permitan a personas invidentes e hipoacúsicas participar, sin otras limitaciones que las derivadas de su particular deficiencia, de las actividades a que ha de servir el Centro de Arte Moderno y Contemporáneo, recabando para ello la opinión de las Organizaciones de afectados que cuentan con personal técnico al efecto."

La Delegación Territorial envió la siguiente respuesta:

"En contestación a su escrito de 23-08-00, en el que formulaba una recomendación en la actuación de oficio seguida en relación con las condiciones de accesibilidad del Centro de Arte Moderno y Contemporáneo, pongo en su conocimiento que según ha informado el Jefe del Servicio Territorial de Cultura, la planificación, tramitación y ejecución del proyecto corresponde a la Consejería de Educación y Cultura, por lo que cualquier modificación de la obra ha de ser aprobada por la Dirección General de Patrimonio. En base a ello, se remitirá su escrito a la citada Dirección General, por si considera pertinente atender a la recomendación formulada."

En vista de ello, dimos traslado a la Consejería de Educación y Cultura del informe remitido por la Delegación Territorial y de nuestra recomendación, recibiendo la siguiente respuesta, por la que entendimos aceptada la misma:

"En contestación a su escrito relativo a recomendación formal sobre condiciones de accesibilidad del Centro de Arte Moderno y Contemporáneo para personas discapacitadas, remitido a esta Consejería, comunico lo siguiente:

Uno de nuestros objetivos es lograr la plena integración de las personas con minusvalías motoras y sensoriales en el entorno social y cultural en el que viven. En el caso del Centro de Arte Moderno y Contemporáneo de León, se hizo llegar a los técnicos que trabajan en él, con anterioridad a su carta, la normativa legal al respecto en el convencimiento de que ésta será aplicada. No obstante, esta Consejería toma en consideración sus propuestas con el fin de estudiar su inclusión en el proyecto."

Esta Institución tuvo conocimiento de las obras de acondicionamiento o reestructuración que el Ayuntamiento estaba llevando a cabo sobre las edificaciones situadas en los nº 5 a 9 de la Avda. de la Magdalena de León, cuya finalidad es el establecimiento del Centro Cívico "León Oeste".

Una vez más, se solicitó información sobre el modo en que se han resuelto las condiciones de accesibilidad

arquitectónica en los mencionados edificios para su nuevo destino y, dado que el uso de esta clase de instalaciones lo hace imprescindible, para que resulten perfectamente utilizables por todos los ciudadanos sin exclusión alguna. Concretamente:

"1) Accesos a todas las plantas y dependencias.

2) Acceso a los servicios complementarios como aseos, oficinas, etc."

Nos fue remitido el siguiente informe:

«En contestación a su carta, donde solicita informa - ción sobre las condiciones de accesibilidad del edificio del "Centro Cívico León Oeste", que actualmente está en construcción, le comunico que según el proyecto de los arquitectos(…), aprobada en la Comisión del día 13 de octubre de 1998, la normativa a aplicar es la siguien - te:

- Reales Decretos 21499/76, 2159/1978 y 556/89, Sobre Accesibilidad en espacios públicos y edificios.

- Decreto 39/1987, de 4 de junio, sobre supresión de barreras arquitectónicas. En el proyecto se han tenido en cuenta todos los parámetros para cumplir las condi - ciones de accesibilidad arquitectónica, tanto desde el espacio exterior (se ha previsto que algún bloque esté a nivel y el resto con rampa antideslizante y de pendiente máxima ,39%), los huecos de paso (un ancho mínimo de 0,80 m.), los pasillos (un ancho mínimo de 1,20 m. en todos los recorridos), el ascensor (para 8 personas, adaptado minusválidos) y los aseos (se dispondrá de aseos independientes para minusválidos en cabinas y de aseos adaptados en el Bloque Tercera Edad y en la Guardería).»

Se pudo comprobar que el Instituto de ESO Virgen de la Encina, sito en la calle General Gómez Núñez de Ponferrada, contaba con un elevado número de escalones para acceder a su interior a través de su entrada principal, lo que constituía una grave dificultad para los alumnos que por razones de accidente o enfermedad de carácter permanente o transitorio tuvieron problemas de movilidad.

Se solicitó informe sobre las cuestiones siguientes:

"1) Otros accesos permanentes o habilitados con que cuenta el edificio que permitan el fácil acceso de los alumnos con problemas de movilidad y en su caso usua - rios de sillas de ruedas.

2) Fecha aproximada de construcción del edificio.

3) Obras de adaptación o remodelación que ha expe - rimentado en los últimos diez años.

4) Proyectos de reforma que actualmente existan sobre el mismo".

Del contenido del informe, emitido por la Dirección Provincial de Educación, resulta que la falta de accesibilidad arquitectónica en el edificio del Instituto de ESO Virgen de la Encina de Ponferrada, en C/ General Gómez Núñez, era total y sin posibilidad de subsanación en un futuro inmediato, ya que nada había previsto en este sentido.

Aun suponiendo que en el Instituto Virgen de la Encina no se encontrara escolarizado ningún alumno con problemas permanentes de movilidad ni utilizando silla de ruedas, y de que en caso de darse tal circunstancia existiera la posibilidad de traslado a algún otro centro en que puedan ser cursados los estudios correspondientes a la ESO con mayor comodidad, la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, dentro de su generalidad enumera concretamente los espacios a los cuales se deberían de aplicar las actuaciones previstas en ella, señalando: en primer lugar, los centros y servicios sanitarios y asistenciales, y en segundo lugar, "centros de enseñanza, educativos y culturales", y ello cuando se trate, tanto de construcción de nueva planta como de obras de ampliación, reforma, reparación, rehabilitación o mejora, redistribución de espacios, incluso cambio de uso.

En caso de no llevarse a cabo ninguna de las anteriores operaciones, está prevista la adaptación de dichos espacios, según la Disposición Transitoria de la Ley, en plazo de diez años desde la entrada en vigor de la misma.

Lo dilatado del plazo excluye la inmediata obligatoriedad de la adecuación de estos espacios a las disposiciones de la Ley, si antes no se acometen obras de reparación o mejora.

No obstante, la realidad constatada por esta Institución, a través de las quejas tramitadas y de los contactos constantes con las personas que padecen algún tipo de discapacidad física, sus familias y las asociaciones en que se agrupan, es que el derecho a la educación, que la Constitución proclama en el art. 27, se ve con frecuencia afectado en su ejercicio por circunstancias extrañas a la configuración normativa del mismo, una de las cuales es precisamente la existencia de barreras en los centros docentes. Afectación que disminuye la regularidad de asistencia a clase y a otras actividades, al depender de la ayuda de otras personas para acceder al centro, así como la posibilidad de libre elección del mismo, de participación en su control y gestión y, en suma, de que la educación cumpla íntegramente su finalidad constitucional.

Ello hace necesario proceder a la adaptación de los centros docentes cuyos edificios no cumplan con las condiciones mínimas para que todos los alumnos sin excepción, que se encuentren escolarizados o que puedan estarlo en el futuro, puedan acceder al suyo en las mismas condiciones de seguridad y comodidad. Sin que la Administración competente en estas materias –hoy la Junta de Castilla y León- deba detenerse ante un plazo permisivo para dotar a los Colegios e Institutos de aquellos recursos de toda índole (también los materiales de acceso), previstos en el art. 58.1 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sis-

tema Educativo, la cual obliga (sin aplazamiento) a dicha Administración a garantizar para todos una enseñanza de calidad.

Se recomendó pues, a la Consejería de Educación y Cultura:

"Que por parte de esa Consejería, según sus competencias, únicas o compartidas en su caso con otras administraciones, se proceda con toda celeridad a elaborar un plan de reforma del IES "Virgen de la Encina", de Ponferrada, que haga posible la eliminación de las barreras existentes en el mismo, o, en caso de resultar imposible hacerlo en un breve plazo, que se apliquen medidas subsidiarias que permitan el acceso al mismo de todos los alumnos en condiciones de igualdad."

Se tramitó, asimismo, el expediente **OF/15/00,** sobre la falta de accesibilidad desde la vía pública hacia el interior de la sede la Agencia de Desarrollo Económico de Soria en la calle Caballeros nº 24, de esta ciudad.

Como quiera que en dichas dependencias se presta un servicio público, no parece necesario justificar la conveniencia de que todos los ciudadanos puedan acceder a las mismas con facilidad y comodidad.

En el ánimo de colaboración institucional, solicitamos de la Delegación Territorial la siguiente información al respecto:

"- Antigüedad aproximada del edificio.

- Condiciones de accesibilidad interior, a todas las plantas y servicios que corresponden a la Agencia de Desarrollo.

- Posibilidad de llevar a cabo las adaptaciones necesarias al objeto que nos ocupa (habilitación de entradas alternativas, instalación de ascensores o salvaescaleras, reubicación de servicios, etc.).

- Tipo de actuaciones a seguir en su caso por razón de la titularidad del dominio sobre el inmueble."

La Delegación Territorial dio traslado del informe emitido por la Gerencia Provincial de la ADE.

"En respuesta a lo solicitado por el Procurador del Común de Castilla y León, en escrito, realizamos el presente informe contestando a los puntos solicitados:

- Antigüedad aproximada del edificio: el edificio es un palacio muy antiguo restaurado en el año 1931, del que desconocemos la fecha de construcción.

- Condiciones de accesibilidad interior, a todas las plantas y servicios que corresponden a esta Agencia: para acceder desde la calle a la planta baja hay que salvar un escalón y las 2 puertas de entrada. En esta planta baja se encuentran todos los servicios de atención al público, sin barreras arquitectónicas, siendo accesibles a toda persona que los requiera. En planta primera se encuentran los aseos, a los que se accede por una escalera interior de 18 peldaños no accesible a personas con minusvalías físicas.

- Posibilidad de llevar a cabo las adaptaciones necesarias: es posible realizar una rampa de entrada a la planta baja desde la calle, para salvar el obstáculo que supone el escalón. La adaptación necesaria para eliminar el obstáculo que supone la escalera interior, debería informarla un técnico competente dada la complejidad de la misma.

- Tipo de actuaciones a seguir en su caso por razón de la titularidad del dominio sobre el inmueble: siendo la titularidad del inmueble de un particular, se debería solicitar su autorización y la del ayuntamiento".

El expediente **OF/108/00** fue abierto ante la existencia de barreras en las instalaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Valladolid, compartidas por la Tesorería General de la Seguridad Social, en la calle Gamazo nº 3, 5, y 7.

Se hicieron llegar a la Dirección Provincial los antecedentes:

"En este sentido, con motivo de la elaboración por parte del Procurador del Común de Castilla y León del "Informe Especial sobre la Integración Social de las Personas Minusválidas en Castilla y León" (BOCyL nº 228, de 28 de mayo de 1998), esa Dirección Provincial nos hizo saber, mediante escrito de 17 de junio de 1997, con reg. de salida nº 020672, que el edificio en cuestión se encontraba en fase de remodelación integral, con ocasión de la cual se preveía salvar las barreras arquitectónicas mediante la instalación de elevadores y otras soluciones adecuadas.

Al respecto y en tanto se llevaban a cabo las obras, varias unidades administrativas se encontraban ubicadas en diversos locales en los cuales no existían en general problemas de acceso para los usuarios afectados por problemas de movilidad (quedando así consignado en el mencionado Informe Especial, pag. 14062).

Después del tiempo transcurrido es de nuestro interés conocer el resultado que la aludida remodelación ha producido en orden a facilitar el uso del edificio a todos los ciudadanos sin excepción. Es decir:

1) Condiciones de accesibilidad que se han llegado a conseguir después de las obras correspondientes en la entrada principal o en posibles entradas secundarias.

2) Servicios del INSS y de la Tesorería de la Seguridad Social que se prestan en la sede principal y cuales se han trasladado fuera de la misma".

Se recibió la respuesta que sigue:

"En contestación a su escrito de fecha 2-11-2000, en el que nos solicita determinada información, con motivo de la elaboración del "Informe Especial sobre la Integración Social de las Personas Minusválidas en Castilla y León", le comunicamos lo siguiente:

Como consecuencia de las obras de remodelación integral llevadas a cabo en el edificio sede de las Direc-

ciones Provinciales del INSS y TGSS, sito en C/ Gamazo 3 y 5 de esta ciudad, se ha instalado en la puerta princi - pal de entrada a nuestras oficinas un elevador, con el fin de salvar las barreras arquitectónicas que existían y facilitar el acceso a nuestras dependencias de todas las personas sin excepción.

Asimismo, uno de los ascensores existentes, cumple con las medidas necesarias para permitir el acceso a las distintas plantas del edificio a las personas discapacita - das que precisen utilizar un silla de ruedas.

Igualmente, se han previsto en todas las plantas ser - vicios higiénicos para los usuarios con problemas de movilidad.

Por último, le informamos que una vez concluidas las obras de remodelación integral, todas las unidades que, como consecuencia de las obras, se habían instala - do provisionalmente en diversos locales, actualmente están ubicadas en la sede principal C/ Gamazo 3 y 5, habiéndose reservado toda la planta baja a zona de atención al público usuario de nuestros servicios a tra - vés de las siguientes unidades:

Registro General, tanto del INSS como de la TGSS".

La buena disposición ante los requerimientos de la Institución demostrada con frecuencia por parte de instituciones y entidades que se encuentran fuera de la estructura de la Administración Pública, pero cuyo funcionamiento y actividad son susceptibles de afectar decisivamente a la calidad de vida de sus usuarios o beneficiarios, hace que en el presente informe debamos de consignar las actuaciones de oficio **OF/81/00, OF/82/00 y OF/83/00** sobre las condiciones de accesibilidad en las sedes de los Partidos Políticos, Centrales Sindicales y Agrupaciones Empresariales.

La experiencia de la Institución a través de la relación mantenida constantemente con las personas discapacitadas, sus familias y las asociaciones en que se agrupan, ha demostrado la importancia de las barreras físicas como obstáculo para alcanzar una adecuada participación en la vida política, que el art. 6º de la Constitución prevé se instrumentalice fundamentalmente a través de los partidos políticos.

Dichas barreras, al mismo tiempo, provocan la exclusión de determinados grupos de ciudadanos de la participación en sus intereses económicos y sociales, en cuya defensa y promoción el art. 7º de la Constitución ha implicado también a los sindicatos de trabajadores y a las organizaciones empresariales.

En este sentido, fueron planteadas a los respectivos órganos regionales de los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, las siguientes cuestiones:

"Características arquitectónicas de los edificios que albergan las respectivas sedes en orden a la posibilidad de que las personas que padecen algún tipo de minusva - lía física, psíquica o sensorial puedan acceder con toda normalidad a las actividades y servicios ofrecidos por la organización.

Obras que en las distintas sedes se hayan realizado o estén previstas para aplicar los preceptos de la Ley 3/98, de 24 de junio, LASB."

Los resultados fueron los siguientes:

a) Partidos Políticos:

PSOE:

En contestación a su comunicación de fecha 15 de septiembre de los corrientes le paso a detallar la infor - mación solicitada en relación a las características de nuestras sedes provinciales y regional, para el acceso a personas con minusvalías.

ÁVILA.- Ubicada en una planta baja, sin ninguna barrera que dificulte el acceso.

BURGOS.- Se encuentra en una planta baja con total disponibilidad de accesos.

LEÓN.- Situada en un primer piso, de un edificio con ascensor.

PALENCIA.- Se trata de una planta compartida con varias oficinas, entre otras la Dirección Provincial de Tráfico, situada en una entreplanta con escaleras. Será preciso solucionar el problema mediante acuerdo con el resto de las empresas del edificio.

SALAMANCA.- Situada en una planta baja, carece de impedimentos para acceder a sede.

SEGOVIA.- Ubicada en planta baja sin barreras que dificulten el acceso.

SORIA.- Situada en 3ª planta, con ascensor, con escaleras para acceder al ascensor, se solicitará a la Comunidad de Vecinos la posibilidad de colocar una rampa hasta el ascensor.

VALLADOLID.- Se trata de una primera planta con ascensor, para acceder hasta el ascensor existe una rampa adecuada.

ZAMORA.- Situada en planta sótano con escaleras, se está estudiando la posibilidad de construir una rampa mecánica.

SEDE REGIONAL.- Situada en planta baja, dispone de rampas para acceder a la sede.

No deja de llamar la atención, cuando menos, la referencia a la sede del PSOE en la ciudad de León, en la que es evidente la existencia de escalones en su entrada desde la calle.

Izquierda Unida de Zamora:

"En relación a este tema, deseo comunicarle nuestra sensibilización con el colectivo de ciudadanos con algún tipo de discapacidad o limitación, que nos ha llevado incluso a dirigirnos a Vd. a través de nuestro Grupo

Municipal en el Ayuntamiento de Zamora para recabar su apoyo a la eliminación de obstáculos en las aceras de la ciudad como las máquinas de la ORA, y que deseo agradecerle a través de este escrito.

No obstante, debo comunicarle que la sede de IU de Zamora (la única existente en la provincia), en régimen de alquiler, está situada en la primera planta de un edi - ficio antiguo, sin ascensor y con una escalera de acceso que resulta peligrosa incluso para personas sin ningún tipo de discapacidad. Compartimos estas dificultades de acceso con un vecindario que por su edad también se ve afectado para acceder a su vivienda. La contrapartida es el bajo precio del alquiler, que en este momento es el único que IU de Zamora puede permitirse".

Partido Popular de Castilla y León:

"En contestación a su carta, le informo que el Parti - do Popular de Castilla y León no es el propietario de ningún edificio donde tiene instaladas sus sedes Regio - nal y Provinciales, y por lo tanto no puede realizar en ellas ningún tipo de obra o adaptación arquitectónica para las personas que nos indican.

Hemos instado en todo caso a que las Comunidades de Propietarios de dichos inmuebles adapten en lo posi - ble las entradas para poder ser mejorada su accesibili - dad".

Partido Nacionalista Castellano:

"En respuesta a su solicitud sobre características de los edificios donde se ubican las Sedes de TC-PNC en Castilla, tengo a bien informarle:

En este momento TC-PNC no posee Sede en Burgos. El Grupo Municipal de TC-PNC ocupa un tercer piso, sin ascensor, en Plaza del Rey San Fernando, 2 cedido por el Ayuntamiento de Burgos.

Nueva sede de TC-PNC. En la primavera del 2001, TC-PNC abrirá su Sede oficial en Burgos, en la planta baja de un edificio nuevo por lo que se cumplirá con todos los requisitos especificados en la LASB.

Sede de Valladolid: Calle Moyano, 4, 5. TC-PNC ocupa un espacio comercial al que se puede acceder por ascensor, pero hay que reconocer que el ascensor es muy estrecho lo que posiblemente no facilite el acceso a personas que se desplacen en sillas de ruedas, además, antes de llegar al ascensor, hay que bajar unas escale - ras".

b) Centrales Sindicales:

CC OO remitió un informe amplio y exhaustivo, advirtiendo que de dicho patrimonio el Sindicato es en todo caso usufructuario y no propietario, siendo la Administración Pública la responsable del mismo:

Dado lo prolijo de la información consignamos únicamente un extracto de la misma:

a) Totalmente inaccesibles y sin posibilidad de solución en este sentido, los locales de Salamanca y localidades de la provincia, Segovia y provincia, Soria capital, Valladolid, Zamora, Venta de Baños y León.

b) Accesibles en parte y que con determinadas actuaciones podrían llegar a serlo completamente: Palencia y Aguilar de Campoo.

c) Totalmente accesible: Guardo mediante traslado a otro local según estaba previsto.

Unión General de Trabajadores:

"Este asunto es de gran preocupación para nosotros, siendo nuestro propósito llevar a cabo un informe serio y exhaustivo de las condiciones de accesibilidad de los edificios que albergan nuestras sedes, especialmente en aquellos espacios destinados a la atención al público. Una vez detectadas las carencias y deficiencias, elabo - raremos un plan corrector de las mismas, plan que tiene que pasar por un convenio de actuación, en primer lugar, con la Administración, ya que nuestras sedes en la mayoría de los casos están ubicadas en edificios de titu - laridad Pública, y en segundo lugar, con los demás ocu - pantes de los edificios, otras organizaciones sindicables, empresariales y AAPP.

Por todo ello quiero poner en su conocimiento nues - tro compromiso de enviarle toda la información solicita - da en cuanto nos sea posible, es decir, tras la redacción del informe que llevaremos a cabo con todos los datos que obren en nuestro poder".

Unión Provincial CSI o CSIF de León:

"Respecto a las características arquitectónicas del edificio de la sede del CSI-CSIF en León debo manifes - tar que la misma está ubicada en la Avenida P. Isla, 4, 1 dcha. Al tratarse de un piso en alquiler situado en un edificio de bastante antigüedad solamente existen dos tramos de escaleras, las cuales disponen de un pasama - nos, que no posibilitan comodidad alguna para el acceso con toda normalidad a las actividades y servicios ofreci - dos por este Sindicato de las personas que padecen algún tipo de minusvalía física, psíquica o sensorial.

No se han realizado obras ni están previstas otras para aplicar los preceptos de la LASB. ya que al ser piso de alquiler éste lo es por un periodo temporal. No se tiene conocimiento que el dueño del piso prevea realizar las obras adecuadas".

El CSI-CSIF de Ávila informó:

"Para su acceso por la zona norte hay que superar una escalera de 3 peldaños y por la zona Este basta con superar un peldaño. Una vez en el interior del edificio para llegar al lugar donde está ubicada esta Sección Sindical el trayecto se realiza por un amplio hall *y pasi - llos, ambos situados en una misma cota por lo que no se encuentra en el recorrido ningún obstáculo que dificulte su acceso".*

c) Organizaciones Empresariales:

Consignamos un extracto de los resultados según los informes remitidos por las respectivas agrupaciones:

Sedes accesibles:

Confederación Palentina de Organizaciones Empresariales en C/ Abilio Calderón, nº 4.

Federación Leonesa de Empresarios, C/ Independencia nº 5 de León.

Federación Española Segoviana en C/ Los Cochez, nº 1 de Segovia.

Confederación de Organizaciones Empresariales de Valladolid, C/ Acera de Recoletos, nº 18.

Confederación de Organizaciones de Empresarios Salmantinos, Plaza San Romás, nº 7.

Sedes no accesibles:

Confederación Vallisoletana de Empresarios. Plaza Madrid, nº 4, si bien es de tener en cuenta lo siguiente:

"Con el fin de dar una solución al problema planteado, la Confederación Vallisoletana de Empresarios en fechas 10 de noviembre de 1999 y 13 de julio del corriente año dirigió sendos escritos al Director del Área de Trabajo y Asuntos Sociales de la Delegación del Gobierno de la Junta de Castilla y León y al Jefe de la Inspección de Trabajo de Valladolid, respectivamente, para que así se lo hicieran llegar a la Subdirección General del Patrimonio, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por último, hemos de señalar que se ha dado traslado del escrito recibido a las asociaciones sectoriales de esta provincia, integradas en la Confederación, al objeto de que se manifiesten sobre la situación en la que se encuentran las sedes que ocupan."

Federación de Asociaciones Empresariales de Burgos, C/ San Pablo, nº 12.

Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas, C/ Vicente Tutor, nº 6.

Sedes accesibles en parte o que llegarían a serlo mediante algunas remodelaciones:

Confederación Abulense de Empresarios:

En la oficina principal (titularidad de los sindicatos) Plaza Santa Ana, nº 7 de Ávila, cuenta con ascensor con capacidad suficiente pero existen escalones en la entrada.

En la oficina de Arenas de San Pedro (titularidad del Ministerio de Trabajo) hay escaleras y no hay ascensor.

En las oficinas de Arévalo, el Tiemblo y Piedrahita, (titularidad del Ministerio de Trabajo y el Ayuntamiento) existen barreras al exterior.

Ante la presentación de algunas quejas sobre la dudosa accesibilidad en algunos campos de fútbol en construcción, y ante el conocimiento de la denuncia de un aficionado minusválido en relación con lo inadecuado de la solución dada en el caso de las instalaciones del recién estrenado estadio "El Toralín", en Ponferrada, se decidió actuar de oficio, tomando en consideración la siguiente expresión del denunciante, como exponente del modo en que las personas minusválidas tienen derecho a ver resueltas estas cuestiones:

"El acceso para minusválidos debe permitir entrar y salir, subir y bajar, solo o acompañado, de manera autónoma, sin dar el espectáculo, sin molestar a nadie y sin que peligre su integridad".

Incoado el expediente **OF/99/00** se solicitó la siguiente información a la Federación de Castilla y León de Fútbol:

"Conocimiento que por razón de sus funciones tiene o podría tener esa Federación del número y provincias de ubicación de los campos de fútbol de competición profesional que actualmente se encuentren proyectados, en construcción o recién construidos".

Se remitió por parte de la Federación la información que a continuación consignamos.

"SALAMANCA: Estadio "El Helmántico". Crta. Zamora, s/n. 37184 Villares de la Reina.

SORIA: Estadio "Los Pajaritos". Complejo Deportivo Los Pajaritos, s/n 24005 Soria.

VALLADOLID: Estadio "José Zorrilla". Avda. Mundial, 82, s/n 47014 Valladolid.

Estos tres estadios son los únicos en nuestra Comunidad donde juegan equipos pertenecientes a la Liga Nacional de Fútbol Profesional, que es la única competición profesional en nuestro país. El resto de estadios pertenecen a ciudades con equipos militantes en 2ª División "B", cuyos estadios enumero:

R. ÁVILA C.F. Estadio "Adolfo Suárez". Crta. de Sonsoles, s/n 05002 Ávila.

BURGOS C.F. Estadio "El Plantío". El Plantía, s/n 09006 Burgos.

C.D. LEONESA. En ejecución Nuevo Estadio.

S.D. PONFERRADINA. Estadio "El Toralín". Avda. de Asturias, s/n 24400 Ponferrada.

ZAMORA C.F. Estadio "La Vaguada". Ctra. Villalpando, s/n. 49002 Zamora".

Se ha solicitado a las respectivas Corporaciones Locales información sobre las condiciones de accesibilidad de los estadios citados.

2. DESARROLLO DE LA LEY DE ACCESIBILIDAD DE CASTILLA Y LEON

2.1. Fondo de Financiación

La Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, en su art. 30, estableció la creación de un fondo de financiación para la supresión de barreras dotado de los recursos siguientes:

"Los Presupuestos Generales de la Comunidad consignarán partidas presupuestarias finalistas en cada ejercicio para financiar la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación sensorial, así como para la dotación de ayudas técnicas.

Anualmente se destinará un porcentaje de esta partida presupuestaria para subvencionar programas específicos de los ayuntamientos para la supresión de barreras en el espacio urbano, los edificios de uso público y el transporte en su territorio municipal.

Estos programas específicos de actuación contendrán, como mínimo, un inventario de los edificios, locales y medios de transporte que deban ser objeto de adaptación, el orden de prioridades en que se ejecutarán y los plazos de ejecución del proyecto.

Tendrán prioridad para la citada financiación los entes locales que, mediante convenio, se comprometan a asignar una partida presupuestaria a la eliminación de las barreras a que se refiere esta Ley.

Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma deberán establecer en sus presupuestos anuales las partidas presupuestarias precisas para el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la presente Ley, con arreglo a su respectivo ámbito de competencia.

Igualmente se establecerán líneas de ayudas o subvenciones o fórmulas de concierto para la financiación de actuaciones de entidades sin ánimo de lucro o de particulares."

2.1.1. Efectos presupuestarios 2000-2001

Parece evidente que dicha previsión legal requeriría una dotación presupuestaria específica, ya que se habla de subvencionar programas específicos, convenios con las entidades locales, partidas de carácter finalista, líneas de ayuda, etc. Todo ello con un carácter específico, como corresponde a una norma de esta naturaleza que no se remite a contenidos_presupuestarios ya existentes. Y desde luego no parecía que las partidas presupuestarias a que se refiere el párrafo primero de dicho artículo debieran de limitarse a los presupuestos de la Gerencia de Servicios Sociales, sino que hay que entender el presupuesto que para este fin dediquen las Corporaciones Locales, las Diputaciones Provinciales, en relación con sus propias obras, la Consejería de Fomento en su programa de urbanismo, transporte, etc.

En esta creencia, el Procurador del Común abrió expediente de oficio con el número **OF/56/00** al no apreciar novedad alguna en los presupuestos de la Comunidad para el año 2000, y, en primer lugar, se acordó como medida previa recabar el criterio de la Gerencia de Servicios Sociales.

Con el fin de paliar la situación de marginalidad en que se encuentra el colectivo de personas discapacitadas motivada por las dificultades para acceder al medio físico, así como por la existencia de barreras en la comunicación, esta Institución entendió que para el cumplimiento de lo establecido en la Disposición Transitoria Única de dicha Ley sobre la adaptación a sus preceptos en el plazo de diez años de los elementos arquitectónicos y urbanísticos a que se refiere, era necesario aplicar las medidas de fomento establecidas en el Título III.

De modo que, ante la expresión excesivamente general de la Ley y la total imprecisión en cuanto a la forma y plazo de constitución de dicho Fondo, se solicitaron a la Gerencia los siguientes datos sobre la constitución del mismo:

"1) Convenios o acuerdos que, en su caso, esa Gerencia ha celebrado con las Entidades Locales a fin de que estas se comprometan a asignar partidas presupuestarias para la eliminación de barreras en su término municipal.

2) Cualquier tipo de medidas iniciadas o previstas por la Gerencia y en el ámbito de sus competencias, para la creación y dotación del Fondo."

Se obtuvo la siguiente respuesta:

"La Ley 3/1998, de Accesibilidad en su artículo 30, referente a las medidas de fomento y control, señala la creación de un Fondo para la supresión de barreras dotado de recursos a través de:

a.- Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

b.- Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma.

c.- Líneas de ayuda o subvenciones para la financiación de actuaciones de entidades sin ánimo de lucro.

La Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León desde su creación, viene destinando, en los ejercicios presupuestarios correspondientes, líneas de actuación en este sentido, a través de subvenciones a Entidades Locales y Entidades Privadas sin ánimo de lucro, destinadas a la remodelación y mejora de centros, tanto de Personas Mayores como de Personas Discapacitadas, lo cual incluye la supresión de barreras con el fin de que los mismos sean accesibles.

Asimismo, existen otras líneas de actuación a través de ayudas económicas de carácter individual dirigidas a Personas Mayores y Personas con Discapacidad, y destinadas a adaptación de la vivienda y otras, como ayudas en el transporte, ayudas destinadas a mejorar la

comunicación de personas con discapacidad auditiva, visual, etc., que conlleven la finalidad antes señalada: eliminación de barreras y mejora de la accesibilidad.

Por otro lado, en los centros dependientes de la Junta de Castilla y León, se vienen destinando fondos para adaptación de los mismos en este sentido, especial - mente la reconversión de los centros para Personas Mayores Asistidas.

No obstante, estas líneas se están potenciando actualmente y constituyen en este momento y en el futuro inmediato un objetivo prioritario de esta Gerencia".

La situación puede resumirse en el siguiente cuadro:

INVERSIONES EN MEJORA DE LA ACCESIBILIDAD Y SUPRESIÓN DE BARRERAS

CONCEPTO	PERIODO 96/99			AÑO 2000			PREVISIÓN 2001		
	PERS. MAYOR.	PERS. DISCA.	IMPOR. TOTAL	PERS. MAYO R.	PERS. DISCAP.	IMPOR. TOTAL	PERS. MAYO.	PERS. DISCA.	IMPORTE TOTAL
	IMPOR.	IMPOR.		IMPOR.	IMPOR.		IMPOR.	IMPOR.	
Adaptación Normativa	255.350	75.341	330.691	100.000	30.000	130.000	250.000	30.000	280.000
Remodelación y Mejora	198.800	277.000	475.800	125.000	191.000	316.000	275.000	133.700	408.700
Ayudas Técnicas		104.024	104.024		34.000	34.000		161.200	161.200
Ayudas Individuales	83.900	322.455	406.355	40.000	94.000	134.000	25.000	101.713	126.713
Obras y equip. en Centros Propios	81.751	235.600	317.351	175.000	85.000	260.000	209.000	241.000	450.00
Serv. Int. Lenguajes y Signos		43.327	43.327		15.125	15.125		15.570	15.570
TOTALES	619.801	1.057.747	1.677.548	440.000	449.125	889.125	759.000	683.183	1.442.183

No obstante fue necesario insistir, manifestando el interés de la Institución en contar con datos más explicativos ya que en relación con los presupuestos para el año 2001 lógicamente sólo se contenían previsiones.

"Sin perjuicio de las cantidades incluidas anualmen - te en el presupuesto de gastos de la Gerencia para otros muchos fines que forman parte de las competencias de la misma. De lo cual tiene cumplido conocimiento la Insti - tución y de cuya existencia, gestión eficiente, formula - ción legal y presupuestos para su disfrute, informa a cuantos ciudadanos comparecen ante la misma expo - niendo dudas en torno a la verdadera efectividad de los derechos de carácter social reconocidos en la Constitu - ción, es necesario a esta Institución conocer el siguiente dato:

Cantidades incluidas en el presupuesto de gastos de la Gerencia Regional de Servicios Sociales para el año 2001 cuyo fin exclusivo sea la integración del Fondo para la supresión de barreras, establecido por el artícu - lo 30 de la Ley 3/98, LASB."

El resultado de las previsiones facilitadas por la Gerencia de Servicios Sociales dieron lugar a las siguientes cifras:

PERSONAS CON DISCAPACIDAD:

A) Inversiones, mejora y accesibilidad centros.

-Obras y Equipamiento en centros	40.000.000
-Total Corporaciones Locales	40.000.000
-Inversiones mejora y accesibilidad Centros	141.124.000
-FEDER inversiones, mejora y accesibilidad Centros	250.000.000
Total entidades sin fin de lucro	391.124.000
TOTAL A	431.124.000

B) Adaptaciones, accesibilidad viviendas y ayudas técnicas.

-Adaptaciones, Accesibilidad vivienda y ayudas técnicas	100.390.000
-Adaptaciones y equipamiento Técnico específico	30.300.000
TOTAL B	130.690.000

C) Atención a personas con discapacidad auditiva.

-Servicio de interprete lengua de signos	21.100.000
-Apoyo a familias de personas sordas	1.000.000
TOTAL C	22.100.000

TOTAL SECTOR PERSONAS CON DISCAPACIDAD 583.914.000

Al tratarse de una cuestión en la que intervienen otras Administraciones pero que se desarrolla en el entorno de los Servicios Sociales, esperábamos una mayor clarificación por parte de la Gerencia. Sin embargo, seguimos sin contar con datos precisos sobre el modo de constituirse el Fondo para la supresión de barreras prevista en la Ley, que nos permitan elaborar una resolución en asunto de tanta trascendencia.

3. MODIFICACION DE LA LEY DE ACCESIBILIDAD DE CASTILLA Y LEON

La Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas para el año 2001, en su art. 45, modificó la LASB de Castilla y León. La modificación a que nos referimos a continuación tiene considerable trascendencia, pues ha venido a dilatar aún más la aplicación de la Ley. Ésta, en su Disposición Final Primera, preveía que "los municipios que cuenten con algún tipo de normativa u ordenanza reguladora del objeto de esta Ley, deberán acomodar sus contenidos a los de ésta en el plazo de dos años".

Pues bien, el Proyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas de Castilla y León para el año 2001 prevía la siguiente modificación de la misma:

"Los municipios que posean algún tipo de normativa u ordenanza municipal reguladora del objeto de esta Ley, deberán acomodar sus contenidos a los de la misma, en el plazo de dos años desde la aprobación del reglamento que la desarrolle".

En relación con este plazo es preciso recordar que la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido, en su Disposición Final Séptima, ya determinaba que "Para adecuar el coste de los derechos contenidos en esta Ley a las disponibilidades presupuestarias que permita la situación económica del país se establece la siguiente lista de prioridades, que las Administraciones Públicas deberán atender inexcusablemente en la forma indicada:

7ª) Normativa sobre movilidad y barreras arquitectónicas

De todos modos, el coste total de la presente Ley debe estar plenamente asumido en el plazo máximo de diez años a partir de su entrada en vigor".

Se han cumplido 19 años de la LISMI citada y se han cumplido dos años desde la entrada en vigor de la LASB sin que sea posible dar efectividad a sus mandatos al no contar aún, se dice, con las correspondientes reglas de desarrollo de la misma. Por ello, hasta ahora ha servido únicamente como pauta de actuación para los entes públicos y los particulares en aquellos casos en los que a priori existe la voluntad de actuar con arreglo al sentido y finalidad de la misma.

Los propios órganos de la Junta de Castilla y León, ante nuestra insistencia en la necesidad de seguir las disposiciones de dicha norma en las nuevas construcciones y obras, reiteradamente alegan la imposible exigibilidad efectiva de la misma en tanto no se apruebe el Reglamento que en estos momentos se está elaborando y cuya aprobación probablemente no tenga lugar hasta dentro de varios meses.

La modificación de la LASB, prevista en el proyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos de Castilla y León para el año 2001, al aplazar de momento indefinidamente, la obligación para los Ayuntamientos de adecuar la normativa municipal a los preceptos de la misma, es motivo de seria preocupación para este Procurador del Común, ya que implica la prolongación de una situación de discriminación e injusticia para un colectivo cuyos derechos, a pesar de encontrarse entre aquellos que cuentan con una protección especial en la Constitución Española, frecuentemente se pretenden subordinar a intereses no protegidos de modo tan expreso.

De esta preocupación dimos traslado a la Comisión Permanente de relaciones con el Procurador del Común, de las Cortes de Castilla y León, antes de la aprobación del texto definitivo. En los siguientes términos:

"No olvidemos que, entre todas las Administraciones obligadas al cumplimiento de la LASB, es de los Ayuntamientos de quienes depende, por razones obvias, de modo preferente y determinante el que se cumpla el objeto de la misma.

Por las razones expuestas y en el ejercicio de las facultades que me confiere el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, debo advertir a V.E. de la necesidad de no seguir creando obstáculos para la aplicación inmediata de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

Ruego dé traslado del presente escrito a todos los Grupos Parlamentarios integrantes de la Comisión".

4. REGLAMENTO DE LA LEY DE ACCESIBILIDAD Y SUPRESION DE BARRERAS

Mediante la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, se ha venido a dar cumplimiento, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, al art. 9.2 de la Constitución, a la Ley 13/82, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido, así como a la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León. A su vez, dicha Ley responde al legítimo ejercicio de las competencias que con carácter de exclusivas y de acuerdo con la Constitución, confiere a dicha Comunidad el Estatuto de Autonomía en su art. 32.9ª.

En este sentido es de observar que la mencionada Ley 3/98, en su Disposición Final 4ª, dispone que: "en un plazo no superior a un año, desde la entrada en vigor de la misma, la Junta de Castilla y León dictará los reglamentos y demás disposiciones para su desarrollo".

Esta Ley, que entró en vigor el 1 de octubre de 1998, cuenta ya con dos años y siete meses de vigencia, sin que se hayan reglamentado aquellas cuestiones respecto de las cuales la misma remite a sus futuras reglas de desarrollo. Como consecuencia, no es posible contar con normas claras y precisas que determinen las condiciones que deben de reunir aquellos elementos e instalaciones, previstos legalmente, que pueden facilitar la accesibilidad a las personas discapacitadas.

Por todo ello se acordó requerir formalmente a la Junta de Castilla y León a través de la Gerencia de Servicios Sociales y, aun a sabiendas de la complejidad que necesariamente entrañarían los trabajos para la elaboración del aludido Reglamento, solicitar la siguiente información:

"1) Fase de elaboración en que se encuentra en estos momentos el Reglamento a la Ley 3/98 de 24 de junio.

2) Actuaciones que se encuentran pendientes por parte de los órganos que deben intervenir en la elaboración del texto definitivo.

3) Plazo en el cual se prevé aproximadamente pueda ser aprobado".

La respuesta por parte de la Gerencia fue:

"Una vez aprobada la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras, desde la Gerencia de Servicios Sociales se han impulsado y coordinado las acciones necesarias para la elaboración del borrador al texto del Reglamento que desarrolla la Ley 3/1998.

Este borrador ha sido remitido recientemente a las entidades implicadas, encontrándose actualmente en fase de alegaciones.

Por otro lado, el pasado 10 de mayo de 2000 se ha publicado el Decreto 100/2000, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras en Castilla y León. Esta Comisión Asesora se constituye en órgano asesor, de propuesta y participación de la Comunidad de Castilla y León sobre estas materias.

El plazo para la constitución de este órgano es de 2 meses. Una vez constituido, una de sus primeras actuaciones será la elaboración de un informe preceptivo en relación al citado Reglamento.

Posteriormente se procederá a la correspondiente tramitación de este Reglamento, que, al tratarse de un decreto de desarrollo de ley, requerirá el informe preceptivo del Consejo de Estado, previo a su aprobación.

Por todo lo anteriormente expuesto, confiamos que en el plazo de unos meses, podrá procederse a su publicación".

4.1. Primeras sugerencias del Procurador del Común al texto del proyecto

Una vez estudiado con detalle el proyecto, se acordó la elaboración de un informe sobre su contenido, teniendo presentes el objeto y fines de la Ley 3/98 que debería desarrollar, así como los hechos que habían motivado las quejas presentadas por las personas discapacitadas ante esta Institución durante los cinco años de existencia de la misma.

Del contenido del presente informe se pretendió concluir la evidente insuficiencia de este proyecto de Reglamento para una aplicación de la Ley que cumpliera con el objeto de la misma. Es decir, que garantizara la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios de la Comunidad a todas las personas, según dispone su art. 1º:

De cara a las necesidades de la población minusválida, es de tener en cuenta, en primer lugar, el dilatado espacio de tiempo que deberá transcurrir hasta que los preceptos de la Ley produzcan cierta operatividad, ya que la Disposición Transitoria Única de la LASB establece un plazo de diez años para adecuar a la misma los elementos urbanísticos y arquitectónicos ya existentes, así como los proyectos que, a la entrada en vigor de la misma, se encontraran en fase de construcción o ejecución y todos aquellos que ya hubieran obtenido licencia o permiso necesario para su realización.

Se transcribe a continuación el contenido del Informe a que se ha hecho referencia:

«Informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

Si bien la Disposición Adicional Cuarta prevé que los instrumentos de planeamiento urbanístico ya redactados deberán incluir las determinaciones necesarias para el cumplimiento de la Ley en su siguiente revisión, no se señalan plazos al respecto.

Es preciso comenzar recordando algunos conceptos a que se refiere la Ley 3/98, de 24 de junio:

Espacio adaptado: aquél que se ajusta a los requerimientos funcionales y dimensionales que garanticen su utilización autónoma y con comodidad por las personas con limitación, movilidad o comunicación reducida.

Espacio convertible: aquel que, mediante modificaciones de escasa entidad y bajo coste, que no afecten a la configuración esencial, puede transformarse en adaptado o, como mínimo, en practicable.

Espacio practicable: cuando, sin ajustarse a todos los requerimientos que lo consideren como adaptado, no impide su utilización de forma autónoma a las personas con movilidad o comunicación reducida.

1) Servicios Públicos en Espacios no Convertibles

Un reglamento que va a estar vigente en un momento en que el concepto de accesibilidad tiene que ver con la habitabilidad del entorno como presupuesto normal en las ciudades modernas, no solo debería restringir el supuesto de la convertibilidad a casos extremos sino establecer límites de tiempo y condiciones para el caso de los edificios no convertibles en los que se preste algún servicio público; caso, sin embargo, en el que dice que "se deberán adoptar las medidas que garanticen el acceso a dicho servicio a las personas con discapacidad", pero sin determinar el tipo de ayuda, que podría ser humana, técnica, etc., y por otra parte distinta según el tipo de minusvalía del solicitante. Esta imprecisión permite pensar (ya que en la legislación sectorial no existe norma que establezca excepción alguna en favor de ciertos supuestos) que la situación apuntada puede darse, por ejemplo, en un centro sanitario, lo que resultaría injustificable.

2) Planes de Accesibilidad

La Ley en su art. 30.3, como una de las medidas de fomento para su aplicación, prevé la elaboración de planes y programas específicos de accesibilidad por parte de los Ayuntamientos a los que no se refiere el Reglamento, que, por otra parte, sí regula los Planes de Actuación que

deberán elaborar las Administraciones Públicas de Castilla y León para la adaptación de sus propios edificios, para cuya elaboración, por otra parte, no se prevén normas concretas sobre prioridades ni plazos.

3) Itinerarios accesibles

Al regular el art. 8.2 estos itinerarios, cuando el edificio disponga de más de una planta, (en cuyo caso deberán contar con los correspondientes elementos de comunicación vertical), dice que se podrán tomar medidas alternativas, pero no especifica de qué tipo. Como también está prevista (art. 13.1) la existencia de ascensor, en el caso de viviendas colectivas, cuando sea necesario realizar un desplazamiento en vertical de más de 6m. desde la cota de acceso, dejando los demás casos sin solución. Por ejemplo, cuando únicamente hayan de salvarse 5 1/2 m. En cualquiera de los casos para el que no puede caminar normalmente, resulta obvio que esta altura se convierte necesariamente en una montaña.

Es deseable en este punto una mayor concreción. Sobre todo teniendo en cuenta las controversias que el asunto plantea ordinariamente en el seno de las comunidades de propietarios y el hecho de que en el caso de que el minusválido que resulte afectado, aunque pueda solicitar una resolución judicial al respecto, deberá de costear él solo el ascensor o aparato elevador.

Se prevén espacios, en ejecución del art. 9.2.2 de la Ley, reservados en lugares públicos, como salas de proyecciones, palacios de congresos, cines y en general espectáculos para uso de personas con movilidad reducida. En este sentido se prevén espacios para instalar una silla de ruedas pero no se contempla la posibilidad de que existan plazas con asientos especiales para espectadores que, sin ser usuarios de sillas de ruedas, no puedan ocupar una butaca normal por problemas de movilidad (abatimiento de brazo, elemento especial de apoyo, refuerzo de pierna, etc.). Lo que requeriría algún tipo de asiento especial objeto de dicha reserva.

Por otra parte, se prevén espacios reservados para deficientes sensoriales en dichos lugares, pero no se especifican la ubicación ni características de los mismos, ni tampoco ningún tipo de ayuda técnica.

Del mismo modo, al decir que los escenarios y estrados serán accesibles, viene a ser más un principio general que una disposición de desarrollo ya que, en la realidad, la creencia más común es que un escalón de 30 cm. para acceder a un estrado no es una barrera.

4) Mobiliario urbano

En la colocación de algunos elementos del mobiliario en instalaciones y servicios públicos (interruptores, mandos, buzones, teléfonos, teclados, cajeros automáticos) y otros se permite una altura máxima desde el suelo de 1.20 cm.

Esta altura en relación con los citados elementos está siendo objeto de numerosas quejas por parte de los usuarios de sillas de ruedas. En modo alguno debería aparecer esta regla en el texto definitivo.

En relación con el mobiliario urbano se recogen, en general, las reglas básicas apuntadas por la ONCE en sus informes, pero nada se prevé para los casos en que sea necesario colocar determinados elementos en aceras que, por su estrechez, no permiten el espacio libre exigido (1.10 m.) hecho que, sobre todo en las pequeñas localidades, es frecuentísimo y motivo constante de quejas por parte de los invidentes y deficientes visuales.

Es una cuestión que debería dar lugar a que se apliquen medidas para facilitar la modificación de las normativas municipales cuanto antes.

Otra de las cuestiones que ha olvidado el Proyecto de Reglamento en relación con el mobiliario urbano es la posibilidad de que las cabinas movibles de WC, situadas en la vía pública, puedan ser usadas por aquellos ciudadanos que no pueden prescindir, al entrar en ellas, de su silla de ruedas. Siendo una cuestión de importancia al darse el caso de que ciertas patologías, como algunas lesiones medulares, tienen como una de sus consecuencias la incontinencia urinaria.

Existe una reivindicación, por parte de personas ciegas y deficientes visuales, ante los espacios muy amplios, para que se coloquen hitos o señales que faciliten su orientación. Problema que es susceptible de paliar mediante la colocación de franjas-guía o placas de orientación con pavimento de textura diferente en plazas públicas y otros grandes espacios cuando están desamueblados.

El art. 18.4 del Proyecto se refiere a los semáforos sonoros, previendo genéricamente unas características en cuanto a intensidad y ubicación.

No hay que olvidar que se cuenta con tecnología suficientemente desarrollada para que se delimiten exactamente los periodos de tiempo que deben encontrarse en funcionamiento así como la intensidad de los mismos, dependiendo de zonas, lo cual merecería la realización de estudios previos.

Resulta ineludible que el futuro Reglamento recoja estos aspectos.

5) Ascensores

En el art. 13.2.3 del proyecto se dice que “cuando por imperativos técnicos u otros condicionantes de carácter excepcional se imponga una solución diferente a la reserva de espacio prevista para el ascensor, esta deberá estar plenamente justificada en la documentación del proyecto”.

Partiendo de que se trata de edificios de nueva planta, en base a proyectos que deberán ser elaborados estando ya vigentes la Ley y el Reglamento, deberá de especificarse taxativamente cuáles son esos imperativos de carácter excepcional, estableciendo un *numerus clausus*

de los mismos y previendo, en su caso, una solución alternativa concreta. De lo contrario, el artículo permite que se den una multitud de casos en los que faltará la solución necesaria, ya que los condicionantes, al no especificarse, pueden darse por muchas vías.

La Orden de 21 de diciembre de 1998, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, establece la obligatoriedad de instalar puertas en cabinas, sistemas de alumbrado de emergencia y dispositivos de petición de socorro, para los ascensores que carecen de estos elementos. Se establece la necesidad de que la cabina esté dotada de puertas, así como otras medidas, etc., en aplicación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 95/16/CEE. Deberá dicha orden armonizarse con el Reglamento (art. 9.2.5.e), el cual dispone que con este motivo no se reduzca la capacidad del ascensor si éste no llega a tener la condición de practicable.

6) Reserva de viviendas

Al tratar (art. 13.3 del proyecto) de la reserva de viviendas para personas minusválidas, tanto de protección oficial como libres (o de promoción privada) se prevé la existencia de un registro de viviendas con estas características, así como un registro de solicitantes, permitiendo que aquellas viviendas que no sean demandadas por personas discapacitadas pasen a engrosar el cupo general. Pero no se establece un plazo mínimo durante el cual deban permanecer reservadas, ni se prevé la modificación de la legislación sectorial para establecer otras condiciones de acceso que las generales, con arreglo a las cuales la persona minusválida raras veces puede competir con el resto de solicitantes. Sin tener en cuenta este punto, el porcentaje de viviendas adaptadas objeto de la reserva puede no resultar útil al colectivo destinatario.

Según el texto del proyecto no existen garantías de que la desventaja no se siga produciendo en el futuro.

7) Barreras en la Comunicación Sensorial

En relación con las barreras en la comunicación, no está previsto el desarrollo de los arts. 29 y 26.3 de la LASB sobre la creación de puntos específicos de información asistidos por intérpretes de lengua de signos en las oficinas de información de la Junta de Castilla y León y de los Ayuntamientos con población de 20.000 habitantes.

Respecto del acceso de las personas sordas a la información televisada, a que se refiere el art. 46 del proyecto, sería necesario que se regularan con cierta concreción las condiciones de la emisión, ya que las dificultades que entraña este medio de comunicación, junto con la imprecisión, posibilita el no cumplimiento de la misma.

No se ocupa el proyecto de regular el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el art. 27 de la LASB en relación con el acceso de los discapacitados sensoriales a las Bibliotecas y actividades culturales y ocio en general.

No se refiere tampoco el proyecto a lo establecido en el art. 25.2 de la Ley, sobre las pruebas selectivas en las ofertas de empleo público, y la adopción al respecto de todas aquellas medidas que permitan a los aspirantes con discapacidad auditiva no depender del sentido del oído, ni de la limitada posibilidad que, para la lectura comprensiva y la expresión escrita, son inherentes a la sordera.

Es necesario especificar los medios que la Administración puede emplear en este sentido, a fin de que los aspirantes con discapacidad auditiva, además de consignar en la solicitud la adaptación de tiempo y medios, conozcan con cuáles pueden contar.

Por otra parte, la Ley prevé en su art. 25 que la Administración de la Comunidad Autónoma impulsará la presencia de guías para sordo-ciegos, instando a las Administraciones Públicas a prestar este servicio por personal especializado, sin que el proyecto de reglamento haga mención alguna a estas cuestiones.

8) Barreras en el Transporte

En los accesos a infraestructuras y dependencias, de estaciones, aeropuertos, etc., no está previsto cómo deberá resolverse lo establecido en el art. 20.3 de la LASB, ya que no se refiere el proyecto a la existencia ni condiciones de pantallas luminosas de información destinadas a personas con discapacidad auditiva.

El art. 42 prevé para el transporte urbano colectivo que los vehículos que en el futuro se incorporen sean del tipo de plataforma baja y que incorporen también otros elementos, para permitir tanto el traslado como el embarque y desembarque de las personas con deficiencias físicas y sensoriales.

No ocurre lo mismo al tratar los servicios interurbanos, regulares y discrecionales, según los arts. 40 y 41 del proyecto, los cuales se refieren a la reserva de plazas para viajeros con movilidad reducida y otros recursos, pero no hacen referencia expresa al medio de embarque necesario. Al respecto, el art. 22 de la LASB prevé que se facilitará el acceso y descenso de las personas con movilidad reducida. El Reglamento debería precisar la misma solución que en el caso anterior.

Teniendo presente que el art. 23 de la Ley establece que “reglamentariamente se determinarán las características a reunir por los distintos elementos a que se refiere el capítulo, debiendo procurarse que en el sucesivo desarrollo normativo se incorporen con prontitud cuantos avances tecnológicos favorezcan eficazmente su accesibilidad y fácil utilización”, parece conveniente que el Reglamento disponga que no solo los autobuses urbanos, sino todo vehículo destinado al transporte público de viajeros que en el futuro se incorpore a las respectivas flotas, cuente con medio de embarque autónomo para viajeros con deficiencias de movilidad.

Resulta evidente de una lectura del proyecto que el mismo no hace referencia a las normas técnicas específicas, como la Junta de Castilla y León en su momento advirtió a esta Institución que era absolutamente necesario para que pudiera exigirse verdaderamente este requisito.

En cualquier caso, para el futuro todo medio de transporte colectivo de viajeros debería estar adaptado para ser utilizado por personas con cualquier tipo de discapacidad, lo cual no se contempla en el proyecto. Esta es la tendencia en los países más desarrollados, pero la timidez con que se ha tratado este punto en el proyecto de la Junta de Castilla y León, dará lugar sin duda a un tipo de transporte adaptado puramente marginal.

En cuanto al taxi adaptado, que desde hace tiempo existe en todas las capitales de provincia de Castilla y León, el proyecto como tal no supone el más mínimo avance respecto de lo que ya existe, al no prever medidas incentivadoras para aumentar su número e incrementar el uso de estos vehículos por parte de todos los ciudadanos, y por otra parte abaratar su uso a algunos sectores de la población minusválida. No olvidemos que fue acogido en su día por los Ayuntamientos como un medio de normalización del transporte para personas discapacitadas.

9) Medidas de Fomento

El art. 30 de la Ley establece determinadas medidas de fomento y control, creando un fondo para la supresión de barreras así como para la colocación de ayudas técnicas, dotado de recursos con distintas procedencias, a cuya constitución no hace referencia el proyecto, así como tampoco a las líneas de ayuda o subvenciones a la Administración Local y entidades sin ánimo de lucro. Por razones obvias estas medidas deben ser prioritarias.

10) Señalizaciones

Se refiere el proyecto de modo más bien genérico a las necesarias señalizaciones de los espacios accesibles. Desde el momento en que dicha accesibilidad únicamente tiene el carácter de parcial y no generalizada, deben ser obligatorias siempre, situadas en lugar muy visible, indicando claramente el punto en que se encuentra el elemento o elementos adaptados, no solamente con logotipos sino con el texto explicativo correspondiente cuando sea necesario.

La señalización de las obras en la vía pública ha sido tratada con cierto rigor en el art. 18 de la Ley, lo cual contrasta con la regulación somera que contiene el Proyecto en su art. 35, que no desarrolla los pormenores de la información en forma escrita, sonora y táctil.

11) Patrimonio Histórico Artístico

Igualmente hubiera sido necesario que el proyecto desarrollara la Disposición Adicional Primera de la LASB, la cual se refiere a la excepción en cuanto a su aplicación en favor de los inmuebles que forman parte del Patrimonio Histórico-Artístico, ya que en determinados casos sería posible contemplar una convertibilidad progresiva como ya prevén las normas específicas de otras Comunidades Autónomas; así como consolidar normativamente lo que ya en la práctica se viene dando, en el sentido de aportar soluciones coyunturales mediante la llamada arquitectura efímera, para facilitar el acceso de todos los ciudadanos sin excepción a nuestras exposiciones, ferias, espectáculos y otros.

12) Régimen sancionador

En relación con el régimen sancionador deberá utilizarse la posibilidad ofrecida por la LASB de proceder a realizar especificaciones y graduaciones al cuadro de infracciones previstas, ya que, aunque en este aspecto la Ley viene a especificar más que en otros supuestos, aún reviste la inconcreción suficiente como para que un buen número de medidas correctoras no puedan llegar a aplicarse. Ejemplos:

¿Es posible establecer la distinción entre imposibilidad o grave dificultad para circular libremente? En cada caso dependerá del grado de minusvalía y del medio de ayuda empleado.

¿Es posible graduar a priori la necesidad de ayuda? Igualmente dependerá de los casos.

Por lo tanto, es urgente que se establezcan criterios objetivos, ya que de lo contrario los preceptos de la Ley pueden resultar en muchos casos inaplicables.

13) Personas laringectomizadas

La Ley 3/98 dispone en su art. 26.5 que la Administración Autonómica de Castilla y León elaborará un plan especial destinado a las personas laringectomizadas, cuestión que debería merecer alguna atención en el proyecto.

Como conclusión, añadiré que:

1) Es necesario que la Administración se emplee más a fondo, y para ello se prevean medidas contundentes en el Reglamento, para la supresión de las barreras que hoy existen en los centros educativos y sanitarios.

2) Debe también el Reglamento de la Ley 3/98 prever medidas susceptibles de incentivar la eliminación de las barreras existentes, estableciendo no solamente subvenciones sino también exención de tasas municipales cuando la obra tenga por objeto favorecer la accesibilidad y potenciando la financiación de las reformas a emprender por empresarios y particulares.

3) Resulta ineludible que existan otras normas para desarrollo de la Ley 3/98, ya que se dan aspectos que requieren de medidas especiales que sobrepasan lo que parece que ha sido el alcance inicial del presente proyecto.

4) Cuando por graves dificultades físicas o técnicas no se pueda cumplir con las exigencias de la legislación sobre accesibilidad (supuestos previstos en el art. 16.2

del Proyecto), dichas dificultades deberán ser justificadas haciendo intervenir a los Servicios Técnicos Municipales.

5) Las imprecisiones de que adolece el texto del proyecto, si no se subsanan, impedirán la aplicación correcta de la Ley, quedando unos derechos, que gozan de especial protección en nuestra Constitución, a lo que en cada ocasión determinen la solidaridad y buena voluntad.»

Por lo anteriormente expuesto se hizo a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente Resolución:

"Que se tengan en cuenta las observaciones que, con relación al borrador del texto del Reglamento, se incluyen en el informe adjunto, así como en sus conclusiones, para incorporarlas al texto definitivo del mismo."

Transcurrieron tres meses sin que llegáramos a tener conocimiento del criterio que hubieran merecido a la Gerencia de Servicios Sociales las puntualizaciones al texto formuladas por la Institución.

Sin dejar de reconocer que los trabajos de elaboración de dicho Reglamento necesariamente deben ser dilatados y prolijos, hay que poner de manifiesto la necesidad de contar lo antes posible con reglas específicas para la aplicación de la Ley citada para poner fin a la situación de inseguridad jurídica en que nos encontramos, lo cual a su vez ha provocado la pasividad de las Administraciones implicadas en la materia que nos ocupa, incluso claras desviaciones del objeto de la Ley, llegando a ser en múltiples ocasiones los propios órganos de la Junta de Castilla y León quienes han aducido ante esta Institución la ausencia de normas reglamentarias como motivo que lleva a eludir el deber establecido en la Ley 3/98, de 24 de junio, de incorporar condiciones de accesibilidad a las nuevas construcciones y obras.

Ante esta situación, merced a la cual se siguen poniendo trabas al ejercicio de algunos derechos fundamentales de ciertos grupos de ciudadanos, el Procurador del Común, tras valorar positivamente que para la redacción del proyecto del Reglamento se hubiera procurado por parte de la Gerencia recabar el criterio del mayor número de organizaciones de personas discapacitadas (lo que sin duda habrá contribuido a la demora), se instó a que se procediera con la máxima celeridad en los trámites que restaban hasta la aprobación del mismo, de modo que no fueran sobrepasados en exceso los plazos legales; lo cual creíamos tanto más necesario cuanto que, habiendo entrado en vigor la LASB el 1 de octubre de 1998, ya se había superado ampliamente el plazo de un año establecido en su Disposición Final Cuarta.

También el Decreto 100/2000 de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Asesora para la Accesibilidad, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 10 de mayo de 2000, y que establece en su Disposición Adicional Primera que "Dentro del plazo de dos meses a contar desde la entrada en vigor del presente Reglamento se procederá a la designación de los miembros de los órganos previstos en el mismo, así como a la constitución de éstos". Pues bien, esta Comisión Asesora, que debe emitir preceptivamente un informe sobre el proyecto de Reglamento, a fecha de 24 de octubre de 2000, aún no se había constituido.

"Por todo lo cual y en uso de las facultades que como Procurador del Común de Castilla y León me confiere el Estatuto de Autonomía y la Ley 2/94, de 9 de marzo, además de reiterar a V.I. mi recomendación de 10 de julio de 2000, debo recordarle la necesidad de agilizar al máximo los trabajos de conclusión del Reglamento a la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León."

Se recibió la siguiente comunicación por parte de la Gerencia de Servicios Sociales:

"Le comunico que el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad y Bienestar Social, en su calidad de Presidente de la Comisión Asesora para la Accesibilidad, ha ordenado la convocatoria de sesión ordinaria del Pleno de la misma, para el próximo día 27 de noviembre de 2000, cuyo orden del día contempla el informe del Proyecto de Decreto por el que se aprobará el Reglamento de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras."

En la citada reunión se informó favorablemente el proyecto, el cual pasó a ser examinado por la Asesoría Jurídica encontrándose en la fecha del cierre de este Informe en el Consejo de Estado.

4.2. Sugerencias finales del Procurador del Común al texto del proyecto

Después de observar la notable mejora experimentada por el texto tras el período de alegaciones, esta Institución observó con satisfacción que se habían incorporado gran parte de las consideraciones incluidas en el informe recogido en el apartado anterior y objeto de recomendación formal.

No obstante, aún se entendió necesario apuntar algunas sugerencias de las que consignamos las siguientes, y de las cuales se remitió copia a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social:

«Sugerencias al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento a la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

Señalizaciones

Artículo 7.1-a.- En los accesos al interior de las edificaciones que hayan de estar desprovistos de barreras y cuando no se trate de la entrada principal a que se refiere este punto, será necesario añadir que deberán de estar perfectamente señalizados desde unos metros antes mediante el símbolo internacional.

Áreas de desembarque

Artículo 9,2-1,h.- En las escaleras que tengan la naturaleza de_practicables deberá de exigirse, al igual que para las accesibles (y salvo imposibilidad técnica justificada), un espacio destinado a área de desembarque.

Escenarios y estrados

Artículo 12.3.- Al decir este apartado que los escenarios y estrados serán accesibles no se especifica la altura máxima ni el medio para que así sea, aspecto que se deberá de especificar. Sobre todo por la tendencia que existe a considerar habitualmente que un desnivel de 15 cm o más no resulta inaccesible.

Altura del mobiliario

Artículo 13.- Al tratar este artículo de la altura máxima a la que deberán de situarse los cajeros, ventanillas, mostradores, papeleras, buzones, mandos de semáforos manuales, etc., se habla de una altura entre 90 y 1,20 cm.

Al respecto es fácil comprobar que, incluso contando con otras facilidades como: inclinación de los teclados, buena iluminación, etc. no deberá de alcanzarse en ningún caso una altura superior a 1 m, ni en espacios públicos ni privados.

Cuestión relacionada con lo anterior es la facilidad de manipulación de ciertos mecanismos instalados en los espacios públicos a que se refiere este artículo en su apartado 2-c, respecto de lo que se deberá especificar en qué consiste dicha facilidad y características de los mecanismos de accionamiento.

Convendría asimismo revisar la disposición del punto 5-c del mismo artículo referente a la altura de colocación y manipulación de los grifos o caños del mobiliario urbano.

Viviendas sociales

Artículo 16-1.- No importa tanto el porcentaje de viviendas que se reserven ni la creación de los registros de viviendas y de aspirantes- que si se regulan bien serán un instrumento útil-, como establecer un cupo de reserva de viviendas destinado a personas con discapacidad, incluyendo en las convocatorias las medidas necesarias para que dichas viviendas no vuelvan al régimen general por encontrarse los aspirantes a las mismas en desventaja en cuanto al cumplimiento de los requisitos generales, siempre que reúnan los requisitos mínimos exigidos, aunque no obtengan más puntuación que otros aspirantes.

Es de desear que este problema sea abordado en las instrucciones específicas para la petición y asignación de estas viviendas a que se remite este artículo.

Artículo 19-4.- Al tratar de la delimitación del espacio ocupado por las terrazas en la vía pública, el Proyecto permite que la zona delimitada se eleve sobre el resto del pavimento 5 cm. Hay que puntualizar que más de 2 cm es un desnivel que puede resultar insalvable con una silla de ruedas.

Tampoco establece este artículo soluciones concretas en relación con los semáforos sonoros. Se debe tener en cuenta que es una cuestión controvertida a causa del peligro de contaminación acústica que pueden producir y respecto de la cual probablemente no todas las agrupaciones de personas invidentes estén de acuerdo, lo que constituye una razón poderosa para regularlos con alguna precisión.

El mismo artículo en su punto 5-g, al tratar de los ascensores en espacios de uso público en exteriores y su señalización, debería de especificar lugares en los que procede la ubicación de los mismos, ya que existen en ocasiones graves problemas en algunas calles que presentan grandes desniveles en ciertas localidades de Castilla y León.

Vados peatonales

Artículo 25-c.- Es imprescindible que el desnivel de los vados peatonales con la calzada en ningún caso rebase los 2 cm.

Transporte ferroviario

Artículo 39.- Al tratar de las barreras en el transporte no se han tenido en cuenta las deplorables condiciones de accesibilidad de las estaciones de ferrocarril, tanto de instalaciones como de vehículos, sino que el proyecto se limita a recoger una breve regla sobre las señalizaciones.

Es urgente crear la situación propicia para impulsar en este sentido obras de adaptación o al menos eficaces medidas de convertibilidad de este medio de transporte y, hacerlo con cierto detalle.

Transporte por carretera

Artículo 40-2.- Si bien al tratar del transporte urbano colectivo, alude expresamente a los elementos o sistemas mecánicos de los vehículos para el embarque de sillas de ruedas, no lo hace así respecto de los servicios regulares interurbanos, en que se limita a establecer la reserva de ciertas plazas.

No es suficiente, como prevé el art. 41.2, que el órgano competente para la contratación pondere como criterio para la adjudicación de nuevos servicios de líneas regulares el hecho de la disponibilidad de vehículos adaptados por parte de la empresa adjudicataria, sino que ello deberá de constituir, en igualdad de condiciones, criterio de preferencia.

Lenguaje de signos

Artículo 46.- Se continúa omitiendo referencia alguna a los puntos de información con intérpretes de lenguaje de signos en las oficinas de información de los Ayuntamientos y Junta de Castilla y León, en cumplimiento de los arts. 26,3 y 29 de la LASB, lo cual resulta ineludible, máxime existiendo ya la posibilidad de contar con

personal especializado, según los Reales Decretos 2060/95, de 22 de diciembre, y 1266/97, de 24 de julio, por el que se establece el currículo de ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Interpretación de Lengua de Signos.»

4.3. Objeciones de la Gerencia de Servicios Sociales

A las anteriores sugerencias la Gerencia de Servicios Sociales expuso algunas objeciones, de las cuales pasamos a resumir brevemente las más significativas:

"En relación con los semáforos sonoros: Se prevé que, en tal caso, el sistema utilizado no sea estridente ni molesto, evitando la contaminación acústica. Se considera conveniente que sea cada Administración Local la que establezca de forma singular la ubicación y características, en cuya determinación parece oportuno que intervengan las asociaciones de personas afectadas por alguna discapacidad visual."

Entendemos que en este sentido se concede excesivo margen al criterio de las Administraciones Locales. Por otra parte, que no en todos los municipios las personas discapacitadas se encuentran organizadas de manera que existan personas y asociaciones con las cuales dialogar.

Ante la proposición de 0,03 m como máximo de desnivel en los bordillos, previsto en el proyecto de Reglamento, y que la Institución indicó en su día que era imprescindible que el desnivel de los vados peatonales con la calzada en ningún caso rebasara los 0,02 m., ha persistido la Gerencia en la medida de 0,03 m, asegurando que "*estas condiciones están probadas con éxito en otras Comunidades Autónomas"*. Sin embargo, entendemos que es incompatible con las necesidades de la población minusválida, según ha sido constantemente expuesto por los propios afectados ante esta Institución.

Nuestra observación en el art. 41 ha sido*: "No es suficiente que el órgano competente para la contratación pondere como criterio para la adjudicación de nuevos servicios regulares de transporte por carretera el hecho de la disponibilidad de vehículos adaptados por parte de la empresa adjudicataria, sino que ello deberá de constituir, en igualdad de condiciones, criterio de preferencia"*.

A ello responde la Gerencia diciendo que "*la ponderación supone una valoración de una circunstancia y, por ello, tal operación tiene como consecuencia el que los licitadores que dispongan de estos vehículos se encontrarán una posición ventajosa"*.

Hay que reconocer, sin embargo, que sin establecer procedimiento ni límites, la ponderación, desde el punto de vista jurídico, no pasa de ser un concepto muy difuso.

5. EMPLEO

5.1. Centros Especiales de Empleo

Se abrió expediente de oficio al tener conocimiento de lo que pudieron llegar a considerarse ciertas irregularidades enla organización, funcionamiento y posible incumplimiento de sus fines en un Centro Especial de Empleo.

Para analizar exhaustivamente la situación, se consideró necesario requerir algunos datos tanto de la Gerencia regional de Servicios Sociales como de la Gerencia Territorial, como posible conocedor más inmediato del problema, planteando a cada uno de dichos órganos el siguiente cuestionario:

a) Gerencia Regional de Servicios Sociales:

"Centros Especiales de Empleo respecto de los cuales se haya llevado a efecto durante el último año y por parte del Equipo Multiprofesional competente una revisión sobre las siguientes cuestiones:

Adecuación del trabajo realizado por los trabajadores minusválidos a las características personales y profesionales de los mismos.

Resultado del seguimiento anual que está previsto en el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajan en los Centros Especiales de Empleo.

Distintos tipos de contratos por los que los trabajadores están vinculados a la empresa.

Número de dichos contratos que son de bajo rendimiento."

Obtuvimos el siguiente informe:

"En relación con el escrito en el que se dirige a esta Gerencia de Servicios Sociales interesándose por la situación de las personas con discapacidad en los Centros Especiales de Empleo, le informo que teniendo la Dirección General de Trabajo (Consejería de Industria, Comercio y Turismo) las competencias sobre estos Centros, carecemos de la mayoría de los datos que nos solicita.

El Real Decreto 1368/1985 no define quien conforma los equipos multiprofesionales y dado que el INEM antes y la Dirección General de Trabajo ahora, no han considerado que deban estar formados por los profesionales de los Centros Base, no disponemos de información al respecto, ya que solamente se nos ha requerido en una provincia para las revisiones.

Igualmente, en cuanto a los tipos de contrato de los trabajadores carecemos de datos, ya que al tratarse de una cuestión estrictamente laboral, en la Gerencia de Servicios Sociales no se dispone de información alguna."

b) Gerencia Territorial:

"Esta Institución ha tenido conocimiento, sin prejuzgar en ningún momento su veracidad, de lo que pudieran considerase algunas irregularidades en el funcionamiento del Centro Especial de Empleo…

Dichas irregularidades parecen referirse a la falta de adecuación del trabajo desarrollado por los trabajadores minusválidos a las características personales y profesionales de los mismos.

Con arreglo a las facultades conferidas al Procurador del Común de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, y en el ánimo de colaboración institucional, solicito de V.I. información al respecto".

Con el siguiente resultado:

"Con fecha 12 de mayo de 2000, se efectuó por parte del Técnico de Orientación Profesional del Centro Base una visita al mencionado centro, en la que se comprobó tanto el trabajo realizado por cada uno de los minusválidos como las características de los puestos, contrastadas con la información facilitada por la propia empresa.

Se realizaron entrevistas personales, no detectándose malestar ni problemas con las tareas encomendadas y sí una perfecta interacción entre trabajadores y responsables del centro.

Se puede decir que existe una buena adecuación de las personas a los puestos de trabajo de conformidad con las capacidades residuales de los discapacitados y del estudio elaborado, una vez contrastadas las exigencias del puesto y las limitaciones de los trabajadores.

La asignación de cada puesto a una persona no impide que, según las exigencias del momento o del esfuerzo, se facilite la rotación que evite el cansancio o la molestia de mantener posturas prolongadas.

En lo referente a la adecuación profesional, todos los trabajadores realizaron un curso de FPO en el año 1999, cuyo objetivo principal era conseguir una buena preparación que les capacitase para su integración laboral en alguna empresa dedicada a…, por lo que se estima que se hallan cualificados para desempeñar esta actividad."

5.2. Empleo Público

El Procurador del Común ha seguido trabajando un año más en la vigilancia del ejercicio del derecho al trabajo por parte de las personas discapacitadas, así como en la denuncia de los casos en que haya podido ser menoscabado este derecho constitucional, alentando al mismo tiempo a las Administraciones responsables al cumplimiento de la obligación establecida en la Ley.

Aún se observan desviaciones en la aplicación de las medidas de accesibilidad al empleo público de las personas minusválidas, especialmente por lo que se refiere a la cuota de plazas reservadas.

Sin subvalorar en ningún momento las dificultades con que se encuentran muchas administraciones, tanto por lo que se refiere a la escasez de plazas convocadas como por lo específico de las funciones a cumplir, con frecuencia incompatibles con cualquier tipo de minusvalía, es necesario no obstante reivindicar la rigurosa utilización de dichas medidas de accesibilidad con el fin de que no se desvirtúe el contenido de las mismas.

El mandato constitucional contenido en el art. 49 se establece en el marco de la configuración del derecho a la personalidad que se formula en el art. 10, cuando se señala que la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad son el fundamento del orden político y social. Se trata, pues, de un postulado que precede a cualquier otro que en materia de protección e impulso de la integración de las personas discapacitadas podamos encontrar a lo largo de nuestro texto constitucional. Así lo recoge la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido y así se establece en los instrumentos internacionales y en las distintas recomendaciones que desde los mismos se han formulado: es en razón de la dignidad de las personas, esto es, en función de la consideración plena de la personalidad de los más débiles, por lo que se han establecido cautelas, medidas protectoras y se han instituido sistemas promocionales o políticas de fomento del empleo de ciertos colectivos desfavorecidos.

Por otro lado son varias las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la interpretación de lo establecido en el art. 9,2 de la Constitución y su conexión con lo dispuesto en el art. 49.

Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad, en su art. 7.2, señalan una perspectiva general que se recoge así en el punto 133 del Programa de Acción Mundial, en el que se establece que: "Cuando actúen como empleadoras, las administraciones públicas centrales y locales deben promover el empleo de las personas con discapacidad en el sector público. Las leyes y los reglamentos no deben crear obstáculos al empleo de dichas personas".

Por lo que respecta al ámbito local, sin perjuicio de aplicarse como supletorio el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que establece la obligación para las demás Administraciones, el marco jurídico está constituido por una multiplicidad de supuestos basados en regulaciones expresas y en acuerdos, siendo las propias convocatorias, fuente de derecho a estos efectos, las obligadas en todo caso a respetar los principios que antes hemos venido señalando con carácter general. Hay que reconocer que la disparidad de situaciones en este ámbito territorial es la imagen habitual y la realidad pone de manifiesto el escaso asentamiento de buenas prácticas necesarias para

que, con independencia de la obligación legal que a este respecto tienen indudablemente las entidades locales en el sentido de respetar la reserva en las convocatorias, se adopte además una actitud de fomento de ese acceso en cumplimiento de un deber constitucional más amplio, como para el resto de las administraciones.

La razón de ser de esta legislación favorecedora de la integración social y laboral de las personas minusválidas se encuentra precisamente en la valoración de las valías más que en la de las minusvalías; y que las sociedades que han alcanzado mayor nivel de desarrollo han descubierto como una consecuencia lógica de los avances alcanzados en materia de educación y formación de aquellos ciudadanos afectados por deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales.

Todas las acciones de los poderes públicos destinadas al fomento del empleo lo son como consecuencia de la obligación que a aquellos les incumbe de velar por la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Y en este sentido es de destacar la función que corresponde a la Administración como empleadora.

En otros ámbitos se vienen aceptando como correctos para nuestra sociedad modelos de promoción de la integración en los que, si no es posible el cumplimiento de la cuota de reserva de empleo, pueden establecerse otros mecanismos excepcionales de sustitución y compensación, como son el pago de cantidades a fondos especiales o la obligación de adquirir bienes y servicios por un montante equivalente producidos por Centros Especiales de Empleo. Obligación extendida a la Administración Pública por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas en su Disposición Adicional Octava, y más recientemente el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que en su Disposición Adicional Octava establece: " Los órganos de contratación podrán señalar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos para las proposiciones presentadas por aquellas empresas públicas o privadas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, tengan en su plantilla un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2 por cien, siempre que dichas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base para la adjudicación".

5.2.1. Ayuntamientos

La Institución consideró necesario conocer el modo en que había evolucionado la situación detectada en anteriores actuaciones.

Se requirió información de cierto número de Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma distinguiendo, -ya que no todos cuentan con las mismas posibilidades- aquellos Ayuntamientos con población superior a 2000 habitantes y menos de 5000 y los que tienen más de 5000 habitantes. Total, 126 ayuntamientos. También se solicitó información a las nueve Diputaciones Provinciales y a la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

- Ayuntamientos con población superior a 5.000 habitantes

Se envió el siguiente cuestionario a los Ayuntamientos con población superior a 5000 habitantes:

"1) Porcentaje de plazas reservadas en la Oferta de Empleo Público de ese Excmo. Ayuntamiento para el año 1999 destinadas a ser cubiertas por personas disca - pacitadas.

2) Pruebas selectivas que se convocaron en relación con dicha oferta, número de plazas objeto de dicha reserva en cada una de ellas y cuerpos y escalas a que correspondieron dichas plazas.

a) Número de personas que optaron a las plazas reservadas.

b) Tipo de adaptaciones en tiempo y medios que, en su caso, fueron solicitadas para la realización de las pruebas.

c) Plazas que se llegaron a cubrir por personas dis - capacitadas.

d) Reserva de plazas que con este fin se haya inclui - do en la Oferta de Empleo Público para el año 2000."

- Ayuntamientos con población inferior a 5.000 y superior a 2.000 habitantes

Se envió el siguiente cuestionario a los Ayuntamientos con población inferior a 5000 habitantes y superior a 2000, ante la posibilidad de que incluso la OEP en los últimos años no se hubiera elaborado y partiendo del supuesto de que el número de plazas ofertadas fuera mínimo:

"1) Si las Ofertas de Empleo Público para ese Ayun - tamiento correspondientes a los años de 1999 y 2000 incluían alguna plaza destinada a ser cubierta por per - sonas discapacitadas.

2) Pruebas selectivas que se convocaron en relación con dichas ofertas de Empleo Público, número de plazas objeto de dicha reserva en cada una de ellas y cuerpos y escalas a que correspondieron dichas plazas.

a) Número de personas que optaron a las plazas reservadas.

b) Tipo de adaptaciones en tiempo y medios que, en su caso, fueron solicitadas para la realización de las pruebas.

c) Número de aspirantes aprobados."

Al cierre de este Informe no tenemos constancia de que hayan dado respuesta a nuestra solicitud de información, a pesar de habérseles reiterado, los siguientes

Ayuntamientos: Burgos, León, Astorga, Bembibre, Pola de Gordón, Guijuelo, Alba de Tormes, Carrizo, Toreno, Valverde de la Virgen, Villarejo de Órbigo, Herrera de Pisuerga, Paredes de Nava, Cigales y Cistérniga.

Es de observar que la mayoría de los Ayuntamientos pequeños que tenían alguna persona minusválida contratada lo han hecho en virtud de convenios de la Junta de Castilla y León y a través de las ayudas de la Consejería de Presidencia.

- Resumen de los resultados en los Ayuntamientos:

Cuentan con uno o más trabajadores minusválidos en la plantilla o por contrato temporal: Ávila, Arenas de San Pedro, Madrigal de las Altas Torres, Belorado, Hoyo de Pinares, Aranda de Duero, Quintanar de la Sierra, Medina de Pomar, Miranda de Ebro, Villarcayo, Villadiego, Roa, Fabero, Valencia de Don Juan, Vega de Espinareda, Villadecanes, Villafranca del Bierzo, San Andrés del Rabanedo, Sariegos, Cistierna, Villaquilambre, Palencia, Aguilar de Campoo, Cervera de Pisuerga, Dueñas, Guardo, Vitigudino, Villamayor de la Armuña, Terradillos, Salamanca, Lumbrales, Segovia, El Espinar, Carbonero el Mayor, San Ildefonso, San Esteban de Gormaz, Ágreda, San Leonardo de Yagüe, Valladolid, Arroyo de la Encomienda, Laguna de Duero, Íscar, Pedrajas de San Esteban, Medina del Campo, Olmedo, Medina de Rioseco, Tudela de Duero y Toro.

No han tenido Oferta de Empleo Público en los años 1999 ni 2000 en: Madrigal de las Altas Torres, Piedralávez, Salas de los Infantes, Briviesca, Saldaña, Villares de la Reina, Béjar, Nava de la Asunción, Peñafiel, Palazuelos de Eresma, Ólvega, Benavente, Mojados, Nava del Rey, Portillo, Camponaraya, Carracedelo, San Justo de la Vega y Valderas.

En Arévalo, El Barraco, Cebreros, Peñaranda de Bracamonte, Segovia, Coca, Sotillo de la Adrada, Almazán y Zamora, únicamente se han convocado plazas de policía y bomberos.

No cuentan con minusválidos trabajando, ni han reservado plaza en la última OEP en: Candeleda, Navas del Marqués, Piedrahíta, El Tiemblo, Espinosa de los Monteros, Briviesca, Lerma, Melgar de Fernamental, Valle de Mena, La Bañeza, Benavides de Órbigo, Ponferrada, Chozas de Abajo, Igüeña, Sahagún, Santa María del Páramo, La Robla, Soto de la Vega, Torre del Bierzo, Villablino, Carrión de los Condes, Villamuriel de Cerrato, Venta de Baños, Ciudad Rodrigo, Cantalejo, Cuéllar, Burgo de Osma, Soria, Tordesillas y Simancas.

A estos últimos Ayuntamientos se les remitió la siguiente Resolución:

"1.- Que ese Excmo. Ayuntamiento, dentro de los medios y posibilidades con que cuenta, tenga presente en lo sucesivo la obligación de incluir en cualquier OEP que se elabore, siempre que las características de los puestos a cubrir lo permitan, plazas destinadas a ser cubiertas por personas discapacitadas en el porcentaje necesario para que un 2% de los puestos de trabajo en el Ayuntamiento esté cubierto por este personal, cualquiera que sea el número de miembros de la plantilla.

2.- Que igualmente se tenga en cuenta esta previsión al cubrir los puestos necesarios mediante contratación laboral y con idéntica finalidad.

3.- Que en este sentido se distribuyan los cupos de reserva previa consideración de las posibilidades y for - mación de la población discapacitada. Lo cual, si bien es difícil para la Administración Central y las Comuni - dades Autónomas, se entiende que es asequible para la Administración Local.

4.- Que se propicie la contratación de servicios con entidades que emplean a personas con discapacidades difícilmente compatibles con la función pública, como modo de subsanar la insuficiencia de las OEP".

5.2.2. Diputaciones Provinciales

Para las nueve Diputaciones el cuestionario fue el siguiente:

"1) Si en las Ofertas de Empleo Público para esa Diputación correspondiente al año 1999 se incluía algu - na plaza destinada a ser cubierta por personas discapa - citadas.

2) Pruebas selectivas que se convocaron en relación con dicha oferta de Empleo Público y en este sentido:

a) Número de personas que optaron a las plazas reservadas.

b) Tipo de adaptaciones en tiempo y medios que, en su caso, fueron solicitadas para la realización de las pruebas.

c) Plazas que, en su caso, se llegaron a cubrir por personas minusválidas.

3) Inclusión de dicha reserva en la Oferta de Empleo Público del 2000."

Los resultados de la consulta fueron los siguientes:

Ávila: No ha formulado OEP durante los últimos dos años.

León: Ordinariamente ha venido reservando plazas. En este momento tenía en plantilla el 3,39%. Es decir: 34 personas minusválidos sobre un total de 1047 trabajadores.

Palencia: Tiene varios trabajadores en plantilla aunque no especifica datos.

Salamanca: No ha elaborado OEP en 1999 y tenía pendiente la del 2000 (en la fecha de facilitar los datos). Tiene minusválidos contratados.

Segovia: No ha elaborado OEP ni en 1999 ni en 2000. Tiene minusválidos trabajando.

Soria: Sin especificar otros datos, manifiesta que tiene 8 minusválidos trabajando.

Valladolid: En la OEP para 1999 se reservó el 5% de las plazas. Se preveía otro tanto para la del 2000.

Zamora: En la OEP correspondiente al año 1999 se reservaron 4 plazas. Se llegó a cubrir 1.

5.2.3. Junta de Castilla y León

El Decreto 112/1999, de 27 de mayo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para 1999, establece en su art. 4º la reserva para el acceso de aquellas personas que tengan la condición legal de minusválidos de un porcentaje no inferior al 5 por 100 de las vacantes de la oferta global, según dispone el art. 3.2 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

A la vista de lo expuesto se consideró procedente solicitar a la Junta de Castilla y León la siguiente información:

"1) Pruebas selectivas que se convocaron en relación con dicha oferta, número de plazas objeto de dicha reserva en cada una de ellas y cuerpos y escalas a que correspondieron dichas plazas.

a) Número de personas que optaron a las plazas reservadas.

b) Tipo de adaptaciones en tiempo y medios que, en su caso, fueron solicitadas para la realización de las pruebas.

c) Plazas que se llegaron a cubrir por personas discapacitadas."

La respuesta de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se expresa en el siguiente resumen:

"En relación con la oferta de empleo público para 1999, las plazas objeto de reserva para el turno de personas con minusvalía, el número de solicitantes admitidos de este turno y las plazas cubiertas a fecha actual, por Cuerpos y escalas, han sido los siguientes.

CUERPO/ESCALA	PLAZAS RESERVADAS	Nº SOLICITANTES	PLAZAS CUBIERTAS
SUPERIOR	3	1	0
SUPERIOR, ESCALA LETRADOS	1	0	0
SUPERIOR, ESCALA ECONOM.-FINANC.	1	1	*
GESTIÓN	1	7	*
GESTIÓN, ESCALA ECONÓM-FINANC.	1	3	1
ADMINISTRATIVO	3	58	0
AUXILIAR	15	143	0

**No se ha dictado la resolución de aprobados.*

Estas cifran suponen un porcentaje de reserva de plazas de un 12,75% sobre el total de la Oferta de funcionarios (excluidos los Cuerpos sanitarios que no han sido objeto de convocatoria).

La información que se requiere sobre las adaptaciones solicitadas y concedidas a los opositores obra en poder de los respectivos Tribunales calificadores, por lo que no se pueden facilitar los datos hasta que estos órganos no remitan la documentación a esta Dirección General una vez hayan finalizado su actuación en los procedimientos selectivos."

Por lo tanto resulta acreditado que la Junta de Castilla y León cumple el deber legal de reservar determinado porcentaje de plazas para ser cubiertas por personas con discapacidad, ya que en 1999 el número de estas supuso el 12,75% sobre el total de la Oferta de funcionarios.

Sin embargo, la aludida comunicación no da respuesta a una de las cuestiones planteadas por nosotros y relativa al acceso de las personas discapacitadas al empleo público a través de las plazas objeto de reserva previstas con este fin en la OEP correspondiente al año 1999. En concreto, *"tipo de adaptaciones en tiempo y medios que fueron solicitados por los aspirantes minusválidos para la práctica de las pruebas"*. Siendo debida la omisión al hecho de no haberse concluido el proceso selectivo, según resulta de lo expuesto.

Por esta razón se remitió nuevo escrito en los siguientes términos:

"Entendemos que dicho proceso debe haber concluido en este momento, por lo que nuevamente esperamos que VE. tenga a bien remitir a esta Institución los datos pendientes, así como los demás a que nos referimos, los cuales consideramos necesarios para completar el expediente abierto de oficio.

En concreto:

1) Tipo de adaptaciones en tiempo y medios que fueron solicitadas por los aspirantes minusválidos para la práctica de las pruebas.

2) Número de las plazas reservadas que efectivamente llegaron a cubrirse por personal discapacitado.

Respecto de la reserva global prevista en la OEP para el año 2000, cómo ha sido esta distribuida entre las plazas hasta el momento convocadas."

A la vista de lo expuesto en relación con esta actuación de oficio, resulta preciso manifestar a modo de conclusiones:

1) La falta de Reglamento de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, sirve de excusa a las Administraciones para no dar respuesta a una situación que afecta a un colectivo cuyos derechos gozan de un interés especialmente protegido por la Constitución.

2) Las medidas de fomento al empleo de las personas discapacitadas son una realidad. No obstante se observa cierta descoordinación entre las distintas Administraciones implicadas: principalmente entre las medidas que pone en marcha la Junta de Castilla y León y la labor que llevan a cabo los Centros Especiales de Empleo. Así como entre las actuaciones de la Administración autonómica y estatal.

Una visita anual, por parte de la Gerencia de Servicios Sociales, a un Centro Ocupacional resulta insuficiente si se tiene en cuenta que las irregularidades en este sentido no se suelen denunciar por parte de los afectados, al resultar ellos mismos y sus familiares fácilmente manipulables, por la necesidad de permanecer en el mismo, el temor a la pérdida de un puesto de trabajo, en su caso, etc.

Es necesario y urgente que, por fin, se pueda contar con un estudio serio sobre el número y las características del colectivo de personas discapacitadas en Castilla y León, lo que esta Procuraduría del Común viene reclamando a la Junta de Castilla y León desde el año 1997, sin que aún nos conste si dicho estudio efectivamente se encuentra concluido.

SALUD MENTAL

En el firme compromiso de acercamiento a los sectores más desprotegidos, el Procurador del Común ha venido preocupándose especialmente desde el inicio de su actividad por la problemática que afecta a los enfermos mentales de Castilla y León y sus familias. Intervención que no ha quedado reducida a las numerosas reclamaciones presentadas por los ciudadanos al respecto, sino que se ha plasmado, asimismo, en el desarrollo de la correspondiente actuación de oficio.

Dada la tantas veces denunciada insuficiencia de recursos destinados a la rehabilitación y resocialización de los enfermos mentales -que además de frenar el desarrollo de la reforma psiquiátrica, impide una atención adecuada al enfermo y el lógico apoyo a sus familias-, ha resultado importante constatar en este ejercicio una mayor implicación de la Administración autonómica en la implantación tan necesitada de tales dispositivos asistenciales.

Las carencias que ofrecía el sistema de salud mental de esta Comunidad Autónoma, colocaba en una situación de abandono total, entre otros, a los enfermos mentales de la comarca leonesa de El Bierzo. Circunstancia que motivó ya en ejercicios pasados la realización de las oportunas gestiones con la Administración autonómica para paliar, en la medida de lo posible, esa insuficiencia de unos servicios eficaces que dieran respuesta a las necesidades de asistencia demandadas en esa Área de Salud.

Ha sido, finalmente, en este ejercicio cuando se ha hecho realidad la constitución de una Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica (con 15 camas) específica para la zona en el Hospital Santa Isabel de León, que permite cubrir suficientemente las necesidades de esta Área de salud.

Se ha considerado, asimismo, a tal Área como zona estratégica a incluir en la propuesta de programas a la Unión Europea dentro de la iniciativa Equal. La Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo ya ha manifestado el interés del Servicio de Asistencia Psiquiátrica en participar, a través de instituciones castellanas y leonesas, en el programa sectorial nacional de integración laboral de enfermos mentales y promover una acción local que incluya a Salamanca, Zamora y El Bierzo.

Ello sin olvidar, además, que en la actualidad la citada Administración ya está realizando gestiones para la puesta en marcha de un Centro de día destinado a los pacientes psiquiátricos de dicha Comarca.

Destaca, asimismo, la puesta en funcionamiento de otros dispositivos en distintas Áreas de Salud de esta Comunidad, como el Centro de Día de León, mediante concierto con los Hermanos de San Juan de Dios, una Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica por el Consorcio Hospitalario de Salamanca, un Centro de Día concertado con la Fundación Intras en Zamora, o la iniciación de las obras para la puesta en marcha de una Unidad de Rehabilitación y un Hospital de Día en Soria.

Comprobados, también, a lo largo de los sucesivos ejercicios, los problemas que surgen para la asunción y ejercicio de la tutela de los enfermos mentales -dado que en no pocos casos no existe familia y en otros la que existe no resulta adecuada para proceder a la asignación de tales funciones tutelares o se niega a asumir tal tutela-, se ha podido hacer también realidad la creación de la Fundación tutelar de personas con enfermedad mental a través de FECLEM, en cuyo impulso ha participado la Administración autonómica.

Satisfacen, asimismo, al Procurador del Común las próximas actuaciones previstas por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, entre las que cabe destacar la creación de nuevos recursos psiquiátricos en esta Comunidad Autónoma, tales como Unidades de rehabilitación, Centros de Día, Unidades de estancia media y Minirresidencias psiquiátricas. Y cuyo desarrollo será oportunamente supervisado por esta Institución.

Otro de los motivos de intervención durante este ejercicio vino dado por la problemática derivada del uso de armas de fuego por personas afectadas de una enfermedad mental. Éste había sido el caso, según los medios de comunicación, de un vecino de Palencia que, según se informaba, resultaba ser el presunto autor de un delito de homicidio.

Por ello, interesaba conocer a esta Institución si en la actualidad existía un sistema de conexión permanente entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y la Fiscalía, que pudiera evitar, disponiendo de forma inmediata de

los antecedentes penales, que personas condenadas judicialmente pudieran poseer armas de fuego.

Se dirigió, así, la oportuna solicitud de información a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, que confirmó la existencia de una conexión permanente entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con la Fiscalía de Palencia, a los efectos de intercambio de información sobre los extremos a los que esta Institución hacía referencia.

Por otro lado, la supuesta situación irregular de un centro residencial destinado a la atención de los enfermos mentales, y situado en una pequeña localidad de la Comunidad Autónoma, motivó asimismo la intervención del Procurador del Común. Ello con el fin de garantizar, en todo caso, la seguridad y bienestar de los pacientes ingresados en el mismo.

Conocida la no inclusión del citado Centro en el ámbito de aplicación de la Ley 18/88, de Acción Social y Servicios Sociales, ni, en consecuencia, del Decreto 109/93, por el que se regula la autorización, acreditación y el registro de entidades, servicios y centros de carácter social, se deducía que, en consecuencia, el mismo no debía de contar con la citada autorización para su funcionamiento, ni estar inscrito en el referido Registro.

Por este motivo, y teniendo en cuenta que un dispositivo de las características señaladas no puede escapar al oportuno control administrativo, se solicitó información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social sobre si dicho centro se encontraba sometido al régimen jurídico establecido en el Decreto 93/1999, de 29 de abril, y debía, por tanto, contar con la autorización de funcionamiento exigida en el mismo para los centros y establecimientos sociosanitarios. O en caso contrario, a qué régimen, pues, se encontraba sometido, y a cuyo amparo debía estar autorizado y sujeto al correspondiente control.

Cuestiones que aún no han sido conocidas al cierre de este informe.

INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA DE CASTILLA Y LEÓN

1. Introducción

Los problemas de marginación que padece la comunidad gitana de Castilla y León han sido constante preocupación del Procurador del Común desde el inicio del funcionamiento de esta Institución.

El criterio que ha inspirado esta actuación ha sido el de prestar atención a un grupo minoritario de personas, afectado por condiciones económicas y sociales desfavorables que les dificultan el acceso a mejores situaciones sociales, razones que, por sí mismas, justifican la intervención del Procurador del Común.

No podemos dejar de considerar a los ciudadanos que forman parte del sector restante y mayoritario de la sociedad, ya que en ese proceso de equiparación, cuyo objetivo último es mejorar la situación de unas personas desfavorecidas a quienes se aparta muchas veces por su pertenencia a una raza o que se apartan a sí mismos, ha de implicarse a todo el conjunto de la sociedad.

Si la comunidad gitana presenta carencias en aspectos básicos de ciertos derechos fundamentales, el resto de la sociedad se encuentra amenazada por un riesgo evidente cual es la aparición de actitudes racistas.

2. Planificación de las acciones necesarias a nivel regional

Una de las cuestiones que se consideró prioritaria durante el último año fue el impulso y desarrollo del Plan Integral de Minorías Étnicas de Castilla y León, el cual había sido aprobado, conjuntamente con otros Planes Regionales de Acción Social, por medio del Decreto 65/1995, de 6 de abril.

La aprobación de la planificación surgía en aquel momento como el mecanismo adecuado para dar respuesta a las necesidades en materia de acción social. En palabras de la propia introducción del Decreto, resultaba precisa una adecuada planificación, mediante la cual, partiendo de un análisis exhaustivo de la realidad y las necesidades sociales de Castilla y León, se determinaran los objetivos que se querían conseguir y cuándo y cómo se iban a alcanzar, con el fin de estructurar y organizar más eficazmente el sistema de acción social.

Centrándonos en el Plan Integral de Minorías Étnicas, el periodo temporal previsto para su desarrollo abarcaba desde el año 1995 hasta 1998. Sin duda a lo largo de estos años los programas diseñados debían haber logrado, si no todos, al menos algunos de los objetivos que se proponían.

Con ello trataba de indicarse que el transcurso del tiempo, la efectividad de las medidas desarrolladas o incluso las dificultades que hubieran surgido para lograr los objetivos del plan, habrían modificado la realidad y las necesidades del colectivo del modo en que habían sido recogidas en el año 1995, factores todos ellos que habrían sido analizados por las ponencias y comisiones encargadas del seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos.

La experiencia demuestra lo difícil que resulta conseguir la plena integración de algunas comunidades gitanas y las carencias que todavía muchos gitanos sufren en algunos de sus derechos fundamentales.

En fin, fue esta reflexión la que llevó al Procurador del Común a formular una resolución sobre la conveniencia de elaborar un Segundo Plan de Integración de Minorías Étnicas en el que se programaran las futuras intervenciones y el plazo máximo de ejecución de las medidas que se consideraran procedentes, tras el análisis sobre la efectividad del plan diseñado para el cuatrienio 1995-1998.

La respuesta de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, señalaba que estaba previsto aprobar un nuevo Plan Sectorial de acciones frente a la exclusión social, *"el cual se estructura a través de programas que responden a con - juntos de necesidades de los colectivos en situación o riesgo de exclusión social, entre los que se encuentran las minorías étnicas y no por planes específicos para cada uno de los colectivos que integran este sector.*

Se ha optado por el planteamiento de realizar un único Plan para todo el colectivo en exclusión social por los siguientes motivos que en él se recogen:

- Se pretende facilitar la integración y evitar la for - mación de grupos cerrados que pueden generar a su vez procesos de exclusión social.

- La atención que se promueve es personalizada con objeto de responder adecuadamente a las necesidades concretas de todos los afectados.

- El establecimiento de programas paralelos llevaría a su duplicación y por tanto a su infrautilización. La organización a través de áreas de necesidades, permite un mayor desarrollo y especialización de los recursos.

No obstante, en cada uno de los programas, se esta - blecen algunas medidas específicas para determinados colectivos, que responden a necesidades particulares, pero en el marco de los programas generales.

En este sentido, los miembros de la comunidad gita - na tienen un tratamiento particular, por lo que se diseña un programa específico que atiende aquellas necesida - des que no caben en el marco de los otros programas y que los completa.

Se ha consultado y contado para la elaboración del Plan de acciones frente a la exclusión social, entre otras entidades, con asociaciones gitanas".

En la línea que había sido avanzada en esta respuesta, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social aprueba el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social mediante el Decreto 24/2001, de 25 de enero.

El contenido del Plan se organiza en una serie de áreas entre las que se encuentra la denominada "Intervención específica con la minoría étnica gitana", para lo cual se diseña un programa para el desarrollo de la población gitana.

3. Reuniones mantenidas por el Procurador del Común con representantes de las asociaciones gitanas

En la línea marcada desde el inicio de esta actuación de oficio, se mantuvieron los contactos directos que habían venido siendo habituales durante los ejercicios anteriores entre el Procurador del Común y algunas asociaciones gitanas y personas de relevancia dentro del mundo gitano, unas veces reuniendo al colectivo de representantes de dichas asociaciones, y otras mediante entrevistas más individualizadas, al objeto de conocer e intervenir en asuntos más concretos.

De este modo, el día 27 de marzo de 2000, se celebró una reunión en el Castillo de Fuensaldaña, sede de las Cortes de Castilla y León, con representantes de las asociaciones gitanas existentes en el ámbito de la comunidad autónoma, donde se retomaron los problemas que, con carácter general, afectan a esta minoría étnica, como son la escolarización, el acceso a una vivienda digna o el desempleo y que, en alguna medida, son problemas que aquejan a toda la sociedad en su conjunto y no sólo a la población gitana, aunque entre esta última existan factores que justifiquen un apoyo específico.

Dentro del mismo año se celebró un segundo encuentro, el día 25 de septiembre, a iniciativa de los representantes de la comunidad gitana, en el que se hizo referencia a las actuaciones emprendidas con motivo de algunas cuestiones concretas que se habían suscitado en la reunión anterior y cuyo resultado se expone a continuación encuadrado en diversos apartados que responden a la problemática general a la que se refieren.

4. Educación

Este Comisionado Parlamentario siempre se ha mostrado particularmente sensible hacia los problemas de integración educativa de los alumnos más desfavorecidos, por tanto también los pertenecientes a la raza gitana.

En el informe correspondiente a la anualidad anterior se dejaba constancia de los principios básicos que deben regir la actuación educativa, entre los cuales se indicaba que la escuela no debe ser nunca un elemento de segregación social. La socialización es un elemento imprescindible dentro del proceso educativo y, por tanto, los niños gitanos deben acudir de forma normal a las escuelas de su entorno.

En el transcurso de las reuniones había sido abordado, entre otros, el tema de la educación, en general, y su importancia para lograr la integración plena de los gitanos en la sociedad.

No obstante se llamaba la atención sobre el problema que suponía el progresivo abandono de los centros escolares a los que acudían menores gitanos por parte del resto de alumnos, no gitanos.

Esta situación se producía, al parecer, en algunos centros de la comunidad autónoma y, en concreto, en el Colegio "Nuestra Señora de Belén" de Aranda de Duero (Burgos), "Ciudad de Buenos Aires", "Pan y Guindas" y "Juan de Mena", de Palencia.

Pues bien, el Procurador del Común decidió intervenir para conocer el alcance de la situación. Según la información recibida de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, la situación y el futuro inmediato del centro de Aranda de Duero (Burgos) difería de los tres colegios ubicados en la capital palentina.

En relación con el colegio burgalés "Nuestra Señora de Belén", la Dirección Provincial de Educación de Burgos había puesto en marcha un proceso de reescolarización de sus alumnos a lo largo de dos cursos, que se realizaría en todos los colegios públicos y privados concertados de Aranda de Duero. Finalizado el proceso se suprimiría jurídicamente el centro y sería desafectado el edificio, quedando a disposición del Ayuntamiento de la localidad.

Con la finalidad de realizar una distribución equilibrada del alumnado gitano en todos los centros de Aranda de Duero, se acordó el siguiente procedimiento:

- La Dirección del Centro, con la colaboración de las asociaciones y entidades de carácter social y benéfico, contactarían con las familias gitanas para elaborar una redistribución previa, equilibrada en todos los centros, que posteriormente debía comunicarse a la Comisión de Escolarización de Aranda de Duero y ésta a la Dirección Provincial para estudiar la viabilidad de establecer ayudas para comedor en centros públicos y privados, así como la posible escolarización de alumnos de 3 a 6 años en centros privados, de existir algún caso.

- La formalización de las solicitudes de escolarización por las familias gitanas en los distintos centros consensuados previamente con la Comisión de Escolarización.

En cuanto a los centros de la ciudad de Palencia, entre los que integraban un mayor porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías étnicas se encontraban los siguientes:

- C.P. "Ciudad de Buenos Aires", con 178 alumnos escolarizados, de los cuales 51 son de etnia gitana.

- C.P. "San Ignacio de Loyola", con 70 alumnos escolarizados, de los cuales 46 son de etnia gitana.

- C.P. "Pan y Guindas", con 92 alumnos escolarizados, de los cuales 48 son de etnia gitana.

- C.P. "Juan de Mena", con 170 alumnos escolarizados, de los cuales 89 son de etnia gitana.

Como consecuencia de reuniones periódicas que la Dirección Provincial de Educación mantenía con entidades que realizaban programas educativos comunes, se había observado que la población gitana mantenía una tendencia estable de escolarización, mientras la no gitana había disminuido en los últimos años. Se llegó entonces a la conclusión de que el problema existía y, para llegar a una definición del mismo, por su complejidad y por las actuaciones que de las posibles soluciones se derivaban, se estimó oportuno celebrar diversas reuniones con todos los agentes implicados.

Con fecha 21 de noviembre de 2000 el Procurador del Común interesaba de la Dirección General el envío de información actualizada acerca de las medidas que la Dirección Provincial de Palencia había de adoptar en relación con el problema detectado en los centros "Ciudad de Buenos Aires", "San Ignacio de Loyola", "Pan y Guindas" y "Juan de Mena" de Palencia, ya que según se hacía constar en el informe, en la reunión celebrada el día cinco de octubre se había decidido iniciar un proceso en el que, partiendo de un diagnóstico, permita definir con claridad el alcance del problema para cada uno de los cuatro centros.

Por el momento se desconocen los términos en los que se llevará a cabo todo el proceso, por lo que se continuará la investigación en este apartado.

5. Vivienda

La problemática en esta materia deviene sumamente compleja ya que, si es patente la necesidad de viviendas, bien sea en régimen de propiedad o de alquiler por parte del colectivo que nos ocupa, no podemos dejar de tener presente que la necesidad de vivienda y el difícil acceso económico a la misma le resulta también difícil a un sector muy amplio de la población, cuya exigua capacidad de ahorro les imposibilita o les dificulta en gran medida su acceso.

En años anteriores el Procurador del Común visitó algunos asentamientos de familias gitanas de la comunidad autónoma, en Burgos ("El Encuentro" y "Bakimet"), en Segovia ("El Tejerín"), en Salamanca ("La Salle-La Caracola") en la provincia de León (Ponferrada y Cacabelos), y en Ávila (Arévalo).

Todos ellos presentaban características comunes, son poblados situados en los límites extremos de las zonas urbanizadas, que habiendo sido construidos con carácter provisional, sin embargo ha excedido con mucho el periodo para el que se construyeron inicialmente.

A lo largo de la actuación de oficio que nos ocupa se ha evidenciado la necesidad de modificar las condiciones de vivienda de las personas que residen en estos asentamientos, formados las más de las veces por infraviviendas, como paso ineludible para la incorporación social de sus residentes, cuya situación no puede equipararse a la de otras personas, aunque sus niveles económicos sean escasos.

Ha supuesto un motivo de preocupación para esta Procuraduría la coordinación de las distintas Administraciones Públicas para abordar el conjunto de problemas que afectan a la comunidad gitana, la erradicación del chabolismo y la concesión de alojamiento adecuado a las personas que carecen de las condiciones mínimas de habitabilidad.

Por ello, con fecha 20-9-00 el Procurador del Común se dirigió a la Consejería de Fomento con el fin de conocer las Corporaciones que hubieran suscrito un acuerdo con aquélla para emprender actuaciones de realojamiento de familias de raza gitana, como también los criterios que hubieran sido determinantes en la elección de los

municipios destinatarios de los convenios, así como los términos de los acuerdos y aportaciones económicas realizadas en cada caso.

De la información remitida se desprendía que la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, a través de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, había iniciado a comienzos del año 2000, una serie de comunicaciones informativas a los principales Ayuntamientos de la comunidad autónoma con el fin de ofrecer la posibilidad de suscripción de convenios específicos de colaboración para el tratamiento de problemas especiales de vivienda.

Estas actuaciones tenían por finalidad proporcionar vivienda a aquellas personas y familias a quienes no resulta posible acceder a la misma ante la carencia de medios económicos propios y, cuyas circunstancias sociales, étnicas o culturales los sitúan en una posición de exclusión.

Estos convenios se encuadran dentro de los programas de acción social elaborados por los propios Ayuntamientos, ya que la Administración municipal es la más directa conocedora de la problemática y necesidades concretas de cada caso, teniendo en cuenta que para la solución de las situaciones descritas se hace necesaria una intervención global que, junto con la dotación de viviendas, proporcione una serie de apoyos de naturaleza educativa e integración social.

La elección de los Ayuntamientos con quienes se suscribirían los convenios estaba motivada por la respuesta de aquéllos y su capacidad de realizar aportaciones económicas equivalentes a las que el organismo autonómico aporta y de gestionar un programa de acción social global sobre el tema objeto de los convenios.

Los convenios específicos de colaboración, entre la Consejería de Fomento y los Ayuntamientos de la comunidad interesados, tienen por objeto la puesta en marcha de un programa de adquisición directa o subvención a la compra de viviendas existentes en el mercado, así como de construcción de viviendas y asentamientos provisionales, para proporcionar un lugar digno a aquellas personas que por sus circunstancias socio-económicas, étnicas o culturales, se encuentren en una situación de exclusión.

Las formas posibles de actuación contempladas eran las siguientes:

- Ayudas a la adquisición y/o al alquiler de viviendas individualizadas para el realojo de la población afectada.

- Pequeñas promociones de viviendas en suelo de aportación municipal.

- Dotación de asentamientos provisionales para realojos urgentes.

Estas dos últimas siempre con carácter excepcional y subsidiario respecto de la primera, que se ha demostrado como la más adecuada en la solución de los problemas de vivienda.

De acuerdo con lo establecido genéricamente para todos los convenios, el Ayuntamiento concreto era el encargado de elaborar un plan de realojamientos en el que se incluyera el conjunto de medidas de integración, así como de regular la selección de las familias según la prioridad en la necesidad de vivienda, su régimen de ocupación y las contraprestaciones en forma de precio de compra o alquiler.

Igualmente corresponde a los Ayuntamientos la gestión económica de las inversiones o gestiones realizadas con cargo a las aportaciones contempladas en el convenio.

El seguimiento de las actuaciones a desarrollar se realiza a través de una Comisión Mixta de composición paritaria con representantes de ambas Administraciones.

Según la información recibida el 18 de octubre de 2000, dos Ayuntamientos, el de Palencia y Peñafiel, habían suscrito dichos convenios, firmados, el primero de ellos, con fecha 4-6-99, y el segundo el 23-5-00.

Sin embargo, al parecer, habían sido ya aprobados, y se encontraban únicamente pendientes de firma, otros convenios con los Ayuntamientos de Valladolid, Ávila, Burgos, Aranda de Duero, Ponferrada, Zamora y Miranda de Ebro.

En la relación enviada por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, se ponía de manifiesto un notable incremento presupuestario respecto de las actuaciones desarrolladas en años anteriores, que en 1999 se limitaban a los convenios de Valladolid y Palencia, en los que la aportación por parte de la Junta de Castilla y León era de 45 millones de pesetas en su conjunto.

Los actuales convenios se establecían como renovación de otros anteriores desarrollados de forma continuada, desde 1990 en el caso de Valladolid y 1996 en el caso de Palencia, suponiendo la reanudación de programas de colaboración que tuvieron una vigencia limitada, o bien la materialización de nuevas iniciativas.

En los casos de Ávila, Burgos, Aranda de Duero, Ponferrada, Zamora y Miranda de Ebro, la firma de los convenios iba a suponer una novedad para la solución de problemas especiales de vivienda que se llevaran a cabo por parte de esos Ayuntamientos.

Por otro lado, debe dejarse constancia de un caso concreto del cual se ha venido ocupando el Procurador del Común desde el año 1997: la situación de vivienda de la población gitana de Cacabelos (León).

Con fecha 13 de octubre de 1997 esta Institución se había dirigido a la Consejería de Fomento para formular una resolución acerca de la posibilidad de suscribir un convenio con el Ayuntamiento de Cacabelos para el realojamiento de la población necesitada de este municipio.

La respuesta de la Consejería de Fomento indicaba que se estudiaría, a través de la información que el Ayuntamiento pudiera elaborar a este respecto, la prioridad que el municipio de Cacabelos pudiera tener dentro de la región y sobre los datos fácticos de que se dispusiera se actuaría desde una perspectiva global regional.

Después de una reunión celebrada en la sede del Procurador del Común con el Alcalde de Cacabelos y el Jefe del Servicio Territorial de Fomento en León, de acuerdo con el compromiso adquirido en el transcurso de la misma, desde ese Ayuntamiento se remitió un informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en el cual se relacionaban las familias que precisaban una actuación urgente de realojo y se indicaban los terrenos que el Ayuntamiento se comprometía a ceder para la posible ubicación de viviendas.

Tras varios intentos de conocer la evolución de las actuaciones, se tuvo conocimiento de que el Ayuntamiento de Cacabelos estaba en disposición de acceder a uno de los citados convenios en el año 2001.

Otra circunstancia que agudizaba la necesidad de actuar con urgencia en este municipio venía constituido por la proximidad de las precarias instalaciones donde habitaban estas personas al cauce del río.

Característica similar tiene el asentamiento de viviendas prefabricadas situado en Ponferrada (León). En este último caso, se solicitó información sobre las previsiones de ejecución de la obra de encauzamiento del río Sil en el tramo urbano de Ponferrada, aunque se comprobó que el traslado del asentamiento no estaba incluido entre las actuaciones previstas para la recuperación ambiental del cauce y margen del río emprendidas entre la Consejería de Medio Ambiente y el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón, si bien el Ayuntamiento de Ponferrada, con fecha 9 de noviembre de 2000, suscribió un convenio con la Consejería de Fomento para el tratamiento de problemas especiales de vivienda, tendente a solucionar el realojo de las familias gitanas afectadas por la obra.

De la información recibida se desprende que la solución definitiva, tanto en Cacabelos como en Ponferrada, se encuentra próxima. No obstante, esta Institución estudiará el desarrollo de las futuras actuaciones.

Por otro lado, en dos ocasiones se ha alertado al Ayuntamiento de Cacabelos y al de Ponferrada sobre el peligro en el que pueden encontrarse los residentes de estos poblados con motivo de las fuertes lluvias que se han registrado en la zona y que han provocado el aumento del caudal, sin que, por el momento, se hayan derivado consecuencias para la integridad de sus habitantes. El Procurador del Común ha considerado oportuno recordar a las autoridades locales la vigilancia de estas circunstancias de una forma coordinada con el organismo de cuenca.

6. Conflictos entre comunidades gitana y no gitana

Cada vez con mayor frecuencia algunas personas se dirigen al Procurador del Común para exponer las dificultades que, al parecer, generan en su entorno las personas de raza gitana, como consecuencia, se dice, del incumplimiento de las normas de convivencia. Incluso los Alcaldes de algunos municipios han solicitado la intervención de esta Institución en estos asuntos.

Sin embargo se consideró que el propio Ayuntamiento era titular de unas competencias que pueden y deben ser ejercitadas, pues, si bien resulta fácilmente comprensible la dificultad de aplicar el rigor formal de los procedimientos administrativos en estos casos, también debe tenerse en cuenta que lo contrario puede generar una sensación de impunidad para algunos miembros de la comunidad vecinal que resulta incomprensible para los demás.

Los Ayuntamientos pueden intervenir en la actividad de sus administrados para garantizar, entre otros, la tranquilidad ciudadana con el fin de restablecerla o conservarla, utilizando como medios las ordenanzas, los bandos y las órdenes individuales.

Estas medidas no serán suficientes si correlativamente no se adoptan las necesarias para exigir su cumplimiento a través de la oportuna vigilancia de los agentes de la autoridad y, en su caso, la imposición de las sanciones a quienes infrinjan lo ordenado.

Ciertamente, en las pequeñas localidades, en que los Ayuntamientos no cuentan con personal suficiente para estas tareas de policía urbana, se hace muy difícil la intervención de la autoridad administrativa en los normales y frecuentes conflictos propios de la convivencia vecinal, si no se encuentra la debida colaboración y comprensión de los vecinos, tanto los que originan las molestias como los afectados por ellas, que normalmente han de resolverse en la vía del diálogo y educación cívica, teniendo en cuenta las normas elementales de la convivencia ciudadana.

Desde los Ayuntamientos se pueden adoptar algunas medidas en cuestiones tales como el depósito indiscriminado de chatarra en la vía pública, la suelta de animales por la vía pública, la falta de escolarización de los niños en edad escolar, entre otras.

Concluiremos diciendo que, como ha quedado expuesto, la intervención del Procurador del Común en esta materia continúa, paulatinamente, dando los pasos que cree convenientes con la finalidad de conseguir la equiparación social.

Se valora positivamente la suscripción de convenios específicos de colaboración entre la Administración autonómica y la municipal para solucionar problemas especiales de vivienda distintos de las promociones directas de viviendas de protección oficial.

Los programas de realojamiento en ocasiones no han logrado el éxito esperado, porque han supuesto traslados de habitantes de núcleos chabolistas a localizaciones periféricas, debido a presiones de los residentes en algunas zonas de las ciudades, con lo cual se reproducen situaciones de marginalidad.

En estos temas las Administraciones locales, lejos de imponer el cumplimiento riguroso de las decisiones que adoptan, incluso con carácter previo a la adopción de las mismas buscan fórmulas de diálogo con los ciudadanos y asociaciones vecinales, con el fin de conseguir la aceptación social de las medidas que van a aplicar; lo cual, si bien, en principio, podría ofrecer aspectos positivos, llevado a sus últimas consecuencias puede, implicar el peligro de dejar sólo en manos de los administrados en general la decisión a adoptar.

Las intervenciones en materia de vivienda deben ir acompañadas de medidas integradoras de sus destinatarios en el ámbito del mercado laboral o en el de la formación y cultura. Este sí suele ser un criterio compartido a la hora de diseñar la planificación elaborada por las Administraciones locales.

Sin embargo, también se ha apreciado que la solución del problema viene dificultada por la limitación de recursos humanos y económicos destinados a este fin, y también por la resistencia ofrecida por algunos destinatarios para asumir obligaciones y cumplir requisitos legalmente establecidos.

En el ámbito de la educación, la lucha contra el absentismo escolar debe tener presente que las diversas tentativas de asimilación pueden conseguir el efecto contrario al pretendido: el abandono del sistema escolar por parte de los alumnos gitanos y, más específicamente, en el caso de las niñas gitanas. Otro de los objetivos primordiales de la Administración educativa debe centrarse en impedir el rechazo masivo del que puede ser víctima la población escolar de origen gitano, mediante el traslado de los niños no gitanos a los centros donde no asistan menores gitanos.

Últimamente parece aumentar la dificultad de los gitanos para sobrevivir como grupo cultural minoritario. Las dificultades económicas de sus miembros y sus precarias condiciones de vida no ayudan precisamente a que se comprendan mejor las diferencias, sino que han provocado la oposición a ellas y la transformación en conflictos.

Especial consideración merece la aprobación del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, por medio del Decreto 24/2001, de 25 de enero, aunque siguiendo criterios no siempre coincidentes con los apuntados por esta Institución.

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

1. Agresiones acústicas

Dentro del ámbito de facultades que me confiere la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, en su día inicié de oficio el estudio de la problemática general que plantea, en nuestra Comunidad Autónoma, la producción de agresiones acústicas en general, y de los ruidos en particular, que proceden, normalmente, de bares y discotecas y otros lugares de diversión similares.

En el curso de las investigaciones, tuvimos conocimiento de que la Consejería de Medio Ambiente estaba realizando mapas acústicos de las distintas provincias de la Comunidad, mapas que resultaban de gran interés para esta Institución.

En este sentido, mediante escrito de fecha 23 de octubre de 2000 solicitamos información al respecto.

Con fecha 18 de diciembre de 2000, la Consejería de Medio Ambiente nos comunica que, hasta esa fecha, se habían elaborado los mapas de ruidos de las ciudades de Ávila, Palencia, Salamanca, Segovia y Zamora, encontrándose los mapas correspondientes a las cuatro capitales restantes en trámite de contratación. Se señalaba expresamente que la elaboración de esos mapas permitiría tener un conocimiento adecuado del estado de la contaminación acústica en las áreas urbanas de nuestra región, enmarcándose dentro del conjunto de acciones previstas en el Programa “Ciudades para Vivir” que forma parte, a su vez, de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Castilla y León.

2. Almacenamiento de neumáticos

Esta Institución tuvo conocimiento del almacenamiento de unos 300.000 neumáticos en varias fincas de la localidad leonesa de Castrillo de la Ribera, por parte de una empresa, sin que por parte de la Administración hubieran sido otorgadas las licencias establecidas legalmente para el ejercicio de este tipo de actividades.

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 29 de mayo de 2000 nos dirigimos al Ayuntamiento de Villaturiel a fin de que nos informase si, por parte de esa Administración, había sido iniciado expediente sancionador en aplicación de lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como en el Decreto 59/1999, de 31 de marzo.

Así mismo, solicitamos un informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en el que se dijera expresamente si, por parte de esa Administración, había sido iniciado expediente sancionador en aplicación de lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como en el Decreto 59/1999, de 31 de marzo.

Mediante escrito de fecha 17 de julio de 2000, el Ayuntamiento nos comunica lo siguiente:

"Visto el escrito remitido a este Ayuntamiento cuya referencia se indica, en el que nos requiere información sobre el almacenamiento de neumáticos que está siendo llevado a cabo por la Empresa X en la localidad de Cas - trillo de la Ribera, ponemos en su conocimiento que, por esta Alcaldía, han sido tomadas las siguiente medidas para tratar de dar solución al problema:

- En marzo de 1999 se ordena la paralización de lo que, en principio, parece ser un depósito de chatarra, notificando la resolución a D.X, quien está llevando a cabo el ejercicio de la actividad sin contar con los debi - dos permisos y autorizaciones.

- En octubre de 1999, dado que, no solo no se ha paralizado el ejercicio de la actividad sino que ha conti - nuado el almacenamiento de neumáticos y chatarra, se efectúa denuncia ante el Juzgado de 1ª Instancia e ins - trucción n° 8 de León, quien posteriormente archivará las actuaciones.

- Ante los infructuosos intentos de contactar con el titular se solicita a la Subdelegación del Gobierno la colaboración de la fuerza pública para que, a través de la vigilancia de la parcela, se pueda conseguir localizar al Sr. X, ya que son devueltas todas las notificaciones que se efectúan por correo.

- En febrero de 2000, por la empresa X es solicitada licencia de actividad para la instalación en la parcela de un vivero agrícola y forestal y para la actividad de com - pra venta de neumáticos, sin presentar la documenta - ción complementaria para tramitar el expediente. Des - conociéndose el domicilio de la empresa se procede a exponer en el BOP el requerimiento de la documenta - ción necesaria. Transcurrido el plazo concedido sin haberla presentado se archivan las solicitudes.

- En marzo de 2000 se notifica a la citada empresa, a través del BOP, Resolución de la Alcaldía que ordena la retirada de los neumáticos depositados en la parcela.

- En abril de 2000, y tras conversaciones mantenidas con el Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, se efectúa delegación en este organismo para que adopte las medidas necesarias para paralizar las actuaciones descritas y para el restableci - miento de la legalidad.

- En mayo de 2000, se notifica nuevamente a D. X otro Decreto de paralización inmediata de la actividad de depósito y almacenamiento de neumáticos y la prohi - bición de introducir más material de ese tipo.

Se solicita también la colaboración de la fuerza pública a la Subdelegación del Gobierno para conseguir paralizar la actividad.

- Finalmente, y dado que los esfuerzos realizados han sido totalmente infructuosos, habiendo observado que ningún organismo se quiere hacer cargo realmente del problema y ante la imposibilidad del Ayuntamiento que represento de solucionarlo, se ha procedido ha efec - tuar denuncia por desobediencia a la autoridad ante el Juzgado de Instrucción n° 3 de León contra X.".

Por su parte, mediante escrito de 10 de julio, la Delegación Territorial de León nos comunica que, mediante acuerdo de esa Delegación de 30 de mayo de 2000, había sido iniciado procedimiento sancionador contra X como responsable de la actividad de la empresa X, por supuesta infracción de la normativa vigente en materia de Actividades Clasificadas.

Transcurrido un plazo prudencial, se solicitó a la Delegación Territorial de León un informe sobre el resultado del anterior expediente, habiendo recibido, a tal efecto, copia de la siguiente resolución:

"Antecedentes de hecho:

1º.- En esta Delegación Territorial constan varias denuncias de la Guardia Civil de Armunia en las que se señala que X está realizando una actividad clasificada sin licencia: Almacenamiento de neumáticos usados, en la finca situada a 150 metros de la carretera León-Villa - rroañe, margen izquierdo; aproximadamente a 1 kilóme - tro de la localidad de Castrillo de la Ribera, parcela 252-polígono 25 de la localidad de Castrillo de la Ribe - ra, término municipal de Villaturiel.

2º.- Constan en el expediente las advertencias del Ayuntamiento de Villaturiel señalando la ilegalidad de la actividad que el Sr. X viene realizando sin que por parte del expedientado se realice actuación alguna ten - dente a regularizar su situación, toda vez que carece de cualquier tipo de licencia o autorización para el almace - namiento de neumáticos; y escritos municipales delegan - do en la Junta de Castilla y León la competencia para el ejercicio de las acciones necesarias para paralizar el depósito ilegal de ruedas.

3º.- A la vista de todo ello, se decide la incoación de un expediente sancionador por vulneración de lo esta - blecido en la normativa de Actividades Clasificadas en Castilla y León.

4º.- El acuerdo de incoación y el pliego de cargos se notifican al interesado el día 9 de junio del año en curso.

5º.- Contra dichos hechos, se presentan alegaciones fuera del plazo establecido para ello por lo que no pue - den ser tenidas en cuenta.

6º.- La propuesta de resolución se notifica, tras varios intentos de hacerlo a través del Servicio de Correos en la dirección que figura en el expediente, a través del Boletín Oficial de Castilla y León nº 198, de fecha 11 de octubre y del tablón de anuncios del Ayunta - miento de León.

7º.- Antes de tener constancia de la no recepción de la propuesta de resolución por parte de X, el día 25 de

septiembre tiene entrada en esta Delegación Territorial un escrito del expedientado solicitando una copia del expediente tramitado y facilitando una nueva dirección.

8º.- Intentando la notificación en dicho domicilio, tampoco se consigue.

9º.- Contra la propuesta notificada vía Boletín Ofi - cial de Castilla y León, no se presentan alegaciones una vez transcurrido el plazo previsto para ello.

Hechos Probados

Vistas las denuncias de fechas 23 de octubre de 1999 y de 12 de mayo de 2000, formulada por la Guardia Civil del Puesto Principal de Armunia contra D. X, por tener abierto el establecimiento de su propiedad, care - ciendo de las licencias de actividad y apertura, y dado el valor probatorio que el artículo 137 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común, otorga a los hechos constatados por funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad, formalizados en documento públicos, observando los requisitos legales pertinentes, resultan probados los siguientes hechos:

Que D. X tiene un depósito ilegal de neumáticos usa - dos sin las oportunas licencias municipales.

Fundamentos de derecho

1º.- La comisión de los hechos, que se declaran pro - bados, constituye una infracción muy grave tipificada en el artículo 28 nº 2 letra b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, por cuando se trata del ejercicio de una actividad clasificada sin las preceptivas licencias de actividad y de apertura.

2º.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la citada Ley 5/1993, las infracciones muy graves podrán ser sancionadas con multas de hasta cincuenta millones de pesetas (50.000.000 ptas.) y suspensión tem - poral o clausura definitiva de las instalaciones o activi - dades, causantes del daño.

3º.- De la mencionada infracción se considera res - ponsable a D. X, como titular de la actividad.

4º.- Por otro lado, es necesario señalar que es com - petente para resolver el presente expediente sanciona - dor el Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Cas - tilla y León en la provincia de León, según se establece en el artículo 4 nº 3 del Decreto 297/99, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León, al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus Órganos Directivos Centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Vistos, además de los expresamente citados, los demás preceptos y disposiciones de general aplicación, esta Delegación Territorial.

Resuelve,

Sancionar a D. X con una multa de una cuantía de novecientas cincuenta mil pesetas (950.000 Ptas.), y clausura de las instalaciones hasta que proceda a la regularización de la misma, al amparo del artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasifi - cadas, como responsable de una infracción administrati - va muy grave, consistente en el ejercicio de una activi - dad clasificada sin la preceptiva licencia de actividad".

A la vista de este informe, y considerando solucionado el problema, esta Institución procedió al cierre del expediente.

3. Incendio en Las Médulas

En su día esta Institución había iniciado de oficio una actuación sobre el estudio del grado de conservación y protección en que se encontraba el Paraje Natural de Las Médulas. En el curso de las investigaciones tuvimos conocimiento de un grave incendio producido dentro del Espacio en el mes de agosto.

A la vista de estos hechos, nos dirigimos tanto a la Consejería de Medio Ambiente, como al Consejo Comarcal del Bierzo y a la Delegación Territorial de León, interesándonos sobre el alcance de los daños producidos, así como sobre las medidas previstas por parte de las distintas Administraciones a fin de restablecer en lo posible los elementos naturales afectados.

El 11 de agosto de 2000, el Consejo Comarcal del Bierzo nos comunica lo siguiente:

- Según Convenio de Colaboración entre la Junta de Castilla y León y el Consejo Comarcal del Bierzo, de fecha 12 de Abril de 1995, este Consejo Comarcal tiene atribuidas funciones, entre otras, de Prevención de Incendios Forestales, y no de extinción y posterior investigación de dichos incendios, siendo estas últimas competencia de La Junta de Castilla y León. Por tanto la información referente a la actuación en el incendio, medios empleados, superficie afectada, causas que originaron el incendio, efectos del mismo y daños producidos, se encuentra en manos de la Junta de Castilla y León.

- El Consejo Comarcal del Bierzo aporta una serie de medios dedicados a la vigilancia y extinción de incendios forestales, compuesto en la presente campaña por dos vehículos motobomba ligeros con capacidad de 500 litros y cuatro vehículos motobomba pesados con capacidad entre 3000 y 4000 litros, que se hallan repartidos en distintas zonas de la Comarca. Sin embargo, la movilización de estos medios en caso de incendio forestal y su posterior actuación en el mismo son funciones, como dijimos en el párrafo anterior, de la Junta de Castilla y León.

- El Consejo Comarcal del Bierzo tiene asignada una brigada forestal de la Junta de Castilla y León que actúa bajo el mando y supervisión del personal de este Consejo

Comarcal y que realizan, reiterando lo expresado en el primer párrafo, distintos tratamientos selvícolas encaminados a la prevención de incendios forestales, y otras actuaciones selvícolas de adecuación del entorno, encontrándose dicha brigada todo el año realizando estas funciones en el Paraje Natural de Las Médulas.

Por su parte, mediante escrito de fecha 28 de agosto de 2000, la Consejería de Medio Ambiente nos remite el siguiente informe:

"Con fecha 4 de agosto de 2000 se declaró un incendio que afectó al Espacio Natural de Las Médulas, principalmente a su zona periférica de protección.

Una vez extinguido el incendio, la primera actuación que llevó a cabo la Consejería de Medio Ambiente, a través del Servicio Territorial de León, fue la comprobación in situ *de la magnitud y el alcance del siniestro, con especial atención a la distribución de la superficie afectada en cuanto a propiedad y régimen de protección, y estado de la vegetación. Inmediatamente después la Brigada de Investigación de Incendios Forestales (BIIF) inició las pesquisas pertinentes para determinar las causas que provocaron dicho incendio.*

En cualquier caso, al no ser apreciados daños de especial significación, tal como se indica más adelante, no ha sido necesario llevar a cabo otras acciones de carácter extraordinario.

Por lo que se refiere al alcance de los daños producidos, dicho incendio afectó a cerca de 200 Ha. de las cuales sólo 10,8 Ha se situaron propiamente en zona de uso limitado del Espacio Natural.

De las casi 200 Ha, es necesario reseñar que aproximadamente el 70% de las mismas afectaron a terreno cubierto por matorral de jara y brezo que se regenerará tras el incendio sin ningún tipo de problema de forma natural.

Aproximadamente el 10% de la superficie estaba poblada de roble que, al brotar de cepa, se regenerará también espontáneamente en un plazo breve.

Finalmente, los terrenos afectados poblados de castaños que abarcaron aproximadamente el 20% de la superficie eran en su mayoría de propiedad particular en un estado vegetativo no adecuado y en numerosos casos en un estado de abandono evidente. Los castaños afectados que estaban en buen estado de conservación con un sotobosque limpio apenas han sufrido daño.

Por último queda señalar que la Consejería de Medio Ambiente cuenta con medidas ordinarias para la regeneración y mejora de los terrenos forestales a las cuales pueden acogerse parte de los terrenos afectados. Tales medidas se enmarcan dentro de las ayudas que concede la Consejería de Medio Ambiente tanto para la repoblación de superficies como para la ejecución de tratamientos selvícolas en zonas forestales, con las cuales las zonas afectadas pueden ser regeneradas.

Por lo anteriormente expuesto no se establece ninguna medida extraordinaria por cuanto desde la Administración Forestal se considera que los daños son recuperables en condiciones normales, aparte de las habituales que se llevan a cabo tras un incendio forestal de estas características, como es la investigación de las causas originarias del mismo, ya mencionado, el acotamiento al pastoreo en las zonas que proceda, etc.

Asimismo, resulta imprescindible destacar que el Espacio Natural de las Médulas se encuentra declarado por la UNESCO como "Patrimonio de la Humanidad" motivo por el cual está previsto aprobar un Plan Director con el objeto de dinamizar turísticamente y preservar los valores de la zona. Este Plan contará con un presupuesto de 450 millones y será gestionado por la Consejería de Educación y Cultura en estrecha colaboración con la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y la Consejería de Medio Ambiente".

Por último, el 20 de noviembre de 2000 recibimos un informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en el nos comunicaban que, con ocasión del incendio, el Servicio Territorial de Medio Ambiente había efectuado un estudio sobre sus causas, encontrándose en elaboración la valoración de los daños y perjuicios causados.

Las conclusiones del referido estudio fueron las siguientes:

"Primera: El día 3 de Agosto del 2000 existían unas condiciones meteorológicas caracterizadas por un viento dominante del Noroeste, con rachas superiores a los 20 km./h desde las 17:30 horas de la tarde, junto con una humedad relativa del 41% que hizo que el combustible fino muerto, constituido fundamentalmente por pasto, tuviera una humedad inferior al 12% (definida como humedad límite de combustión para este tipo de combustible).

Segunda: Dicha humedad del combustible fino (considerado como tal el que posee un diámetro inferior a 5 mm.) y muerto (con menos del 30% de humedad), era la suficiente para que estuviera disponible para arder, con la simple aplicación de una fuente de calor exterior, y para que posteriormente se propagara el incendio.

Tercera: Debido a la dirección del viento y disposición física del terreno, el fuego se propagó en sentido principal Sur-Este, formándose un frente de retroceso (ver anexo croquis).

Cuarta: La selección de la zona prioritaria de ataque al incendio por parte de los medios de extinción, hizo que no se dilatara el peligro para las personas ni afectara a más bienes materiales, cuestión que de no haberse producido de este modo hubiera agravado bastante la situación.

Quinta: En aquella zona y en dicho día, no se produjeron fenómenos atmosféricos naturales (rayos) que pudiesen haber causado el incendio.

En el examen minucioso del punto de inicio, no se observó restos de ningún artefacto retardante, ni restos de artificios pirotécnicos (cohetes y petardos).

No existió ningún incendio activo ese día en las cercanías, por lo que se descartó el fenómeno de la emisión de focos secundarios por pavesas, ni las reproducciones de otros posibles incendios anteriores en zonas perimetrales del incendio objeto de la presente investigación.

No existió eliminación de basuras ni de restos mediante la aplicación de fuego.

En dicho lugar no existen colmenas, descartándose, así, la posibilidad de inicio del incendio por el depósito indebido de restos calientes procedentes de los ahumadores utilizados en estas labores.

Sexta: Cercana al punto de inicio, a 18 metros, en la misma vaguada y al lado de la senda, se localizó un área quemada, posiblemente del invierno pasado (por el grado de regeneración de la vegetación), constituyendo un antecedente histórico de incendio en la misma zona (ver croquis Área de Inicio).

Séptima: Se puede concluir que el inicio del incendio objeto del estudio fue producido por causa intencional con motivación desconocida, dando lugar a un único punto de inicio, originado por una fuente de calor externa, que fue localizado en el suelo, cuya situación queda indicada en el croquis. Se puede apuntar como posible motivación del incendio:

Quema de matorral con el fin de limpiar fincas.

Quema de matorral con el fin de limpiar y crear los accesos a fincas o prados.

Octava: Se hace necesaria la comprobación o verificación de ciertos hechos, a los que se ha hecho referencia en el presente informe, con testimonios o declaraciones de los habitantes de la población de Carucedo, sobre todo de los propietarios de las fincas en las que comenzó el incendio, labor iniciada por el puesto de la Guardia Civil de Puente de Domingo Flórez".

4. Vertederos

En el curso de las investigaciones efectuadas por el Procurador del Común, en los expedientes de queja presentados como consecuencia de los riesgos medioambientales y sanitarios generados por la existencia de vertederos que incumplen la normativa establecida, pudimos constatar los siguientes hechos:

Los municipios más pequeños, por su falta de recursos, se ven incapaces de asumir las responsabilidades establecidas tanto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, como en el Plan Nacional de Residuos, de 7 de enero de 2000, aunque son conscientes de la necesidad de proceder al sellado y clausura de los vertederos incontrolados, aún operativos y en servicio, así como de aquellos controlados cuya adaptación a la nueva normativa no resulta posible.

Ante esta situación, mediante escrito de fecha 25 de septiembre de 2000, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente solicitando información sobre las distintas líneas de ayudas que, a tal efecto, estuviesen establecidas por parte de esa Administración.

Se solicitó información, así mismo, sobre el estado de elaboración en el que se encontrase la Estrategia Integral para la Gestión de Residuos en Castilla y León.

En respuesta a las cuestiones planteadas, el 13 de diciembre de 2000 recibimos un informe de la Consejería de Medio Ambiente en el que se dice lo siguiente:

"Hasta la fecha, se ha llevado a cabo el sellado de los vertederos incontrolados o agotados en cada una de las provincias de la Comunidad que en relación adjunta se enumeran.

Asimismo, en la primavera de este año, la Consejería de Medio Ambiente ha realizado un inventario de los vertederos existentes en Castilla y León y la valoración económica de las labores de sellado, una vez que ésta pueda realizarse.

En el mismo estudio se ha realizado una priorización de sellado mediante análisis de riesgos, para lo cual se han tenido en cuenta diversos parámetros tales como: fuentes de riesgos, rutas de transmisión de los contaminantes, receptores que puedan potencialmente ser afectados por la contaminación, vida útil estimada en cada uno de los vertederos, ubicación, etc.

Atendiendo a estas consideraciones han sido inventariados en Castilla y León 732 vertederos con presupuesto de sellado o clausura, según anteproyectos elaborados, de 11.674 millones de pesetas.

Sobre la Estrategia de la Comunidad de Castilla y León en relación con los residuos, le comunicamos que en estos momentos se están finalizando los trabajos de revisión de la citada Estrategia, y se ha procedido a la presentación oficial del documento para el debate de la misma en la IV Conferencia Internacional sobre Gestión de Residuos que se ha celebrado en Valladolid los días 20 y 21 de Noviembre de este año".

5. Plan Eólico en Palencia

Mediante resolución de 31 de marzo de 2000, la Consejería de Medio Ambiente hizo público el Dictamen Medioambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León en la provincia de Palencia.

En el mismo se escogía la alternativa sostenida, a la vista de la viabilidad técnica y los criterios ambientales en esa provincia, que se concretaba en un total de 20 Megavatios.

Pues bien, esta Institución tuvo conocimiento, a través de un expediente de queja, de que en la Declaración de Impacto Ambiental de Evaluación Simplificada de un parque eólico, a ubicar en los términos municipales de

Brañosera y Barruelo de Santullán, se contemplaba una potencia total de generación de 19,8 MWA, con lo que en la provincia de Palencia sólo cabría autorizar instalaciones de una potencia de 0,2 MWA.

A pesar de lo anterior, en el Boletín Oficial de Castilla y León, de fecha 13 de noviembre de 2000, se sometían a información pública dos solicitudes para la instalación de parques eólicos con unas potencias de 18 y 49,5 MW.

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 29 de noviembre de 2000, nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia, solicitando información sobre el grado de cumplimiento del Dictamen Medioambiental de esa provincia.

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 16 de enero de 2001, esa Administración nos comunica expresamente lo siguiente:

"El Plan Eólico de Castilla y León pone de manifiesto, en reiteradas ocasiones, que bajo ningún aspecto tiene carácter definitivo ni inamovible, que los criterios son de carácter general, nunca aplicables a nivel de proyecto o zona concreta, ni limita la posibilidad de que instalaciones eólicas puedan ubicarse en localizaciones no recogidas en el Plan, como tampoco tiene otro carácter más que puramente orientativo el potencial estimado en MW".

Como puede comprobarse, la Delegación Territorial de Palencia viene a reconocer que, por parte de esa Administración, se está haciendo caso omiso al propio Dictamen Medioambiental de esa provincia. No obstante lo anterior, cabría recordar que la propia la propia resolución de 31 de marzo de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se hace público el Dictamen Medioambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León, documento provincial de Palencia, señala la especial importancia de este instrumento para la ordenación adecuada de la gran demanda de autorizaciones que están siendo efectuadas en nuestra Comunidad.

SEGURIDAD VIAL

1. Introducción

Los problemas de seguridad vial que genera la circulación de vehículos han sido analizados en anteriores informes de esta Institución, siempre con la misma finalidad: colaborar con las Administraciones Públicas en la prevención de accidentes.

La mayor parte de las normas sobre seguridad vial son preceptos que tienen que ser observados para mantener el equilibrio entre las conductas de los usuarios de las vías. Las consecuencias del incumplimiento de estas normas pueden tener consecuencias trágicas, por los daños que pueden derivarse para la integridad de las personas.

De ahí que deba intensificarse la labor de las Administraciones Públicas en el control de las conductas indebidas en el ámbito de la circulación, pero, como todo hecho colectivo, requiere la participación responsable de todas las personas que intervienen en el mismo.

Debe hacerse referencia a las influencias que el desarrollo social y tecnológico provoca constantemente en el hecho de la circulación, las cuales han motivado, tras diez años de vigencia del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, la elaboración de un proyecto de ley, cuya entrada en vigor se prevé para finales del primer semestre del año 2001.

El proyecto de ley, que constituye la primera reforma realizada por iniciativa de la Dirección General de Tráfico, contempla, entre otras materias, la extensión de la responsabilidad por hechos de tráfico a quienes por imperativo legal ejercen las funciones de la patria potestad y tutela, también permitirá el cumplimiento fraccionado de la suspensión de la autorización administrativa para conducir y la sustitución de parte del importe de la multa por otras medidas también reeducadoras.

El 11 de diciembre de 2000 el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial aprobó el Plan Nacional de Seguridad Vial para el año 2001, en el que se recogen una serie de propuestas para mejorar la seguridad vial, desde la formación vial hasta el incremento de medidas de vigilancia y control, acondicionamiento de las vías, realización de estudios y modificaciones normativas.

En esa misma reunión se acordó solicitar al Gobierno que elabore un proyecto normativo para cambiar el Código Penal, con el fin de que se considere delito contra la seguridad del tráfico el solo hecho objetivo de sobrepasar una determinada cantidad de alcohol en sangre.

Finalmente queremos dejar constancia de la colaboración que siempre nos ha prestado la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León a través de su Vocal Ponente.

Este agradecimiento debe extenderse a todos los organismos públicos que han atendido nuestras solicitudes en este ámbito en el que la colaboración institucional debe estar presente en beneficio de un interés superior a cualquier otro, la vida y la integridad física de los ciudadanos.

2. Mantenimiento de la señalización semafórica en las travesías de la red de carreteras

El derecho de los ciudadanos a circular con seguridad por las vías públicas implica el deber de la Administración de instalar la señalización adecuada y mantenerla en las condiciones óptimas de conservación. (art. 57 RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, y 139 RD 13/1992, de 17 de enero).

En ocasiones, se ha observado un problema en algunos tramos de las carreteras que discurren por esta comunidad autónoma, consistente en la demora que puede producirse en la reparación de las anomalías de la señalización semafórica.

Hay que tener en cuenta que la determinación del titular de la vía varía según se trate de una carretera perteneciente a la red general del estado o de una carretera cuyo itinerario discurra íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma y no pertenezca a la red estatal.

a) En las carreteras estatales, reguladas por la Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio, el Estado, como regla general, explotará directamente las carreteras a su cargo, aunque pueden también ser explotadas por cualquiera de los sistemas de gestión indirecta de los servicios públicos que establece la Ley de Contratos. La explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a señalización.

En concreto, según la Ley de Carreteras 25/1988 es competencia del Ministerio de Fomento señalizar las correspondientes ordenaciones resultantes de la circulación.

b) Las carreteras cuyo itinerario discurre íntegramente por la comunidad autónoma y que no están reservadas a la titularidad del Estado, se encuentran reguladas por la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León.

La titularidad de las carreteras objeto de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, según los casos, corresponde a la Comunidad de Castilla y León, a las Diputaciones o a los Ayuntamientos y demás Entidades Locales.

El problema enunciado se localizaba sobre todo en los tramos urbanos y travesías de las carreteras, tanto pertenecientes a la red estatal como regional o provincial, en los que el organismo titular de la carretera, responsable del mantenimiento de la señalización, podría tener dificultades para detectar con carácter inmediato la deficiencia, tarea ésta en la que resultaría eficaz el auxilio de los Ayuntamientos por cuyos términos discurren las carreteras, por el mero hecho de su proximidad a las circunstancias en las que se desenvuelve la circulación.

Esta titularidad de las carreteras no se modifica en caso de tramos urbanos o travesías. La definición de tramos urbanos y travesías coincide en la norma estatal y autonómica:

- Tramos urbanos: aquellos que discurran por suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico.

- Travesía: la parte de tramo urbano en la que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos en uno de los márgenes.

La conservación y explotación de los tramos urbanos y travesías de carreteras estatales que discurran por suelo urbano corresponde al Ministerio de Fomento. (art. 40.1 Ley de Carreteras).

No obstante, el Ministerio de Fomento y las Corporaciones Locales respectivas podrán convenir lo que estimen procedente en orden a la mejor conservación y funcionalidad de tales vías.

La conservación y explotación de los tramos urbanos y travesías de carreteras regulados por la Ley de Carreteras de Castilla y León que discurran por suelo urbano corresponderá a la entidad titular de los mismos (art. 28.1 LCCyL), es decir, Comunidad Autónoma o Diputación Provincial correspondiente.

Teniendo en cuenta la normativa expuesta, con fecha 17-8-00 se solicitó información de la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León, con el fin de conocer las condiciones en que se prestaba el servicio de vigilancia del funcionamiento de los semáforos situados en travesías y tramos urbanos de las carreteras y, también, las Corporaciones Locales que hubieran suscrito algún convenio con las entidades titulares para la inspección y conservación de la señalización semafórica en condiciones óptimas.

De la información remitida se desprendía que la Dirección General de Tráfico había instalado diversos controles de velocidad en travesías, consistentes en semáforos cuya luz roja se activa cuando se supera la velocidad máxima en vía urbana. Antes de la colocación de las instalaciones se firmaba un convenio con el Ayuntamiento respectivo, en virtud del cual éste se hacía cargo tanto del gasto de suministro de energía eléctrica como del mantenimiento de las instalaciones en perfecto estado de funcionamiento.

También se informaba que el personal dependiente de las Jefaturas Provinciales de Tráfico realizaba labores de comprobación periódica del funcionamiento de las instalaciones.

La misma Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León remitía la relación de Corporaciones que habían asumido la obligación de mantener las instalaciones sufragadas y ejecutadas por la Dirección General de Tráfico a través de un convenio.

A todas ellas les fue trasladada con fecha 31-1-01 una resolución del Procurador del Común para llamar su atención sobre la necesidad de extremar las precauciones en la inspección y vigilancia del funcionamiento de los semáforos situados en la travesía de la carretera que discurriera por su término municipal, con el fin de que, en tal caso, procedieran a la reparación inmediata de las anomalías que fueran detectadas.

De un total de ochenta y nueve Ayuntamientos a los que se dirigió la resolución, hasta la fecha de cierre de este informe se había recibido respuesta de los siguientes:

Provincia de Ávila: El Barco de Ávila.

Provincia de Burgos: Medina de Pomar, Miranda de Ebro.

Provincia de León: San Andrés del Rabanedo, Villadecanes, Villafranca del Bierzo, Villaquilambre.

Provincia de Palencia: Venta de Baños.

Provincia de Salamanca: Calvarrasa de Arriba, Santa Marta de Tormes, Tamames.

Provincia de Segovia: Cuéllar.

Provincia de Valladolid: Íscar, Olmedo, Peñafiel, Portillo, Valladolid.

Provincia de Zamora: Zamora.

De la variedad de las respuestas recibidas destacaban dos aspectos comunes a todas ellas, por un lado, el ejercicio de la vigilancia y control de las instalaciones ya se llevaba a cabo de forma permanente y, por otro lado, se hacía referencia al interés en prestar un servicio adecuado en los términos recomendados. A pesar de lo cual, los casos de no funcionamiento, aunque sea parcial, de los semáforos por las razones apuntadas parecen a esta Procuraduría más frecuentes de lo que sería de desear, con el consiguiente peligro para la integridad física de los viandantes.

3. Riesgos de accidentalidad para la población infantil

Los accidentes, en general, son la primera causa de muerte en niños entre uno y catorce años, siendo los accidentes de tráfico los responsables de la mayor parte de estas muertes accidentales. (Fuente: Programa "El niño también viaja seguro". Consejería de Sanidad y Bienestar Social, 1999).

Los accidentes de tráfico ocasionan el mayor número de años potenciales de vida perdidos (11,5 % del total), siendo los responsables de la mayoría de las muertes que se producen entre la población más joven.

En anteriores informes se ha hecho referencia a la accidentalidad vial infantil como una de las principales amenazas que afectan a la población escolar.

Además de recomendar en varias ocasiones, durante los años anteriores, a las Administraciones Locales que potenciaran las medidas de vigilancia y control de los menores a la entrada y salida de los centros escolares, en varias ocasiones se trataron otros aspectos que incidían en la seguridad de la población infantil, como el uso generalizado de sistemas de retención de los niños cuando realizan desplazamientos como pasajeros en vehículos de motor.

El problema de la seguridad de los niños como ocupantes de los vehículos sigue siendo uno de los sectores donde se requiere una intervención decidida de la Administración. La experiencia demuestra, por ejemplo, que en la mayor parte de los accidentes con víctimas infantiles, éstas no utilizaban ningún sistema de retención. Así ocurría en los accidentes de tráfico por los que esta Institución se interesó, entre los cuales puede citarse el ocurrido el 1 de octubre en la carretera N-IV, en el que falleció una niña de seis años de edad.

Las condiciones de seguridad vial en las proximidades de los centros escolares se logra mediante la instalación de una adecuada señalización en las vías adyacentes y por la presencia de personas que colaboren a que los menores y los demás usuarios de la vía respeten la señalización.

En algunos casos concretos, como fueron un centro docente de la capital leonesa y otro de Salamanca, al margen de las resoluciones que se habían enviado con carácter general a los Ayuntamientos dotados de Policía Local, se indicó la conveniencia de verificar que los controles se realizaban en las diversas horas en que se producía la entrada y salida masiva de alumnos del centro.

El Ayuntamiento de Salamanca envió su respuesta al Procurador del Común, de la que se desprendía que efectivamente se había verificado que se estaban realizando los controles de manera adecuada. Por el contrario, el Ayuntamiento de León no envió respuesta alguna en relación con este tema.

La señalización vial instalada en las proximidades de los centros escolares incluye como regla general la señal de advertencia de peligro P-21: "Peligro por la proximidad de un lugar frecuentado por niños", prevista en el art. 149 del RD 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación.

Después de haber tenido conocimiento de la ausencia de esta señal concreta en las inmediaciones de un colegio situado en el municipio de Condado de Treviño (Burgos), y dado que la carretera en la que se ubicaba era de titularidad autonómica, con fecha 28-11-00 se advirtió de ello a la Consejería de Fomento, a fin de que valorara la conveniencia de instalar la señal indicada, así como la adopción de cualquier otra medida que garantizara la seguridad de los menores frente a la circulación de vehículos.

Según se informó el 29-1-01, la Dirección General de Carreteras e infraestructuras puso los hechos en conocimiento del Servicio Territorial de Fomento de Burgos para que valorara la conveniencia de instalar la señal de peligro P-21 y, en su caso, procediera a su colocación.

4. Utilización de zonas reservadas para peatones

El uso compartido de hecho de zonas peatonales por personas a pie y por bicicletas, ciclomotores, patines, monopatines y aparatos similares ocasiona riesgos potenciales para los viandantes que pueden verse en situaciones de peligro en caso de colisión con uno de aquéllos,

de ahí que el art. 121 del Reglamento General de Circulación, aprobado por RD 13/1992, de 17 de enero, excluya la circulación de toda clase de vehículos por las aceras y demás zonas peatonales.

El anexo 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, considera peatones a los usuarios que conducen a pie un ciclo o ciclomotor de dos ruedas; por tanto únicamente de esta forma podrán utilizar las vías reservadas a peatones.

Los que utilizan monopatines, patines o aparatos similares sólo pueden circular a paso de persona por las aceras o por las calles residenciales debidamente señalizadas con la señal regulada en el art. 159 RGC.

El cierre de algunas calles al tráfico rodado es una medida que actualmente se ha adoptado con frecuencia en nuestras ciudades, en beneficio de los viandantes.

Sin embargo, muchos de los usuarios de las zonas desconocen, deliberada o inconscientemente, las normas que regulan su utilización, si nos atenemos a la frecuencia con la que puede observarse a las bicicletas atravesando por estas áreas o a los usuarios de patines circulando a gran velocidad entre los peatones.

Pese a que en ocasiones anteriores el Procurador del Común había insistido en la necesidad de denunciar estas conductas, así como en la necesidad de promover campañas de educación vial que incidieran en estos aspectos, lo cierto es que la experiencia diaria llevaba a pensar que las medidas adoptadas no habían resultado eficaces, si nos atenemos a la frecuencia con la que seguían produciéndose las infracciones.

Con fecha 13 de septiembre de 2000 se dirigió la siguiente Resolución a los municipios de más de veinte mil habitantes:

"- Que se proceda a comprobar que la utilización de las zonas peatonales se encuentra regulada en la Orde - nanza municipal correspondiente conforme a las normas de circulación expuestas.

- Que se promueva el conocimiento de las normas de circulación que deben observar los usuarios de ciclos, patines e instrumentos análogos en las vías peatonales.

- Que se compruebe que se encuentra correctamente instalada en estas vías la señalización indicada en el artículo 159 respecto a las calles residenciales.

- Que se extremen las precauciones para evitar una utilización indebida de estas zonas mediante el ejercicio de la potestad sancionadora."

5. Accidentalidad en dos tramos de carreteras nacionales

El 26-6-00 el Procurador del Común se dirigió por escrito a la Unidad de Carreteras del Estado en León y a la Consejería de Fomento para obtener información precisa sobre el estado de tramitación del proyecto de construcción de la autovía entre Onzonilla y Benavente.

La Consejería de Fomento manifestó únicamente no tener atribuida competencia en este asunto y la Unidad de Carreteras de León no remitió la información, mientras la preocupación en la opinión pública iba en aumento, pues esta cuestión con frecuencia acaparaba la atención de los medios de comunicación.

El Procurador del Común estimaba que en esta carretera concurrían circunstancias que podían justificar una intervención inmediata para su conversión en autovía: el elevado índice de accidentes que se registraba, la intensidad del tráfico, el hecho de tratarse de rutas utilizadas para el transporte de mercancías, las obstrucciones de la circulación que tenían lugar, la frecuencia con que se producían los adelantamientos y el componente psicológico de los conductores que desembocaban en estos tramos procedentes de otras autovías y se adaptaban con dificultad a la circulación por una vía de un solo carril para cada sentido de circulación.

Todas estas circunstancias podrían justificar su tratamiento como una actuación susceptible de ser incluida entre las extremadamente urgentes o de excepcional interés público, cuya ejecución difícilmente podía esperar a la finalización de un programa de carreteras.

Estas razones motivaron que con fecha 6-10-2000 el Procurador del Común se dirigiera al Defensor del Pueblo para que sometiera al Ministro de Fomento la consideración de la concurrencia de circunstancias excepcionales que pudieran justificar la inmediata ejecución de estas actuaciones, al amparo de lo establecido en el art. 14.2 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, que aprobó el Reglamento General de Carreteras.

El Defensor del Pueblo comunicó a esta Institución la información que había recabado, a la vez que decidía el archivo de las actuaciones emprendidas al no haber apreciado ninguna irregularidad que justificara su continuación:

"En relación con los tramos de carretera de la N-630 entre Onzonilla (León) y Benavente (Zamora), la citada Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento informa que, con fecha de 29 de septiembre de 2000 (BOE de 6-10-00) han sido adjudi - cados los concursos para la redacción de los proyectos de construcción de los cuatro tramos en que se ha dividi - do este sector:

- Valverde de la Virgen-Ardón.

- Ardón-Villamañán.

- Villamañán-LE-412.

- LE-412-Villabrázaro.

El plazo contractual para su redacción es de seis meses, a contar desde la firma del correspondiente con -

trato. Una vez aprobados dichos proyectos se procederá a la licitación y adjudicación de las obras, no siendo posible por el momento concretar fechas para el inicio de las mismas…"

6. Actuaciones realizadas ante posibles riesgos de accidentalidad en supuestos concretos

A continuación se exponen algunos casos en los que este Comisionado de las Cortes de Castilla y León intervino recogiendo diversos problemas relacionados con la circulación, siempre con el objetivo de colaborar con la Administración en la medida en que ello fuera posible.

- Tránsito de vehículos pesados en la carretera que une las localidades leonesas de Lorenzana y La Robla

En el informe anual correspondiente al ejercicio anterior se dejó constancia de un problema al que tuvo acceso el Procurador del Común relativo a la circulación de camiones en la carretera que une las localidades leonesas de Lorenzana y La Robla.

La ubicación de una báscula en la carretera N-630 para comprobar el volumen de carga de los camiones, hacía que éstos se desviaran, tras rebasar el municipio de La Robla (León), evitando así el control indicado. Lo mismo sucedía con los camiones que, desde León, se dirigían en dirección al citado municipio de La Robla. Aunque la evitación de la báscula resultaba el motivo principal del desvío, a ello se sumaba el propósito de disminuir distancias en el trayecto del transporte de carbón y otras mercancías.

La sección de esta vía podía ocasionar un conflicto cuando estos vehículos pesados coincidían con otros usuarios de la carretera, todo ello acentuado por el riesgo que comporta la existencia de varios núcleos urbanos en su trazado. Concretamente el problema se agudizaba en las localidades de Cascantes y Campo de Santibáñez, donde los camiones ocupan prácticamente toda la carretera y parte de las aceras, en curvas sin visibilidad.

Por ello con fecha 3 de diciembre de 1999 se sugirió a la Diputación Provincial de León la conveniencia de adoptar alguna de las siguientes medidas en esta carretera, previo el informe pertinente:

- Limitar el paso de vehículos que excedan de determinado peso e instalación de señales R-107 ó R-201, según se estime procedente. (Art. 152 y 153 RGC).

- Prohibir el paso de vehículos cuya anchura exceda de la que se determine, utilizando la señal R-204 (Art. 153 RGC).

Con fecha 1-9-00 se reiteró la anterior resolución, ante la cual la respuesta de la Diputación Provincial de León se producía en los siguientes términos:

"La carretera de Lorenzana a La Robla es el C.V. 129/14 de la red provincial de carreteras, tiene una longitud de 15 km. Durante los últimos cinco años ha sido ensanchada y mejorada en la mayor parte de su longitud restando únicamente unos 2 km. que constituyen la travesía de Cascantes, que también se ha mejorado pero que se pretende evitar con una variante que se realizará en el Plan Miner.

De las más de 600 carreteras de la red provincial (3.000 km.), ésta se encuentra entre las ampliadas y mejoradas y aptas, en principio, para soportar el tráfico que actualmente tiene, por lo que no se estima conveniente establecer ninguna de las limitaciones que sugiere el Procurador del Común, que en caso contrario, habría que generalizar para toda la red provincial.

No obstante lo anterior, su escrito denuncia una situación real de paso por esta carretera de vehículos industriales para eludir la báscula de la CN-630, por lo que se procederá a dar traslado del mismo a la Jefatura Provincial de Tráfico a fin de que se controle el uso de estas carreteras para escapar del control de pesajes de la Guardia Civil."

En relación con esta cuestión se formuló también, en la misma fecha, una sugerencia a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León sobre la posibilidad de ordenar la práctica de inspecciones con básculas móviles en la carretera de Lorenzana a La Robla.

La respuesta recibida de este organismo señalaba que *"el Servicio Territorial de Fomento de León no dispone de básculas móviles. únicamente existe una en la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes que se encuentra en reparación"*.

- Molestias ocasionadas a los usuarios del carril de bicicletas

Las zonas destinadas a la circulación de bicicletas constituyen un gran paso en el avance de infraestructuras de las ciudades modernas; sin embargo su uso indebido puede producir serios inconvenientes y molestias a los ciclistas usuarios de estas zonas derivados de su invasión, consciente o no, por parte de otras personas.

Así ocurría en el carril destinado a la circulación de bicicletas, situado en las márgenes del río Bernesga a su paso por la capital leonesa, a causa de una indebida utilización del mismo por parte de los peatones, que usaban este espacio para caminar, en lugar de hacerlo por la zona reservada para este fin.

Además, el carril-bici era también invadido por los perros que frecuentaban la zona desprovistos de elementos de sujeción, ya que sus poseedores utilizaban habitualmente la zona para esparcimiento de aquéllos, a pesar de la prohibición expresa que a esos efectos figura en los accesos a la zona.

Con independencia de la comprobación de estos comportamientos indebidos por medio de los controles que efectuaran los agentes de Policía Local y del ejercicio de la potestad sancionadora, se recomendó al Ayuntamiento de León que comprobara la adecuación de

la señalización instalada y que considerara, en su caso, la posibilidad de acondicionar la zona de peatones dotándola de un firme adecuado para su uso, sin que a fecha de cierre de este informe se hubiera recibido respuesta a dicha resolución.

- Instalación de la señalización del arcén de la carretera por medio de hitos

Con motivo del accidente ocurrido en el mes de abril de 2000 en una vía de acceso a la ciudad de León, en el cual había fallecido un ciclista, el Procurador del Común se dirigió a la Unidad de Carreteras del Estado en León para que se comprobara la corrección de la ubicación de estas señales en el arcén de la carretera.

A ello respondió el citado organismo en los siguientes términos:

"La remodelación de la ronda este se realizó según el estudio de reparación y mejora de la seguridad de la ronda este de león, redactado en mayo de 1998 por encargo de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento.

Dicho estudio comprendía el tratamiento de cuatro intersecciones semaforizadas en forma de glorieta parti - da, una de ellas es la denominada Las Labiadas en el acceso a León a través de la CN-601.

La obra principal realizada siguiendo el mencionado estudio, consistió en construir aceras perimetrales donde no las había y barandillas en la totalidad del perímetro de la glorieta. Ambos elementos protegen al peatón y lo canalizan por los pasos de cebra, pues se trata de una zona urbana. Asimismo para señalizar ade - cuadamente la transición entre el arcén convencional y la acera, con una pequeña rampa de subida, se instala - ron balizas cilíndricas flexibles con bandas reflectantes en la forma y cadencia adecuadas, aproximadamente cada 3,00 metros. Algunas de estas balizas se situaron en el arcén, pero con anchura suficiente para el paso de peatones y de ciclistas sobre todo teniendo en cuenta que se trata de una zona urbana de iluminada de fácil identificación.

Estimamos que la retirada de alguna de estas balizas puede aumentar la peligrosidad a niveles mayores, tanto para los usuarios de la calzada de la carretera como de los arcenes y, por ello, de acuerdo con el estudio citado no deben eliminarse".

7. Otras actuaciones

Esta Institución se dirigió a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para exponer un problema planteado en torno a los reconocimientos ordenados por la Jefaturas Provinciales de Tráfico para evaluar las aptitudes psicofísicas de los solicitantes y titulares de los permisos y licencias para conducir vehículos de motor.

El Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, recoge una serie de supuestos en los que se prevé que las Jefaturas Provinciales de Tráfico soliciten un informe a los servicios sanitarios de la correspondiente Comunidad Autónoma, informe dirigido a comprobar las aptitudes psicofísicas para conducir de alguno de los aspirantes o titulares de la licencia, con el fin de completar, o incluso suplir, el informe de aptitud psicofísica expedido por un centro de reconocimiento de conductores.

Desde luego, el nivel de competencias asumido en materia de sanidad es desigual dependiendo de la comunidad autónoma de que se trate y, posiblemente, en el ámbito de la nuestra, el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para evaluar las condiciones físicas y psíquicas de los conductores no permitan en la actualidad la realización de las pruebas con carácter general.

Como consecuencia de ello, puede ocurrir que las Jefaturas Provinciales de Tráfico se vean privadas de la posibilidad de acudir a los servicios sanitarios designados en las normas de circulación y, por tanto, de la posibilidad de comprobar que no existe enfermedad o deficiencia que suponga una incapacidad para conducir con las garantías de objetividad e imparcialidad que dichos informes representan.

Por ello se recomendó a la Consejería de Sanidad y Bienestar social la celebración de un convenio con el Instituto Nacional de la Salud, con el fin de que los servicios sanitarios dependientes del mismo emitan el informe que, a efectos de evaluación de las aptitudes psicofísicas para conducir, pueden requerir las Jefaturas Provinciales de Tráfico.

Con fecha 30-3-2000 se recibía la respuesta procedente de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en los siguientes términos:

"Me es grato comunicar que se van a iniciar los tra - bajos pertinentes en la Dirección General de Salud Pública para analizar la situación en las nueve provin - cias de Castilla y León.

Concluido dicho estudio se planteará la posibilidad de suscribir un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de la Salud, tal y como se exponía en su escrito de referencia".

Por último, y en relación con esta actuación de oficio, realizar las siguientes consideraciones:

La seguridad es uno de los fundamentos que justifican la intervención administrativa respecto de la utilización de la vía pública. La seguridad vial es resultado de la acción conjunta sobre tres factores conocidos: las carreteras, los vehículos y los conductores.

En los últimos años el Procurador del Común ha insistido tanto en la necesidad de ejercer la potestad sancionadora como freno a las infracciones de tráfico, como también en la conveniencia de potenciar la educación vial, no sólo de la población escolar, sino también de los adultos y de las personas de edad avanzada.

Un alto porcentaje de los expedientes que se tramitan por los Ayuntamientos por infracciones a lo dispuesto en la normativa vial corresponde a estacionamientos indebidos y, sobre todo a infracciones en zonas de estacionamiento regulado, infracciones que, generalmente, no crean un peligro o riesgo para la integridad de otros usuarios.

Por ello, debería cuidarse el control de otros comportamientos contrarios a las normas que pueden resultar mucho más lesivos para los demás usuarios de las vías, como puede ser el respeto de la preferencia de los peatones en los pasos a ellos destinados, cuyo cumplimiento dista, todavía hoy, de ser generalizado.

Quiere dejarse constancia también de la importancia de los aspectos preventivos relacionados con la circulación, como por ejemplo el proceso selectivo de conductores desde el punto de vista médico.

PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

La intervención del Procurador del Común en esta materia, como en ejercicios anteriores, no podía quedar reducida en exclusiva a las quejas formuladas a instancia de parte.

La considerable riqueza patrimonial dispersa por la amplia geografía de esta Comunidad Autónoma en riesgo de degradación y, en consecuencia, necesitada de conservación (en algunos casos probablemente con mayor urgencia que los bienes objeto de reclamación), impone la realización de actuaciones de oficio iniciadas como consecuencia de la propia comprobación personal de situaciones de abandono o deterioro, o a partir del conocimiento de las mismas a través de los distintos medios de comunicación social.

Basta caminar por las pequeñas localidades o, incluso, por algunas de las ciudades de esta Comunidad Autónoma, para observar que son muchos los bienes integrantes de nuestro patrimonio histórico que se encuentran sometidos a importantes procesos de degradación o que soportan el impacto provocado por distintos agentes agresores que pueden poner en peligro o menoscabar su integridad y que, en definitiva, impiden su adecuado disfrute y contemplación.

El objetivo, pues, de la labor de supervisión desarrollada, ha radicado en la comprobación del cumplimiento de las obligaciones que en el ámbito de la protección de nuestro patrimonio histórico competen a las Administraciones sujetas a control de esta Institución.

Cierto es que la Administración autonómica ostenta importantes responsabilidades dirigidas a velar por la conservación de los bienes histórico-artísticos de Castilla y León -ya sean de titularidad pública o privada- a través de los mecanismos que el ordenamiento pone a su disposición para garantizar su uso, contemplación y acrecentamiento. Ello no exime, sin embargo, a la Administración Local del deber de tutela que tiene encomendado sobre aquellos bienes que radican en su territorio, al margen de que pueda ostentar, asimismo, su titularidad.

No se nos escapa, no obstante, que el deber de conservación del patrimonio cultural recae sobre sus propios titulares. Pero el excesivo coste que en muchos casos implica la realización de las necesarias obras de rehabilitación, puede exceder las escasas posibilidades económicas de los propietarios particulares, que en no pocos casos se trata de pequeñas comunidades religiosas.

La función administrativa, entonces, no puede reducirse a un papel estrictamente tutelador del cumplimiento de la obligación de conservación, sino que incluso resultará necesario, al margen del otorgamiento de ayudas y subvenciones, la ejecución directa de las labores de restauración de aquellos bienes de especial valor histórico o emblemáticos para la comunidad. Considerando, además, que tal protección rebasa el simple interés individual para justificarse en el interés de la colectividad.

Se ha pretendido, pues, evitar la pasividad administrativa en la protección de nuestro patrimonio histórico, de forma que los responsables públicos no abandonen su actividad en beneficio de su preservación y enriquecimiento.

El desarrollo de las actuaciones ha sido encauzado respecto a los bienes que a continuación se identifican:

1. Cementerio Musulmán (Ávila)

La aparición de un cementerio musulmán en el Vado de San Mateo de Ávila durante la ejecución de los proyectos de urbanización aprobados en desarrollo del correspondiente Plan Parcial, desencadenó la producción de frecuentes actos vandálicos y de expolio. Ello unido a los posibles perjuicios que, en su caso, podían producirse como consecuencia de la continuación de las obras.

La preocupación del Procurador del Común por el posible riesgo de deterioro o destrucción que, según parecía, podían sufrir los restos hallados, se hizo llegar de inmediato al Ayuntamiento de Ávila.

Con ello, pudo constatarse que los únicos trabajos que se estaban realizando en los terrenos afectados eran los autorizados por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, relativos a excavaciones y estudios arqueológicos previos a la urbanización de las parcelas, sin que hubiera sido otorgada ningún tipo de licencia de edificación.

Pudo conocerse, asimismo, que el Pleno municipal había acordado solicitar a la Junta de Castilla y León que valorase y considerase oportunamente la posibilidad de promover la declaración del espacio donde se ubica el mencionado cementerio como Bien de Interés Cultural, con la categoría de Sitio Histórico.

Se estimó preciso, de este modo, solicitar información a la Dirección General de Patrimonio a fin de conocer si

finalmente se había procedido a la incoación de expediente para la declaración del cementerio como bien de interés cultural y, en su caso, si se habían adoptado las oportunas medidas para la protección de los hallazgos.

Dicha Administración, según la información facilitada, dictó finalmente resolución por la que, previo acuerdo de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila y el correspondiente informe arqueológico, acordó no incoar procedimiento de declaración de bien de interés cultural respecto del cementerio en cuestión, dado que el tipo de restos aparecido en las excavaciones no aconsejaba su conservación *in situ*.

No obstante, atendiendo a su importancia, se había previsto por el citado organismo dejar una parcela de aproximadamente un 10% del terreno afectado como zona de reserva arqueológica, siendo además intención de tal Dirección General que se publicaran adecuadamente los resultados obtenidos, con el fin de comunicar a la sociedad su valor científico, entregándose posteriormente a la ciudad de Ávila para su difusión.

2. Casa natal de Isabel la Católica (Madrigal de las Altas Torres, Ávila)

En el informe correspondiente al ejercicio 99 ya se dio cuenta del inicio de la actuación de oficio sobre el Convento (Casa Natal de Isabel la Católica) sito en la localidad de Madrigal de las Altas Torres, y declarado Monumento Nacional en 1942.

A la situación de progresivo deterioro de alguna de sus partes, que implicaba un riesgo grande de desplome y el consiguiente peligro para los viandantes de la zona -comunicada ya en su día a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural-, se unía en el presente ejercicio el deficiente estado de la puerta que da acceso al patio del citado inmueble, que impedía, según manifestaciones de la guardesa que habita en la vivienda anexa a dicha puerta, su cierre efectivo para la salvaguarda de la seguridad, provocando en algunas ocasiones la entrada de personas a altas horas de la madrugada.

Interesaba, pues, conocer a esta Institución las medidas que la citada Administración, en colaboración con la propiedad, podía adoptar para reforzar la citada puerta, de forma que pudiera disponer de un cierre seguro y eficaz que evitase la entrada de personas ajenas al Convento, y que, a su vez, respetase sus características propias.

Solicitada en este sentido información a la referida Dirección General de Patrimonio, que ya ha sido reiterada, esta Institución continúa a la espera de recibir noticias al respecto al cierre de este informe.

3. Convento de San Agustín (Madrigal de las Altas Torres, Ávila)

Resultó en este caso objeto de la intervención del Procurador del Común el Convento de San Agustín, sito a las afueras de la localidad de Madrigal de las Altas Torres (Ávila), en cuyo recinto pudo observarse gran cantidad de maleza y desechos que dificultaban y hacían, en consecuencia, incómoda su visita y contemplación.

Tal situación de abandono no podía por menos que considerarse inaceptable por esta Institución, no sólo por el valor cultural que aún pudiera poseer el bien, sino por la importancia histórica que determina el que haya sido aquel lugar en el que vivió, siquiera haya sido durante algún tiempo, murió y en el que al parecer se conservan algunos de los restos de Fray Luis de León, al decir de la placa que se encuentra colocada en la fachada.

Tal circunstancia determinó el inicio de las gestiones pertinentes con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, a fin de conocer las actuaciones a realizar por esa Administración encaminadas a evitar la degradación y deterioro del inmueble señalado. A la fecha de cierre de este informe, no obstante, se está a la espera de recibir información al respecto.

4. Monasterio de San Antón (Castrojeriz, Burgos)

Durante los años 1983 a 1986, según pudo conocer esta Institución, la Administración Autonómica mantuvo conversaciones con la propiedad del Monasterio de San Antón, sito en la localidad burgalesa de Castrojeriz, dirigidas a la conservación del citado inmueble, que no llegaron a plasmarse, sin embargo, en actuaciones concretas.

Pero el interés artístico, histórico y cultural del referido inmueble, así como la circunstancia de que la Ruta Jacobea discurre precisamente bajo uno de sus arcos (estando afectado, entonces, por la declaración del Camino de Santiago como Conjunto Histórico), determinó que el Procurador del Común interesara información de la Consejería de Educación y Cultura, con el fin de conocer la posibilidad de nuevas negociaciones para la adopción de medidas dirigidas a la conservación, consolidación y mejora del Monasterio.

Dado que el citado organismo comunicó a esta Institución que negociaría y trataría medidas de protección con el propietario de dicho inmueble, esta Procuraduría se encuentra, al cierre de este informe, a la espera de recibir nuevamente información sobre las gestiones llevadas a cabo a este respecto.

5. Palacio de los Condes de Grajal (Grajal de Campos, León)

En este expediente fue objeto de la intervención del Procurador del Común el Palacio de los Condes de Grajal, sito en la localidad leonesa de Grajal de Campos, declarado Monumento por Decreto de 3 de junio de 1931, y con la consideración de Bien de Interés Cultural en aplicación de la Disposición Adicional primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.

Siendo propósito del Ayuntamiento de dicha localidad, según pudo conocerse, proceder a la restauración del citado monumento -aconsejada por su progresivo deterioro-, contaba la referida Corporación, como titular del inmueble, con una subvención de 23 millones de pesetas a través del programa PRODER, lo que suponía el 70% de la inversión a efectuar.

El resto, esto es, el 30% del coste de las obras -unos 10 millones de pesetas aproximadamente- había sido asumido por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, para lo que se procedería a la firma de un Convenio de colaboración con la finalidad de llevar a cabo las actuaciones precisas.

Este compromiso adquirido por la Administración autonómica determinó la puesta en marcha por parte del Ayuntamiento de las gestiones oportunas para hacer realidad la restauración, tales como la elaboración del correspondiente proyecto de ejecución.

Pero, sorprendentemente, la Dirección General de Patrimonio se mostraba con posterioridad reticente al cumplimiento de dicho compromiso, poniéndose en peligro la restauración del inmueble.

Dado, entonces, que resultaba preciso acometer a la mayor brevedad posible las actuaciones precisas para hacer efectiva la colaboración asumida en su día y, en definitiva, la ejecución de las obras de restauración demandadas para tan importante bien de nuestro patrimonio, se iniciaron por esta Institución las gestiones oportunas con el referido organismo.

Tras las mismas, tal como pudo conocerse, la Administración autonómica procedió a iniciar un expediente para conceder al citado Ayuntamiento en el año 2000 una subvención de diez millones de pesetas.

6. Monasterio de Santa María de Gradefes (Gradefes, León)

La Orden religiosa cisterciense, propietaria del Monasterio de Santa María de Gradefes (declarado Monumento Histórico en el año 1924), ha llevado a cabo diferentes obras dirigidas a su conservación.

La última -sobre la techumbre de la Iglesia-, con un coste aproximado de dos millones de pesetas, fue también financiada por la propiedad.

La citada Orden, sin embargo, no contaba ya con los medios económicos suficientes para poder efectuar la necesaria restauración de unos 1.300 m2 de las cubiertas del claustro romano, cuyas intensas humedades y goteras hacían temer un posible derrumbamiento.

La categoría artística de tal Monasterio motivó que el Procurador del Común se dirigiera a la Consejería de Educación y Cultural (Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural), a fin de comprobar las medidas que dicha Administración, en colaboración con la propiedad, podía adoptar para la conservación del citado inmueble y, en consecuencia, para evitar su deterioro.

Se comunicó, así, por el citado organismo que se estudiaría la posibilidad de incluir alguna actuación al respecto en la programación que en materia de restauración se efectuaría para el año 2001.

7. Muralla de León

7.1. Impacto producido por varios edificios ubicados en la calle Ruiz de Salazar

Las obras de reforma y nueva edificación llevadas a cabo en varios inmuebles de la calle Ruiz de Salazar de León, motivaron el inicio de esta actuación de oficio, dado que las mismas (consolidadas o en proceso de ejecución, y con la finalidad de ampliar la superficie construida y habitable para viviendas) se habían adosado y/o habían sobrevolado la Muralla de León, con el consiguiente peligro de socavar la misma, o lo que aún es más grave, habiéndose producido ya algunas socavaciones. Tales hechos fueron comprobados directamente por personal de esta Institución.

Advertida la circunstancia -conforme a las gestiones llevadas a cabo con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural- de la paralización inmediata de las obras por parte del Ayuntamiento de León en tres de los inmuebles afectados y la iniciación de procedimiento sancionador por la comisión de infracción urbanística, esta Institución está llevando a cabo actualmente al cierre de este informe las actuaciones oportunas, por un lado, con la citada Corporación para conocer el estado de tramitación de tales procedimientos y del restablecimiento de la legalidad urbanística, y, por otro, con la citada Administración autonómica, a fin de determinar si tales obras precisaban su previa autorización y, en su caso, si se procedió asimismo a la incoación de expediente sancionador por presunta comisión de infracción en materia de patrimonio histórico.

7.2. Impacto producido por la construcción de un edificio en la calle la Rúa

La construcción de un edificio en las inmediaciones de la Muralla de León, y colindante a la Delegación de Defensa (calle La Rúa) y, con ello, su posible impacto visual, fue la circunstancia que en este supuesto motivó la intervención de esta Institución.

Tras conocerse -en virtud de las gestiones realizadas con el Ayuntamiento de León- el inicio de expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística, con la correspondiente paralización inmediata de las obras, así como la propuesta de incoación de procedimiento sancionador por la comisión de infracción urbanística, al haberse detectado la iniciación de dichas obras con anterioridad a la aprobación del proyecto de ejecución, se está a la espera, a la fecha de cierre de este informe, de recibir información de la citada Corporación acerca de la iniciación o no de tal procedimiento sancionador.

Teniendo en cuenta, por otro lado, que la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León, en sesión celebrada el 28 de octubre de 1999, acordó autorizar la solicitud presentada para la construcción del citado edificio, se solicitó informe a la Dirección General de Patrimonio sobre el cumplimiento de las prescripciones impuestas en dicha autorización. Información que, asimismo, se está a la espera de conocer.

8. Santuario de la Peregrina (Sahagún, León)

Conocida la existencia de filtraciones de agua o humedades en el Santuario de la Peregrina -declarado monumento histórico-artístico por Decreto de 3 de junio de 1931-, que al parecer habían provocado desperfectos en sus yeserías, esta Institución realizó las gestiones oportunas con el Ayuntamiento de dicha localidad y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, con la finalidad de lograr su eliminación.

Acordada, de este modo, la realización de la reparación entre la Corporación citada (que buscaría el operario encargado de llevarla a cabo) y el Servicio Territorial de Cultura de León (que abonaría el importe de la factura con cargo a los fondos desconcentrados), se decidió finalmente por el referido Servicio incluir las obras en la programación de restauración del año 2000, para su ejecución en el mes de julio.

9. Palacio de Orellana (Salamanca)

La comprobación del estado de abandono y deterioro del Palacio de Orellana, situado en Salamanca, impuso en este caso el inicio de esta actuación de oficio.

Fue su declaración del inmueble como Bien de Interés Cultural, con la categoría de Monumento, por Decreto 56/2000, de 16 de marzo, de la Junta de Castilla y León, la circunstancia que aconsejó que esta Institución se dirigiera a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, con el fin de determinar las medidas que, en su caso, podían adoptarse por dicha Administración para la necesaria conservación del citado inmueble.

Información que a la fecha de cierre de este informe está pendiente de recibirse.

10. Edificio situado en la calle Caballeros de Soria

Edificios como el que resultó objeto de esta actuación, que aun cuando no gozan de una declaración individual de Bien de Interés Cultural, se encuentran dentro del entorno de protección de un BIC o disponen, de acuerdo con su catalogación municipal, de unos valores históricos o arquitectónicos que les confieren una especial protección administrativa, alcanzan en nuestro país un número incalculable.

Siendo su conservación uno de los factores fundamentales de la ordenación del territorio y de la defensa de los bienes histórico-artísticos, los poderes públicos adquieren una responsabilidad especial en el adecuado mantenimiento de la integridad de los valores ínsitos de ese inmenso patrimonio arquitectónico histórico.

El inmueble que en esta ocasión, en concreto, fue objeto de la actuación de esta Institución fue uno situado en la calle Caballeros de Soria. El motivo de tal intervención no fue otro que su deficiente estado de conservación y, en definitiva, su creciente deterioro y apremiante ruina.

Su catalogación en el Plan Especial de Reforma Interior y Protección del Casco Histórico de Soria y su ubicación en la zona delimitada como entorno de protección de la Iglesia de San Juan de Rabaneda, determinó el inicio de las gestiones de información pertinentes con el Ayuntamiento de la citada localidad, por un lado, a fin de conocer las actuaciones realizadas respecto a la tutela del cumplimiento del deber de conservación y a la participación o colaboración de dicha Corporación con la propiedad en esa labor de preservación del citado bien catalogado. Y por otro, con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, para determinar las medidas de protección previstas en la Ley de Patrimonio Histórico Español a adoptar por esa Administración, dirigidas a la conservación del inmueble y, en consecuencia, a evitar su total destrucción.

Información que esta Institución está pendiente de conocer al cierre de este informe.

11. Edificios de la calle Platerías de Valladolid

En el informe del pasado año se daba oportuna cuenta del inicio de una actuación de oficio respecto a la problemática suscitada en torno a la demolición urgente, decretada por el Ayuntamiento de Valladolid, de cuatro edificios ubicados en la calle Platerías de esa ciudad y declarados bienes de interés cultural, con motivo del peligro para las personas que su estado representaba.

Finalizadas en este ejercicio las gestiones de investigación que han venido desarrollándose por el Procurador del Común con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural y el Ayuntamiento de Valladolid, corresponde, pues, hacer constar en este informe el resultado de las mismas.

Pues bien, pudo conocerse que por Decreto del citado Ayuntamiento se ordenó la demolición de los inmuebles de referencia -dado el peligro de ruina inminente- y la posterior limpieza de los escombros, con advertencia de ejecución subsidiaria.

Pero declarada la citada calle Platerías Conjunto Histórico-Artístico por Decreto de 9 de julio de 1964, resultaba de aplicación el art. 24 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, requiriéndose, con ello, la intervención de la Administración autonómica competente en materia de patrimonio histórico.

Quedaba, entonces, condicionada la demolición o derribo del edificio declarado en estado ruinoso a la autorización de dicha Administración, exigiéndose asimismo (art. 24.2), como garantía del acierto de esa decisión administrativa conforme con la demolición, la emisión de informe favorable de, al menos, dos de las instituciones consultivas a que se refiere el art. 3 de la Ley.

El número 3 del señalado art. 24, por su parte, contempla los supuestos de ruina inminente, que no quedan excluidos de la necesidad de tal autorización administrativa, asimilándose las obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse en estos casos de urgencia y peligro inminente, a las que, con idéntico motivo, debieran llevarse a cabo una vez iniciado el expediente de declaración de bien de interés cultural previstas en el art. 16.1 de la Ley de Patrimonio Histórico, imponiéndose así, en todo caso, la autorización exigida en este precepto.

A este respecto, sin embargo, la referida Dirección General entendió que al haberse declarado la ruina inminente de los inmuebles señalados, bastaba la autorización del organismo competente para la ejecución de la Ley, conforme al art. 24.3 en conexión con el 16, sin necesidad de informe favorable de las instituciones consultivas. Autorización que se había concedido por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Valladolid, conforme al Decreto 274/1994, de 1 de diciembre.

Pero esa autorización concedida al amparo del referido art. 24.3 (supuestos de "ruina inminente"), ha de armonizar la preservación del inmueble con la adopción de las medidas necesarias de seguridad, sin que pueda procederse a actos de demolición que no sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble.

Así se manifiesta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al señalar que en los casos de urgencia y peligro inminente se lleva al extremo la exigencia de conservación de los intereses públicos, al no poderse realizar "actos de demolición que no sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble", debiéndose prever además la reposición de los elementos retirados, sin que ello suponga menoscabo de la posibilidad de ordenarse por el organismo correspondiente, incluso de forma imperativa, las medidas necesarias para evitar daños a las personas. El conflicto, pues, entre la situación de peligro actual y cierto que justifica una declaración de ruina inminente y el interés público en salvaguardar el valor histórico o cultural del bien afectado, se resuelve siempre en favor de este último, y únicamente resulta lícito adoptar medidas para garantizar la seguridad de las personas, pero siempre que no impliquen demoliciones, admitiéndose sólo éstas cuando sean estrictamente necesarias para la conservación del inmueble, previa autorización, y debiéndose prever la reposición de los elementos retirados.

No parecía, sin embargo, que la autorización concedida por la Administración autonómica (conforme al citado art. 24.3) amparase obras de demolición estrictamente necesarias para la conservación de los inmuebles en cuestión, cuando el Decreto de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Valladolid hacía referencia a "las graves patologías y estructuras restantes de las edificaciones que no admitían soluciones viables para su conservación por medios técnicamente normales", no ajustándose, pues, al espíritu de la norma, que pretende armonizar la preservación del inmueble con la adopción de las necesarias medidas de seguridad para garantizar la protección de personas y cosas, sin que puedan realizarse actos de demolición, salvo los precisos para su conservación.

Entendió, pues, esta Institución que aquellas obras que implicasen demoliciones propiamente dichas de los inmuebles, Bienes de Interés Cultural, declarados en ruina y amparados por la Ley de Patrimonio Histórico, que no se correspondieran con las que posibilita el art. 24.3 para los supuestos de ruina inminente, tendrían cabida en el anteriormente citado núm. 2 de dicho precepto, para las que se exige la emisión de informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a las que se refiere el art. 3 de dicha Ley, previa a la concesión de la correspondiente autorización administrativa.

Se estimó oportuno, en consecuencia, trasladar todo ello a la señalada Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural en forma de resolución, de manera que las consideraciones expuestas presidieran la actuación de esa Administración. De ello no se ha recibido contestación hasta el momento.

12. Pasaje Gutiérrez (Valladolid)

No fue tampoco ajeno a esta Institución el estado de progresivo deterioro del Pasaje Gutiérrez de Valladolid, debido al peligro de desprendimiento de parte de su techumbre de escayola, existiendo, incluso, zonas en las que éste ya se había producido.

Comunicada tal circunstancia al Ayuntamiento de dicha localidad, pudo conocerse finalmente que el citado organismo había procedido a la incoación de expediente de orden de ejecución para la subsanación de las deficiencias existentes, concediéndose el correspondiente trámite de audiencia a la propiedad con carácter previo a la imposición de multas coercitivas conforme a la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

No obstante, y dada la persistencia de la situación relatada, interesaba conocer a esta Institución si la Corporación señalada estaba ya procediendo a la imposición de multas coercitivas, así como los motivos por los que se había optado por tal medio de ejecución forzosa y no por la ejecución subsidiaria, para lo que se efectuó la oportuna solicitud de información.

Pudo conocerse, así, que dicho Ayuntamiento había resuelto imponer, finalmente, multas coercitivas mensuales a la propiedad, y que en caso de comprobarse en la

próxima visita de inspección que el titular no ha realizado las obras ordenadas, se resolvería la ejecución subsidiaria de las mismas por esa Administración con cargo a dicha propiedad.

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA, RÉGIMEN JURIDICO DE CORPORACIONES LOCALES Y TRAFICO

Expedientes Área.....476

Expedientes remitidos a otros Defensores 76

Expedientes admitidos..... 283

Expedientes rechazados..... 84

1. FUNCIÓN PÚBLICA

En el curso del año 2000, en el área de función pública se atendieron consultas y se instruyeron expedientes de queja. Dentro del conjunto de expedientes de queja del año 2000 tramitados en la Institución, los expedientes relativos a función pública vuelven a ocupar un porcentaje considerable sobre el total.

Cabe advertir que en este apartado no sólo hemos atendido las reclamaciones relativas a la convocatoria, realización y adjudicación de plazas en procesos selectivos de personal laboral y funcionarios, ya sean interinos, fijos o temporales, sino también y frecuentemente aspectos de la función pública vinculados a los derechos del personal que presta servicios para alguna de las administraciones públicas situadas en la Comunidad de Castilla y León.

Se han presentado quejas relacionadas con traslados, comisiones de servicios, situación de interinos, no convocatoria de plazas, contenido y aplicación de baremos en procesos selectivos, acceso a la Administración Pública. Este año se han tramitado un número elevado de quejas suscritas por empleados públicos recientemente transferidos a la Junta de Castilla y León procedentes del Ministerio de Educación y Cultura, habiendo dejado constancia de la singular problemática que rodea a este colectivo.

Asimismo incluimos en el área de la función pública las quejas presentadas por ciudadanos que no forman parte de los colectivos de “empleados públicos” pero que aspiran a ello, participando en los procesos selectivos que al efecto se convocan o denunciando contrataciones celebradas al margen de cualquier procedimiento selectivo.

Los conflictos que se originan con motivo de la realización de los ejercicios previstos en las bases de las convocatorias, la valoración de los mismos, así como la obtención de información por los opositores de los expedientes administrativos en los que constan las actuaciones, las actas y las calificaciones, son algunos de los problemas que caracterizan estas quejas.

Es sabido que una doctrina ya asentada y confirmada por la Jurisprudencia afirma que las bases de las convocatorias de los concursos y oposiciones para ingresar a la Administración Pública son la ley que rige tanto para el tribunal y órgano de selección como para los ciudadanos que optan a empleos públicos. No obstante resulta habitual que por ausencia de desarrollo, falta de claridad o imprecisión, la interpretación de las bases de las convocatorias generen serias dificultades entre opositores y tribunales.

Por otra parte e íntimamente vinculado al problema que venimos señalando en el párrafo anterior nos encontramos con las distintas formas de concebir la llamada discrecionalidad técnica del tribunal y la interpretación de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, principios jurídicos constitucionales que deben inspirar toda convocatoria de empleos públicos.

Una de las contradicciones más frecuentes entre opositores y tribunal consiste en la diferente valoración de los ejercicios y por tanto de los puntos asignados, lo que en definitiva determina la adjudicación o no de una plaza. El opositor sostiene que ha sido mal valorado, que se le ha concedido menos de lo que su ejercicio merece y el tribunal sostiene que en uso de su discrecionalidad y en cumplimiento de las bases ha valorado correctamente.

Sin perjuicio de que los Tribunales de Justicia (Salas de lo Contencioso-Administrativo) se han mostrado generalmente reacias a entrar en la revisión de exámenes y valoraciones efectuadas por los tribunales de oposiciones, tanto por la discrecionalidad técnica que se les reconoce, como porque sostienen que no es su función corregir y ocupar el lugar de los tribunales examinadores, paulatinamente se observa una mayor determinación de los órganos jurisdiccionales por aceptar que la discrecionalidad técnica no es un dogma y que, por tanto, demostrada la desviación de poder o el quebrantamiento de un principio constitucional, están dispuestos a revisar y anular aquellos ejercicios o méritos que no han sido legítimamente acreditados.

Otro de los problemas que ha sido objeto de queja y que continúa afectando a los opositores que pretenden revisar el procedimiento, se relaciona con el propio acceso al expediente y a los ejercicios de los opositores. Las Administraciones se muestran contrarias a permitir el acceso al expediente administrativo en el que se refleja todo el proceso selectivo. Si se presenta una reclamación verbal, bien es verdad que habitualmente se da una explicación, pero si un opositor se propone examinar el expediente, aun habiéndole concedido recurso, no se le permite examinar aquél.

La única forma por la que es posible tener vista en los expedientes de oposiciones es presentar recurso contencioso-administrativo, en cuyo caso, por orden de la Sala de lo Contencioso y para interponer la demanda, la Administración no tiene más remedio que remitir el expediente completo con todas las actuaciones. Esto es injusto y además obliga al ciudadano a incurrir en gastos que le resultan elevados.

Para esta prohibición de acceso a los expedientes se usan dos tipos de argumentos. Uno es que se rompería el derecho a la intimidad de los otros opositores, y el otro, que el expediente aún no está concluido. El primero de ellos no es aceptable porque la transparencia y la propia publicidad con que se efectúan los ejercicios contradice esta supuesta intimidad, que suponemos sólo podrá referirse a los datos identificativos de la persona de cada opositor, lo que tampoco es tolerable.

Si la Ley de Procedimiento u otras disposiciones legales conceden recursos en contra de los actos de la Administración, para obtener su modificación o anulación total o parcial, y estos recursos están fundamentados precisamente en una interpretación distinta de un proceso selectivo, no es posible, sin provocar indefensión, impedir el examen del expediente administrativo en el que obran todos los antecedentes del caso. Por otra parte, resulta incoherente que, si lo ordena la sala de lo contencioso, en tal caso si se pueda comprobar el expediente en todos sus extremos.

A continuación hacemos referencia a las quejas más significativas recibidas en esta Institución en relación con la función pública de las Administraciones que tienen su sede en esta comunidad.

1.1 Acceso a la Función Pública

Son de referencia los expedientes de queja números **Q/33/00** y **Q/34/00**, sobre las presuntas irregularidades que, a juicio de los comparecientes, se han producido en las convocatorias para cubrir mediante contrato laboral de duración determinada las plazas de 1 Auxiliar Administrativo, 3 Ordenanzas, 3 Ayudantes de Museo y 8 Auxiliares de Cultura, consistentes en no haberse respetado los plazos legales entre el aviso de la convocatoria del examen y la realización del mismo, así como el plazo de subsanación de defectos en las listas de admitidos y excluidos, precipitación en los plazos cuya consecuencia ha sido que gran número de aspirantes no haya tenido conocimiento de la fecha de celebración de los exámenes y no pudiera realizarlos.

De la documentación aportada por la Corporación con fecha 11 de febrero, a solicitud de esta Institución, se deducen los siguientes hechos:

PRIMERO.- Con fecha 18 de diciembre de 1999, se hace pública la convocatoria de las plazas citadas anteriormente y de las bases rectoras del proceso selectivo.

SEGUNDO.- La Base Sexta de la Convocatoria literalmente dice: "Admisión de aspirantes: Expirado el plazo de presentación de instancias, el concejal delegado de medio ambiente y régimen interior dictará resolución, declarando aprobada la lista provisional de admitidos y excluidos, motivando la exclusión y detallando los requisitos que no se reúnen y publicándose en el tablón de edictos de la corporación, concediéndose un plazo de 10 días hábiles para subsanación de defectos, conforme determina el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común".

TERCERO.- Con fecha 28 de diciembre de 1999, aparecen las listas de aspirantes admitidos, convocándoles para el día 30 de diciembre de 1999, en el Instituto Gil y Carrasco, para la celebración de los exámenes de cada una de las pruebas anunciadas.

CUARTO.- Consta en las Actas de cada una de las pruebas realizadas que el día 30 de diciembre no se presentaron a efectuar el examen un total de 113 aspirantes.

QUINTO.- El Ayuntamiento nos informa que: "*Las Bases de la convocatoria no recogen plazos de tiempo mínimo ni máximo para realizar los exámenes. En el anuncio de la convocatoria se indica que la fecha de los exámenes, el lugar y la hora se indicarán en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, como así se hizo*".

A la vista de lo anterior, esta Institución estimo necesario formular Resolución a ese Ayuntamiento basándose en las siguientes consideraciones:

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, subraya, en su art. 19, la necesidad de garantizar en la selección del personal de las administraciones públicas, tanto funcionario como laboral, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además de los principios de publicidad y objetividad. Tales previsiones tienen carácter de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, aplicables a la selección de personal de todas ellas, tal y como dispone el art. 1.3 de la mencionada Ley 30/1984. En la misma no se hace salvedad alguna que permita excluir de la aplicación de estos principios la selección de personal laboral de carácter temporal.

El Real D 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, que tiene carácter supletorio para el personal al servicio de todas las Administraciones Públicas, establece normas generales para el ingreso del personal al servicio de las Administraciones, ya sea funcionario o laboral, y en el mismo se reproducen los principios a que venimos haciendo referencia.

Es cierto que en el Título II, referente a la selección de personal no permanente, no se establece un procedimiento concreto, pero de ello no se deriva que la selección de esta clase de personal pueda realizarse sin proce-

dimiento, o que el utilizado pueda desconocer los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y objetividad que impone la Ley.

En el mismo sentido se expresa la normativa especial aplicable a la Administración Local. Así, el art. 91.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, reproduce lo establecido por el art. 19 de la Ley 30/1984, al que ya hemos hecho referencia, y el art. 103 concreta que "el personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el art. 91". Por su parte, el art. 177 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril, insiste, en su apartado primero, en que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art. 103 de la Ley 7/1985 (que remite, como hemos visto, al art. 91 de la misma Ley) y añade, en su apartado segundo, que "la contratación laboral puede ser por tiempo indefinido, de duración determinada, a tiempo parcial y demás modalidades previstas en la legislación laboral".

Lo anteriormente expuesto permite concluir que la selección de personal laboral al servicio de las Administraciones Locales ha de realizarse mediante un procedimiento que garantice los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad y objetividad, y ello con independencia de la modalidad del contrato laboral que vaya a celebrarse.

En este sentido, si bien la selección de personal laboral de carácter temporal, por razones de urgencia, requiere un procedimiento más rápido y unas exigencias menores de los candidatos que el utilizado para la selección de personal funcionario y laboral fijo, ello no puede llevar a prescindir o a desvirtuar los principios antedichos, en especial el de publicidad.

Así pues, cuando el Ayuntamiento manifiesta que las bases de la convocatoria no recogen plazos de tiempo mínimo ni máximo para realizar los exámenes, está olvidando cuanto previene el art. 20 del Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, declarado de carácter supletorio para la selección del personal de las Administraciones locales (art. 1.3).

Es cierto que las bases no contenían tiempo máximo para el comienzo de las pruebas selectivas, pero se podía deducir de la base sexta de la propia convocatoria, donde se establecía que primero se publicaría la lista provisional de admitidos y excluidos, concediéndose un plazo de diez días hábiles para la subsanación de defectos.

En este estado de cosas, los aspirantes contaban con un plazo, como mínimo, de diez días hábiles desde la publicación de las listas provisionales, y, en el caso que nos ocupa, la Administración publicó las listas de aspirantes -al parecer definitivas- convocándoles para la realización de las pruebas con sólo 48 horas de anticipación. Las listas de admitidos se publicaron el día 28 de diciembre. Éstas tenían que haber sido las Listas Provisionales, como estaba dispuesto en la base sexta, y a partir del décimo día hábil, se hubiera podido convocar válidamente a los aspirantes para la realización de las pruebas selectivas, circunstancia que no debió producirse antes del día 12 de enero de 2000.

A juicio de esta Institución, el Ayuntamiento tampoco ha respetado las bases de la convocatoria, ya que la tan mentada base sexta no ha sido finalmente aplicada. En efecto, y además de recordar que, según resulta de la documentación aportada, al menos un aspirante fue excluido por no acreditar la titulación exigida en la convocatoria, se debieron publicar las listas provisionales de admitidos y excluidos y se debió conceder el plazo de diez días hábiles para subsanar defectos, pues por tales hay que entender no sólo los apreciados por la Administración convocante, sino también aquéllos que, causados por la misma, deben ser detectados por los propios interesados, como pueden ser, a título de ejemplo, la errónea trascripción de nombre, apellidos, DNI, etc., correspondiendo a éstos solicitar su rectificación.

En consecuencia, la falta de publicidad de las listas provisionales y consiguiente omisión del plazo de diez días hábiles para subsanar defectos, representa una vulneración clara y terminante de las propias bases de la convocatoria, que, como es sabido, son la ley del proceso selectivo, a las que ha de estarse si, como es el caso, no hubieran sido invalidadas en su momento.

En mérito a lo expuesto, y en uso de las facultades que me confieren los arts. 1º y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución resolvió advertir al Ayuntamiento de Ponferrada de la irregularidad en que, a juicio de esta Institución, se había incurrido en el proceso de selección analizado, al haber obviado el Ayuntamiento la publicación de la lista provisional de admitidos y excluidos, así como el trámite inicial del plazo de diez días hábiles para subsanación de defectos.

Se recordó, asimismo, al Ayuntamiento la necesidad de sujetar su actuación a las bases de la correspondiente convocatoria en toda clase de procesos selectivos, así como de respetar el principio de publicidad de las listas provisionales de admitidos y excluidos.

El Ayuntamiento de Ponferrada no aceptó nuestra resolución.

Expedientes **Q/2006/99 y Q/1131/00.** Los comparecientes denunciaron presuntas irregularidades producidas en un Ayuntamiento de la provincia de Salamanca por haber contratado a cuatro personas, sin haberse convocado ninguna prueba de acceso a la función pública.

Examinada la documentación presentada por los interesados, se acordó admitir a trámite la queja, solicitando seguidamente a la Corporación afectada el oportuno informe, junto con copia de la plantilla aprobada por el

pleno plazas de plantilla vacantes copia de la última oferta de empleo público realizada por el Ayuntamiento, así como copia de la convocatoria y publicación efectuada para cubrir las cuatro plazas adjudicadas, objeto del presente expediente.

Entre los antecedentes obrantes en el expediente de referencia, son de resaltar los siguientes extremos:

1.- En el informe emitido a instancia de esta Institución, el Ayuntamiento literalmente manifiesta que:

"Es de destacar que ninguno de los trabajadores relacionados son funcionarios, sino contratados labora - les, por lo que no ocupan ninguna plaza vacante en la plantilla de este Ayuntamiento, la cual está integrada, exclusivamente, por el personal funcionario: secretario-interventor, administrativo, personal de servicios múlti - ples y alguacil. Y la única plaza vacante, en la actuali - dad, es la del alguacil".

2.- En el mismo informe, el Ayuntamiento dice: *"Los cuatro trabajadores a los que se refiere la denuncia, en la actualidad, tienen contrato hasta que se cubra la plaza a través del oportuno proceso de selección"*.

El Ayuntamiento remitió copia de los cuatro contratos para prestar los siguientes servicios: alguacil, bibliotecaria, oficial administración, y oficial 1ª.

No remite, sin embargo, copia de la convocatoria y publicación efectuada para cubrir las cuatro plazas citadas anteriormente. Llegando esta Institución a la conclusión que para efectuar los nombramientos anteriores, por el Ayuntamiento, en este caso, no se celebro ningún tipo de procedimiento selectivo.

A la vista de lo anterior, esta Institución estimó necesario transmitir a ese Ayuntamiento, como fundamentos de la resolución que se le formuló, las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- Del personal al servicio de las entidades locales.

Procede detenerse, en primer lugar, en el error en que incurre ese Ayuntamiento al destacar que "ninguno de los trabajadores relacionados es funcionario, sino contratados laborales", y extrae de esta situación de hecho la conclusión de que "por ello no ocupan ninguna plaza vacante", argumento en modo alguno admisible por carecer de todo sustento legal.

Antes al contrario, las administraciones públicas no pueden incorporar a su servicio ninguna clase de personal, ya sea funcionario, ya laboral, sin que los puestos de trabajo figuren en las correspondientes plantillas, según señalan claramente los arts. 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y el 126 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por RD 781/1986, de 18 de abril.

En efecto, este último dispone lo siguiente:

"1.- Las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios enunciados en el art. 90.1 de las Ley 7/1985, de 2 de abril.

(…)

3.- La modificación de las plantillas durante la vigencia del Presupuesto requerirá el cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación de aquél."

En este orden de cosas, queda claro que las plantillas de las administraciones locales, están integradas por todas las personas que ocupan un puesto de trabajo en las mismas y cuyo vinculo jurídico sea estatutario o laboral.

SEGUNDA.- De la selección del personal.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, subraya, en su art. 1º, la necesidad de garantizar en la selección del personal de las administraciones públicas, tanto funcionario como laboral, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además de los principios de publicidad y objetividad. Tal precepto tiene el carácter de base del régimen jurídico de las administraciones públicas, y aplicable a la selección de personal de todas ellas, tal y como dispone el art. 1.3 de la mencionada Ley 30/1984. En dicha ley no se hace salvedad alguna que permita excluir de la aplicación de estos principios la selección de personal laboral de carácter temporal.

El Real D 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, que tiene carácter supletorio para el personal al servicio de todas las administraciones públicas, establece normas generales para el ingreso del personal al servicio de las administraciones, ya sea funcionario o laboral, y en él se reproducen los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y objetividad. Es cierto que en el Titulo II, referente a la selección de personal no permanente, no se establece un procedimiento concreto, pero de ello no se deriva que la selección de personal laboral no permanente se pueda realizar sin procedimiento, o que el utilizado en un Ayuntamiento pueda desconocer los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y objetividad que impone la Ley.

En el mismo tenor se expresa la normativa reguladora de la administración local. Así, el art. 91.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, reproduce lo establecido por el art. 19 de la Ley 30/1984, y el art. 103 concreta que "el personal laboral será seleccionado por la propia corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el art. 91". Por su parte, el art. 177 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aproba-

do por el RDLeg 781/1986, de 18 de abril, insiste, en su apartado primero, que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art. 103 de la Ley 7/1985 (que remite, como hemos visto, al art. 91 de la misma Ley) y añade, en su apartado segundo, que "la contratación laboral puede ser por tiempo indefinido, de duración determinada, a tiempo parcial y demás modalidades previstas en la legislación laboral".

De lo anteriormente expuesto, puede concluirse que la selección de personal laboral al servicio de las administraciones locales ha de realizarse mediante un procedimiento que garantice los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad y objetividad, y ello con independencia de la modalidad del contrato laboral que vaya a celebrarse.

En este sentido, si bien la selección de personal laboral de carácter temporal, por razones de urgencia, requiere un procedimiento más rápido y unas exigencias menores de los candidatos que el utilizado para la selección de personal funcionario y laboral fijo, ello no puede inducir a prescindir o a desvirtuar los principios antedichos.

En el caso del nombramiento de personal laboral temporal que ha sido objeto de la presente queja, y a la vista de los datos proporcionados por el Ayuntamiento que nos ocupa, la selección se ha realizado sin haber seguido ningún sistema selectivo. Y como consecuencia se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido legalmente.

En mérito a lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León consideré oportuno advertir a dicha Corporación de la irregularidad en que, a juicio de esta Institución, había incurrido ese Ayuntamiento, al nombrar "directamente" a cuatro personas para ocupar los puestos de alguacil, bibliotecaria, Oficial administración y oficial 1ª al obviar para su nombramiento toda clase de proceso selectivo.

Así mismo, se formuló la siguiente Resolución:

«Que previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legalmente establecidos, por ese Ayuntamiento, se proceda a:

1º.- Redactar y aprobar la Plantilla de personal, de acuerdo con lo previsto en el art. 126.1. del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril.

2º.- Aprobar y publicar la oferta de empleo público, según lo dispuesto en el art. 128.1 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril; y

3º.- Que para la provisión de los puestos de trabajo o plazas dotados presupuestariamente e incluidos en la correspondiente plantilla, se convoquen las pertinentes pruebas selectivas, tanto para seleccionar personal funcionario o interino, como para laboral fijo o temporal».

Al momento de redactar el presente informe el Ayuntamiento no ha contestado a nuestro requerimiento.

En este mismo orden de cosas se presentó la queja **Q/2515/00.** En ella los comparecientes denuncian ante esta Institución que se viene utilizando de forma reiterada en el Ayuntamiento de Toro (Zamora) un sistema de contratación de personal que entienden ilegal por abusivo y porque en él se prescinde de los principios de seguridad jurídica y además se vulnera (por falta de aplicación) el procedimiento legalmente establecido ya que no se efectúa previamente un procedimiento de selección que garantice el respeto a los principios constitucionales de igualdad, merito, capacidad y publicidad.

Después de haber estudiado con detenimiento la documentación que aportan los propios interesados, admitimos la queja a trámite, y solicitamos seguidamente información al Ayuntamiento de Toro, solicitando también nos remitiese copia de las Relaciones de Puestos de Trabajo en las que constase como estaba cubierto cada puesto de trabajo.

Así mismo, solicitamos copias de las Ofertas de Empleo Público de los años 1998, 1999 y 2000 y las convocatorias de provisión de puestos de trabajo derivadas de las mismas, con indicación de los Boletines de la Comunidad de Castilla y León donde constase su publicación.

Este expediente se encuentra pendiente de la recepción del informe solicitado al Ayuntamiento.

En el expediente **Q/1481/00,** el compareciente planteaba ante esta Institución que había presentado un escrito, en su condición de interesado en un procedimiento selectivo, solicitando poder ver el examen realizado el día 6 de marzo de 2000, y, además, ver también y comparar los exámenes realizados por otros dos opositores en la misma fecha, así como obtener copia de una serie de documentos obrantes en el expediente de la oposición convocada por Orden de 30 de septiembre de 1999 (BOCYL de 18 de octubre de 1999) para ingreso en el Cuerpo auxiliar administrativo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y que, a pesar de haber podido ver su examen, se le había negado la posibilidad de ver los exámenes realizados por los otros dos opositores y le habían negado también las copias de los documentos solicitados.

Se plantea en el presente expediente el alcance del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos y a obtener copias de documentos contenidos en ellos, así como el deber de resolver expresamente sobre las solicitudes formuladas, cuestiones que abordaremos a continuación.

Primera.- En cuanto manifestación de la actividad encomendada a un órgano colegiado de la Administración, como es caso de las comisiones de valoración o tribunales de oposiciones que han de seleccionar a los aspirantes para ingreso en la función pública, los exámenes

de los opositores, los criterios utilizados por el tribunal en la corrección de los textos a máquina, el texto original del ejercicio de tratamiento de textos y los criterios utilizados por el tribunal en la corrección del ejercicio de tratamiento de textos (que eran los documentos de los que el autor de la queja pretendía obtener copia) forman parte, sin duda, del expediente administrativo en que se materializa el desenvolvimiento de dicha actividad.

Sentado lo anterior, es de señalar que la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC, en adelante) destaca que el nuevo concepto de Administración, su carácter instrumental puesto al servicio de los ciudadanos, debe "trascender a las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos". Por ello la Ley pretende garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa, introduciendo un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano.

El régimen que, de acuerdo con el mandato contenido en el art. 105 b) de la Constitución española, disciplina el acceso a los archivos y registros administrativos permite afirmar que nos encontramos en presencia de un derecho subjetivo del que son titulares los ciudadanos -a la vez que ante un principio objetivo de funcionamiento-, aun cuando en determinados supuestos legalmente establecidos se requiera, además, ostentar la cualidad específica de interesado.

Segunda.- Así las cosas, es preciso detenerse sobre algunos derechos que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), ha querido resaltar en un precepto compilador de los derechos procedimentales de los ciudadanos.

El art. 35, en efecto, aglutina las exigencias mínimas que los particulares pueden demandar de las administraciones públicas. Dichos derechos se sitúan en el título IV, que reza "De la actividad de las Administraciones Públicas" y, concretamente, en su Capítulo I titulado, abstractamente, "Normas generales". Entre tales generalidades se sitúan cuestiones tan diversas como los más variados derechos (algunos de relevancia constitucional y otros de simple creación legal), la responsabilidad en la tramitación de expedientes, la obligación de resolver, el valor de los actos presuntos, la incorporación de los adelantos tecnológicos o el valor de las copias, etc.

Centrándonos concretamente en la tabla de derechos que los ciudadanos poseen en sus relaciones con las administraciones públicas, nos encontramos con los siguientes:

En primer lugar, el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copias de documentos contenidos en ellos. Esta previsión no es nueva en absoluto y procede de una refundición de los arts. 62 y 63 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958. Mientras que el derecho de acceso al expediente no ha sufrido alteración alguna en su redacción, la expedición de copias presenta ahora un carácter reglado frente a la discrecionalidad que se advertía en el antiguo art. 63.

Entendemos que no debe confundirse este derecho del ciudadano a conocer con plenitud el estado de la tramitación de un procedimiento en curso y que le afecta, con el más limitado del art. 37 LRPAC, relativo a la obtención de copias o certificados de los documentos que, en el marco del derecho de acceso a archivos y registros, se dirige, entre otros supuestos, a permitir, por ejemplo, a los ciudadanos con móviles investigadores el conocimiento de expedientes correspondientes a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud, y que viene a desarrollar el apartado h) de este mismo art. 35.

Por el contrario, los requisitos de la actividad para el ejercicio del derecho reconocido en el art. 35 a), en primer lugar vienen determinados en cuanto al tiempo: en cualquier momento y en cuanto a la forma: solicitada la información por quien estuviese legitimado, en forma verbal, por teléfono o por escrito, se contestará lo antes posible, pudiendo incluso obtener copias de documentos.

Tercera.- De otra parte el art. 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública establece que los procesos selectivos deben garantizar en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

El principio de publicidad de los procesos selectivos complementa, de modo especial, el derecho de acceso que reconoce el art. 35 a) de la Ley 30/1992 a todo interesado en un procedimiento concreto.

El contenido de los datos académicos, profesionales, exámenes realizados por los opositores, no forman parte de la intimidad de estos desde el momento en que están participando en un proceso regido por el principio de publicidad y en el que precisamente esos datos, y no otros, son los que van a determinar la adjudicación de la plaza en su favor y en detrimento de los restantes aspirantes.

Cuarta.- En otro orden de cosas, las solicitudes de acceso a los archivos y registros públicos dan lugar a la iniciación de un procedimiento administrativo no excluido de la obligación de dictar resolución expresa y de su correspondiente notificación, según establece con carácter general el art. 42.1 LRJ-PAC. Y aun cuando tras la nueva redacción del art. 43 de la misma (en virtud de la Ley 4/1999, de 13 de enero) se ha reforzado el carácter positivo del silencio administrativo resultante de la falta

de resolución expresa, dicha previsión tiene escaso alcance si, como ha sucedido en el presente caso, la Administración no lleva a efecto la obligación de hacer que ésta comporta, mediante la puesta a disposición de los documentos expresamente solicitados por la interesada y la entrega de aquellos interesados especialmente.

Por cuanto antecede, y en ejercicio de las competencias que atribuyen a esta Institución los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se resolvió:

"Que por parte de ese centro directivo se dé plena efectividad a lo previsto en el artículo 35. a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y especialmente, para el caso objeto de la presente queja, se proceda a poner a disposición de la interesada el expediente administrativo solicitado y se le faciliten copias de los documentos reseñados en el escrito presentado en la Delegación Territorial de Valladolid para el Tribunal Calificador el día 24 de marzo de 2000."

La Administración, hasta el momento, no ha manifestado su postura frente a nuestra resolución.

Se presentaron quejas (**Q1562/00, Q/321/00, Q/106/00, Q/252/00, Q/321/00**, entre otras) en las que los comparecientes que habían participado en pruebas selectivas para el acceso a cuerpos o plazas de las distintas administraciones públicas, manifestaban su discrepancia con los criterios de valoración de los tribunales o con el resultado de los ejercicios, limitándose en estos casos el Procurador del Común a obtener para los interesados una respuesta expresa de la administración, de modo que, en el supuesto de no estar conformes con la misma, pudieran interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que procediesen.

En el expediente de queja **Q/870/00**, entre otros, presentado también como consecuencia de las discrepancias manifestadas con los criterios de valoración de los tribunales de oposiciones, al proceder a su estudio, constatamos que habían iniciado la vía jurisdiccional ante los tribunales de justicia. Con tal motivo suspendimos toda actuación, y así se lo hicimos saber a los interesados.

Son de referencia los expedientes de queja **Q/1712/99** y **Q/1822/99.** Los comparecientes denunciaban, en el primer caso, irregularidades en la convocatoria realizada por el Ayuntamiento de León para cubrir plazas de Monitores de las escuelas deportivas municipales, y en el segundo se referían a lo irregular de la forma de provisión de la plaza de encargado de la biblioteca Padre Isla, sin que se hubiera efectuado oferta pública de empleo. Admitidos los expedientes a trámite, solicitamos los oportunos informes a la administración demanda, que en ambos supuestos era el Ayuntamiento de León, pero llegado el momento de redactar el presente informe, y a pesar de haber sido efectuado recordatorio al Ayuntamiento del deber de colaboración con esta Institución, no hemos recibido respuesta.

Expediente **Q/1603/99**. El motivo de la queja versaba sobre las presuntas irregularidades, puestas de manifiesto por el Comité de empresa del personal Laboral de la Junta de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales en Valladolid, en las que se pudo incurrir en el proceso de selección para cubrir una plaza de periodista, Jefe de Presa, Grupo Profesional I, mediante un contrato laboral por obra o servicio determinado en la Secretaría de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Consejería un primer informe en el cual se ponía de manifiesto:

"D. XXX fue contratado como Jefe de Prensa en virtud de contrato formalizado para la realización de un servicio determinado como es la coordinación y seguimiento de la información para la adecuación de la asunción de competencias educativas, modalidad contractual amparada en el Real Decreto 2546/1994 y registrada en la Oficina Pública de Empleo del Poniente con número de registro 20159. Por lo tanto este puesto de trabajo no ocupa plaza de R.P.T. al tratarse de una contratación con cargo a los créditos para inversiones.

El Sr. XXX posee la titulación de Licenciado en Derecho y ha desarrollado numerosas tareas de índole informativa que aparecen relatadas en su currículum profesional. Ha trabajado en las cadenas de radio Onda Cero y Cadena Cope y en el Canal 29, dirigiendo en estos medios varios programas.

El Comité de Empresa participó en el proceso selectivo con dos representantes designados por el propio órgano de representación y fue remitida copia básica del contrato de trabajo a dicho Comité de conformidad con la legislación vigente."

Recibida la información reseñada, esta Institución solicitó la aclaración de alguno de los puntos tratados en el informe, así como la remisión de una copia del contrato de trabajo celebrado con D. XXX.

La copia solicitada fue remitida junto a la siguiente aclaración:

"El Real Decreto 2546/1994, al que hacía referencia el informe anterior, se encuentra derogado por el Real Decreto 2720/1998, norma sustantiva que se recoge en la Cláusula Octava del Contrato de Trabajo de D. XXX."

A la vista de todo lo informado, y de conformidad con la normativa aplicable al supuesto planteado, procede realizar las siguientes reflexiones relativas a la cuestión que constituye el objeto de la presente queja.

La problemática planteada se enmarca dentro del ámbito de la contratación por la Administración Pública de personal laboral con carácter temporal. Más allá de discusiones sobre el ámbito objetivo de los preceptos constitucionales integrados en los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución Española, lo cierto es que nuestro derecho positivo ha acogido con toda claridad y amplitud aquella regla general en virtud de la cual los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a los empleos públicos resultan aplicables tanto al personal funcionario como al personal laboral. Esta afirmación encuentra su reflejo en diversas disposiciones legislativas y reglamentarias que desarrollan aquellos preceptos constitucionales.

En primer lugar, el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, dispone la siguiente regla, dictada al amparo del art. 149.1 8º de la Constitución Española, y en consecuencia, aplicable al personal de todos los sujetos públicos: "Las Administraciones Públicas seleccionan a su personal ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad".

Esta previsión tiene su reflejo en el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el art. 34 del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en virtud del cual:

"La Administración Pública de la Comunidad de Castilla y León, de conformidad con los postulados del art. 103 de la Constitución Española, seleccionará a todo su personal, ya sea funcionario o laboral fijo, con criterios de objetividad en función de los principios de igualdad, mérito y capacidad, y previa convocatoria pública, a través de los sistemas de concurso, oposición o concurso-oposición libre."

No obstante la referencia que el precepto autonómico trascrito realiza al "personal laboral fijo", ello no implica que la contratación de personal laboral con carácter temporal por la Administración Pública pueda desconocer los principios constitucionales reseñados.

La última de las afirmaciones señaladas ha sido reconocida tanto a nivel jurisprudencial, como a nivel normativo. Desde un punto de vista jurisprudencial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 30 de junio de 1997, reconoce que tanto el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, como el art. 35.1 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado, facultan a las Administraciones Públicas para la contratación de personal laboral no permanente garantizando, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

En el ámbito normativo, y ciñéndonos al Ordenamiento Jurídico emanado de las Instituciones de la Comunidad, el D 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, mantiene una postura análoga a la ya explicada en su art. 45, en virtud del cual:

"Podrán celebrarse contratos de trabajo de carácter temporal para la realización de trabajos que no puedan ser atendidos por personal laboral fijo, debiendo someterse la selección a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, siéndoles de aplicación, respecto al período de prueba, lo dispuesto en el convenio colectivo en vigor."

A todo lo expuesto anteriormente hemos de añadir que, desde la perspectiva de la negociación colectiva, el I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, aplicable a la contratación que ahora nos ocupa, se refiere en su art. 28 a la facultad que corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de celebrar contratos de trabajo de carácter temporal o duración determinada de acuerdo con la legislación vigente, ya citada.

En definitiva, bien se entienda que se trata de una exigencia constitucional o de una legítima opción del legislador, lo cierto es que los principios constitucionales contenidos en los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución Española constriñen a las administraciones públicas en las contrataciones laborales que lleven a cabo, incluidas aquellas de naturaleza temporal.

Conectando lo anteriormente expuesto con el caso que constituye el objeto de la presente queja, cabe manifestar que, ante la ausencia de una regulación positiva agotadora del proceso de selección de personal laboral contratado por un ente público con carácter temporal, sólo a la vista de cada contratación efectuada por la Administración se podrá, siguiendo el proceso cronológico inverso, determinar si se han observado adecuadamente, o no, los principios constitucionales que ya han sido aludidos. El control del cumplimiento de tales principios corresponde, tal y como puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 14 de febrero de 1991, a los órganos judiciales, y en caso de vulneración de derechos fundamentales, al propio Tribunal Constitucional, a través del recurso de amparo. Así mismo, esta Institución, a través de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, puede supervisar la actuación de la Administración Regional en la contratación laboral de referencia en orden a garantizar la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Pues bien, a la luz de los informes remitidos y de la documentación que consta en esta Institución, y sin perjuicio de la existencia de otros elementos documentales que contradigan el sentido de esta resolución, en el proceso de selección de un Jefe de Prensa por la Consejería de Educación y Cultura se observan las siguientes irregularidades que seguidamente se exponen:

1. En primer lugar, y en cuanto a la corrección del examen escrito constitutivo de la primera de las pruebas integrantes del proceso de selección, aquélla se realizó por dos ocasiones, no existiendo concordancia respecto a la razón de la segunda corrección entre la versión del acta del Tribunal de Selección y la mantenida por la representación social en el citado Tribunal.

Según el acta de la reunión de 5 de agosto del Tribunal de Selección: *"D. XXX, representante sindical, pide volver a ver los exámenes encontrando un error numérico que altera la puntuación del candidato número 8, quién resultó finalmente seleccionado. A la vista de que efectivamente podrían existir errores en otros exámenes se acuerda revisar los exámenes, quedando seleccionados los mismos candidatos que en la primera corrección"*.

Por el contrario según las alegaciones formuladas por la representación social, para ser incluidas en el acta de selección para la contratación temporal de un Jefe de Gabinete de Prensa en la Consejería de Educación y Cultura, realizada la primera corrección, *"La Administración se niega a hacer la valoración de méritos, alegando que como fuera tenía que salir elegido en esta selección D. XXX, siempre que el resultado del examen fuera aceptable. La representación social se niega tajantemente a esta propuesta e insiste en hacer una valoración adecuada de méritos, como se había acordado en la reunión anterior. La Administración mantiene su postura y ante la negativa por la parte Social a admitir esta solución, se valora de nuevo la parte escrita, a pesar de conocerse ya los nombres de los aspirantes. En esta nueva valoración se disminuye en trece puntos el primer examen, pasando el Sr. XXX al segundo lugar."*

Al margen de discernir cuál de las dos versiones responde a la realidad, función ésta que no corresponde a esta Institución, de la lectura del acta de la reunión del Tribunal de Selección se desprende, en primer lugar, que se produjo una corrección del examen escrito conociendo la identidad de los autores del mismo, lo cual resultaba contrario a lo acordado previamente por el propio Tribunal, y, en segundo lugar, la ausencia de referencia alguna al orden de prelación de los candidatos seleccionados así como de la puntuación numérica obtenida por cada una de las personas que concurrían al proceso de selección. Ello implica, o bien que no se atribuyó dicha puntuación numérica, o bien que no se constató en el acta de la reunión.

En cualquier caso, y a la vista de las actas de las reuniones del tribunal de selección, la corrección del examen escrito, primera prueba del proceso de selección de referencia, adoleció de una serie de irregularidades que impidieron un pleno cumplimiento de los principios de mérito y capacidad que habían de presidir el proceso.

2. Irregularidad más grave, a nuestro juicio, la constituyó la forma en la que se desarrolló la fase de valoración de méritos. Según el acta de la reunión celebrada por el tribunal de selección con fecha 5 de agosto de 1999, corregidos todos los exámenes *"Se procede a la fase de valoración de méritos y el tribunal, teniendo en cuenta que los curricula consisten en artículos y trabajos periodísticos, propone valorar únicamente los contratos de trabajo como periodista y por la Administración se propone que la valoración sea global, teniendo en cuenta la calidad periodística de los trabajos presentados. Se vota y por tres votos se acuerda adoptar este segundo criterio. En este momento D. XXX se niega a seguir valorando, acusando a la Administración de no querer valorar los méritos"*.

A la vista del relato de hechos transcrito, la objetividad en la valoración de los méritos acreditados por los candidatos seleccionados se ha visto claramente resentida. Para garantizar esta objetividad resulta conveniente establecer, previamente al inicio del proceso de selección, los méritos que hayan de ser valorados y la puntuación atribuible a cada uno de ellos de la forma más detallada posible, sin perjuicio de reservar un mínimo ámbito de discrecionalidad al Tribunal para valorar otros méritos que no hayan sido expresamente recogidos inicialmente. Ello no significa sino reproducir lo que ocurre en otros procesos de selección de personal al servicio de las Administraciones públicas regulados por el ordenamiento jurídico de forma más agotadora. Este sistema de establecimiento de criterios objetivos prefijados, incluso, era recogido, en el ámbito del anterior convenio colectivo, por un acuerdo de la comisión paritaria de aplicación e interpretación del IV convenio colectivo para el personal laboral de la administración general de la comunidad de Castilla y León, sobre contratación temporal, que si bien no resulta aplicable al proceso de contratación laboral que nos ocupa, indica cuáles deben ser las directrices a seguir en el ámbito de la contratación laboral temporal por una Administración Pública, en orden a garantizar los principios constitucionales que la vinculan.

En todo caso, la modificación de los méritos a valorar una vez conocida la identidad de los aspirantes seleccionados y el contenido de los curricula presentados por los mismos, frente a la oposición de la representación sindical integrante del tribunal de selección, atenta a la necesaria transparencia y objetividad que deben presidir este tipo de procesos selectivos.

3. En cuanto a la formación académica del candidato finalmente seleccionado, de los informes remitidos por la Consejería se desprende que posee la licenciatura de Derecho, careciendo del título de Licenciado en Ciencias de la Información rama de Periodismo. En este sentido el

art. 30 del Convenio Colectivo en vigor, regula la clasificación profesional del personal laboral al servicio de la administración de la Comunidad de Castilla y León, señalando en su apartado segundo los distintos grupos de clasificación y remitiéndose, en su apartado tercero, al Anexo V del convenio colectivo, para la integración en los grupos generales de algunas categorías profesionales. En concreto, y a los efectos que aquí interesan, se integra en el grupo I a los periodistas, entendiendo por tales a:

"Los trabajadores que estando en posesión del correspondiente título académico de Licenciado en Ciencias de la Información rama de periodismo (o con categoría profesional reconocida en Ordenanza Laboral o Convenio Colectivo) ejercen las funciones de seguimiento y coordinación de la información de las distintas Consejerías o Centros directivos en los medios de comunicación. Establecen contactos continuos y directos con los medios de comunicación, tanto regionales como nacionales. Se encargan de la programación, ejecución y seguimiento de campañas informativas y publicitarias de Castilla y León, exteriores e interiores, así como de la difusión del conocimiento de la región en los centros educativos y culturales castellano leoneses.

Para la selección de personal de nuevo ingreso de esta categoría será requisito poseer la titulación académica mencionada."

De conformidad con el contrato de trabajo celebrado entre la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León y D. XXX, el trabajador presta sus servicios como Jefe de Prensa con la categoría de Periodista constituyendo el objeto de sus funciones la coordinación y seguimiento de la información para la adecuación de la asunción de competencias educativas.

Por tanto, y sin perjuicio de la existencia de datos que no posea esta Institución, el candidato finalmente seleccionado desempeña unas funciones al servicio de la Consejería de Educación y Cultura para las cuales carece de la titulación necesaria según el convenio colectivo vigente. La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha referido a la cuestión de la titulación profesional necesaria para la integración en una determinada categoría profesional, sobre todo, a los efectos de reconocer posibles diferencias salariales. Por lo que aquí nos interesa ha reconocido en diversas Sentencias, entre otras STS de 25 de marzo de 1994 y STS de 19 de abril de 1996, que la exigencia de un título puede constituir no sólo requisito inexcusable para la realización de una actividad profesional -en cuyo caso sólo se puede adquirir la categoría si se ostenta la titulación requerida- sino que, en otros casos, su imposición por convenio colectivo tiene el designio de mantener el nivel cultural y técnico que resulte más adecuado para una actividad profesional determinada. Esta última consideración es la que ha de tenerse presente respecto del supuesto de autos, visto cómo define el convenio colectivo "Periodista" y cómo configura sus respectivas funciones el personal contratado en virtud del contrato de trabajo considerado, teniendo en cuenta también que de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuarto del art. 30 del convenio colectivo en vigor:

"El contenido de las definiciones que se consignan en el referido Anexo V pretende tan solo recoger los rasgos más fundamentales de las categorías definidas, sin agotar las funciones asignadas a cada una de ellas, pudiendo entenderse dentro de las mismas aquéllas otras de carácter análogo a las descritas."

En definitiva, del informe solicitado por esta Institución a la Consejería se desprende que la formación académica que posee el Sr. XXX se limita a la Licenciatura en Derecho, por lo que no cuenta con la titulación exigida por el convenio colectivo para el desempeño de las funciones para las que fue contratado.

Todo lo anteriormente afirmado denota que, a nuestro juicio, el proceso de selección que ahora estudiamos adolece de una serie de deficiencias formales y materiales que, si bien no nos permiten afirmar tajantemente que se han incumplido los principios constitucionales de mérito y capacidad, implican la ausencia de las garantías mínimas de cumplimiento de aquellos principios rectores del acceso a las funciones públicas y la inobservancia de lo dispuesto en el convenio colectivo en vigor, en cuanto a la titulación requerida para el desempeño de las funciones objeto del contrato de referencia.

Cabe abordar en este punto cuál es el cauce adecuado para sancionar, desde un punto de vista jurídico, las irregularidades puestas de manifiesto hasta ahora.

El contrato de trabajo celebrado trae causa de un proceso de selección que se integra de actos administrativos que, como actos separables, se encuentran sometidos al Derecho administrativo y pueden adolecer de los vicios propios de las actuaciones llevadas a cabo por sujetos públicos que resulten contrarias al ordenamiento jurídico-administrativo. En concreto, para el caso de incumplimiento de los principios constitucionales citados, el acto administrativo que sirviera de soporte al contrato laboral de referencia constituiría un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se habrían adquirido facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, y por lo tanto adolecería del vicio de nulidad, en virtud de lo dispuesto en el art. 62.1 f) de la Ley 30/1992. En este supuesto procedería poner en marcha la revisión de oficio de los actos nulos, regulada en el art. 102 de la citada norma legal, como instrumento jurídico que debe ser utilizado por la Administración para eliminar del ordenamiento jurídico las actuaciones administrativas contrarias a los principios constitucionales contenidos en el art. 103.3 de la Constitución Española y al convenio colectivo en vigor.

El contrato de trabajo será nulo de pleno derecho, en su caso, cuando los actos administrativos relevantes del proceso de selección hayan sido anulados por resolución

firme en el correspondiente procedimiento administrativo o, eventualmente, contencioso-administrativo. En este sentido por actos administrativos relevantes se entienden aquellos que sirvan de soporte al contrato, es decir, aquellos que, de haber sido ajustados al ordenamiento jurídico, hubieran podido dar lugar a un resultado distinto en el proceso de selección de los trabajadores.

En cuanto a las consecuencias de la nulidad del contrato hay que estar a la regla del art. 9.2 del RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, de acuerdo con el cual la Administración contratante, en su caso, deberá abonar al trabajador indebidamente contratado la retribución correspondiente al trabajo prestado.

Ahora bien, para el supuesto de que el contrato de trabajo de referencia se hubiera extinguido, la revisión de los actos administrativos que hubieran servido de soporte a la celebración del mismo, tropezaría con los límites que a la revisión de oficio se establecen en el art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pues si la contratación temporal hubiera agotado sus efectos sería contrario a los principios de equidad y buena fe y al derecho de los particulares, iniciar un procedimiento de revisión de oficio, con el coste que ello supone, con la sola finalidad de eliminar del currículum de D. XXX los servicios prestados en esa Consejería.

Finalmente cabe señalar, en contestación a las objeciones realizadas por el autor de la queja al acta de la reunión del tribunal de selección de 5 de agosto de 1999, que dicha acta se encuentra levantada por el secretario, con el visto bueno del presidente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 27.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en cumplimiento de la usual práctica administrativa y, en fin, que la no incorporación al acta de su voto particular formulado por escrito, tiene un respaldo legal en el transcurso del plazo de 48 horas al que se refiere el art. 27.3 de la Ley 30/1992, ya que aquél se redactó y envío el 10 de agosto, cinco días después de la fecha del acta inicial.

Por todo ello, y de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se formuló la siguiente Resolución:

«Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos que hayan servido de soporte al contrato laboral celebrado entre la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León y D. XXX, si éste aún estuviera vigente, acordando, en caso de verificar el incumplimiento de los requisitos legales y convencionales a los que se encuentra sometido el proceso de selección correspondiente, la nulidad de aquéllos y, por tanto, del contrato de trabajo, con las consecuencias previstas en el artículo 9.2 del Estatuto de los Trabajadores, así como la repetición del proceso selectivo.

Así mismo, sirva cuanto he manifestado como Recordatorio de los Deberes Legales que han de ser observados en el desarrollo de las actuaciones administrativas que venga desarrollando esa Consejería.»

La Administración expresamente no aceptó nuestra recomendación, pero el contrato celebrado no fue prorrogado al término del mismo.

1.2. Concursos de traslados

Expediente de queja **Q/322/00.** El interesado manifestaba su desacuerdo con el sistema empleado por la Administración de la Junta de Castilla y León para la adjudicación de plazas a los aspirantes aprobados en las pruebas selectivas para ingreso en los diferentes cuerpos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en cuanto que no pueden ofertarse a funcionarios de nuevo ingreso en destino definitivo vacantes a las que no han podido acceder los funcionarios de carrera mediante concurso previo.

Al respecto informamos al compareciente que la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en el art. 103, dispuso:

«Modificación del régimen de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios públicos. Uno. Se adiciona un segundo párrafo al apartado 4 del art. 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública:

Las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieren la condición de funcionarios.»

Este mismo criterio ha sido adoptado por la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas de la Junta de Castilla y León, que dio nueva redacción al art. 29 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Texto Refundido aprobado por el D 1/1990, de 25 de octubre.

"Artículo 29.- Las vacantes, correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieran la condición de funcionarios."

Expediente de queja **Q/946/00.** El compareciente ante esta Institución planteaba la problemática del personal laboral recientemente transferido en virtud del RD 1340/99, de 31 de julio, sobre traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria, al no permitirles la Administración Autonómica participar en el concurso de traslados abierto y permanente para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite, y después de recibir la información que habíamos solicitado a la Administración, procedimos a formular la Resolución que más adelante se transcribe, previas las siguientes consideraciones:

Conforme a lo informado, y a juicio de esta Institución, la Administración hace una interpretación muy restrictiva de los efectos de las transferencias, pues si bien es cierto que el I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, remite en su artículo 2º a lo establecido en la Disposición Adicional Quinta 2) de la Ley de Presupuestos para el año 1998 (hoy debe entenderse año 2000), no lo es menos que el contenido de dicha norma apunta a cuestiones de carácter económico en su práctica totalidad, de donde resulta que la fuente a la que debe acudirse para resolver la presente cuestión no se encuentra en dicha norma, ni siquiera implícitamente.

Por otra parte, con todos los condicionantes que la nueva incorporación de efectivos humanos comporte, por mor del cambio de Administración a la que pasa a estar vinculado el personal laboral al servicio de la Administración educativa, debe tenerse presente el art. 2º del RD 1340/1999, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria (que remite al Apartado F) del Anexo del mismo), en cuanto dispone que el personal que se traspasa pasará a depender de la Comunidad de Castilla y León en los términos previstos en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Pues bien, por mandato del art. 12.1 -de carácter básico- de dicha ley, se establece que los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas, mandato que, sin duda, resulta también de plena aplicación al personal laboral.

Por último, debe tenerse en cuenta así mismo la Orden de 29 de agosto de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se habilita para participar en el concurso de méritos convocado por Orden de 4 de mayo de 2000 a los funcionarios transferidos por RD 1340/1999, de 31 de julio, pertenecientes a determinados Cuerpos de la Administración del Estado.

Esta previsión, aun dirigida a los funcionarios, viene a sustentar nuestra valoración, puesto que invoca motivos de carácter técnico en justificación del tiempo que precisa la Administración Regional para documentar las consecuencias del proceso de transferencias, desde la perspectiva de relaciones de puestos de trabajo, adscripción de cuerpos y escalas a la estructura de la función pública de la Administración Autonómica, etc., pero sin que tales motivos alteren, en modo alguno, los derechos y legítimas expectativas de los colectivos objeto de traspaso desde la fecha de efectividad del mismo.

En efecto, así se expresa dicha Orden:

"... Por diferentes cuestiones de orden técnico, los funcionarios transferidos a la comunidad autónoma de Castilla y León, en virtud del RD 1340/1999, de 31 de julio, pertenecientes a cuerpos o escalas no docentes que desempeñan sus funciones en la Consejería de Educación y Cultura no han sido integrados en los cuerpos o escalas de esta Administración, de conformidad con lo que se establece en la Disposición Adicional Tercera del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Función Pública de la Administración de Castilla y León, aprobado por DLeg 1/1990, de 25 de octubre, no debiendo considerarse este hecho de carácter circunstancial, como un elemento sustantivo que cause merma o incida negativamente en los derechos reconocidos a los funcionarios transferidos de integrarse plenamente en la organización de la Función Pública, y, en consecuencia, de participar en los concursos de méritos que se convoquen siempre que reúnan las condiciones generales y los requisitos establecidos en la correspondiente convocatoria.

Dado que los funcionarios transferidos que participan en el citado concurso de méritos convocado por Orden de 4 de mayo de 2000 pertenecen al Cuerpo General Administrativo y al Cuerpo Técnico Auxiliar de Informática de la Administración del Estado, ambos del Grupo C, procede su habilitación para poder acceder a los puestos adscritos al Cuerpo Administrativo de la Administración de Castilla y León."

Así pues, no aprecia esta Institución motivo alguno que venga a justificar una solución diferente cuando del personal sometido a derecho laboral se trata, ya que ni siquiera existe obstáculo insalvable en las previsiones del convenio colectivo vigente, que regula el concurso de traslados abierto y permanente del personal comprendido en su ámbito de aplicación.

De otro lado, el Capítulo III del Convenio Colectivo Único del personal laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios de Castilla y León, referido a la Comisión Paritaria, describe las funciones que ésta ostenta para coadyuvar eficazmente a la justa solución de las pretensiones planteadas en este expediente.

Como mandato contenido en el art. 9.2 de la Constitución, corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Por cuanto antecede, de conformidad con el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente Resolución:

«1º.- Que en el plazo más breve posible se concluya la formalización del proceso de integración de los distintos colectivos de personal laboral transferidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León a través del Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, dictando las disposiciones y actos administrativos precisos tendentes a la elaboración de la estructura de los órganos administrativos y las relaciones de puestos de trabajo.

Continúa en el Fascículo 2.º

V LEGISLATURA

AÑO XVIII | 1 de Septiembre de 2001 | Núm. 157

S U M A R I O

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2000 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 9006

2º.- Que en tanto tenga lugar la homologación y plena integración, y tras los trámites procedimentales oportunos, se acuerde habilitar al personal laboral transferido en virtud del Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, para poder participar en el concurso de traslados abierto y permanente para la provisión de puestos de trabajo adscritos a personal laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.»

La Administración nos contesta en los siguientes términos:

«Aceptar plenamente la recomendación efectuada en el apartado primero de la parte dispositiva del escrito cursado por la Institución del Procurador del Común, por la que se insta a la Administración regional a que se concluya en el plazo más breve posible la adaptación de las estructuras orgánicas y las relaciones de puestos de trabajo que posibiliten la pronta y total integración del personal transferido en virtud del mencionado Real Decreto de transferencias. Y me complace comunicarle al respecto que el referido proceso está ultimado, por lo que se refiere al dictado de las disposiciones reguladoras de la estructura orgánica, con la publicación de la Orden de 2 de noviembre de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y de Educación y Cultura, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León (BOCYL de 3 de noviembre). En cuanto a la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, se encuentra en esto momento finalizándose el proceso referente a las correspondientes a personal funcionario, las cuales, tras la correspondiente negociación y previos los informes preceptivos, serán previsiblemente objeto de pronta aprobación.

Por lo que respecta a la segunda recomendación realizada, no puede aceptarse la recomendación literal en cuanto parte de un fundamento que esta Consejería no puede compartir, cual es el de la equiparación del régimen jurídico estatutario y laboral del personal al servicio de la Administración.

No obstante no poder atender en su literalidad la recomendación efectuada en cuanto excede del ámbito de actuación unilateral de la Administración al incidir en materia objeto de negociación, sí se comparte su espíritu reiterando el compromiso de esta Administración de agilizar al máximo el diálogo con las representaciones sindicales legitimadas para la negociación de las homologaciones e integraciones precisas.»

1.3. Notificaciones defectuosas

Expediente **Q/756/00.** El promovente de la queja denuncia la forma, a su juicio jurídicamente incorrecta, en que la Dirección Provincial de Educación de Salamanca procedió a notificarle en el mes de marzo de 2000 la existencia de una vacante a efectos de contratación como profesor interino, y expresa su disconformidad ante las consecuencias, de renuncia a la plaza ofertada, que indebidamente se siguieron de dicha notificación.

Según se deduce de los antecedentes que el reclamante remite con su queja y, más concretamente, de la información facilitada por la Administración, el día 17 de marzo -viernes- se intentó poner en conocimiento del interesado, telefónicamente, la existencia de vacante y su ofrecimiento al mismo, sin éxito. Se le dirigió entonces un telegrama el mismo día 17 de marzo, para que contactase por Fax o telegrama con el Negociado de Personal de Enseñanza Secundaria de la Dirección Provincial de Educación de Salamanca antes de las 10 horas del 20 de marzo -lunes-.

El interesado no recibió el telegrama hasta el día 20 de marzo, a las 12,15, según consta en el certificado expedido por Correos. Al llegar a la Dirección Provincial de Educación se le comunicó que la sustitución ya se había encomendado a otro profesor que estaba detrás de él en la lista de interinidades.

Según se desprende del mismo informe de la Delegación Territorial, a través del indicado procedimiento de notificación, y únicamente en base a que el interesado no se presentó en las dependencias de la Dirección Provincial de Educación a las 10 de la mañana del día 20 de marzo, la Administración concluyó que el profesor había renunciado a la plaza que se le ofrecía, por lo que el puesto fue ofrecido y asignado a otro profesor que ocupaba un lugar posterior en la lista de interinidades.

Llegados a este punto parece necesario precisar que el art. 59.1 de la Ley 30/1992, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al señalar los medios a que puede acudir la Administración para realizar notificaciones a los interesados, establece que, cualesquiera que éstos sean, deben permitir que la Administración tenga constancia de su recepción por el interesado, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, exigiéndose en el mismo apartado del mencionado precepto legal que se incorpore al expediente la acreditación de la notificación efectuada.

Sin embargo, y aun cuando parece ser una práctica habitual de ese órgano, en el caso a que se viene haciendo referencia, la notificación no se produjo en absoluto en las condiciones que exige el repetido precepto legal, pues, en efecto, a causa del inadecuado procedimiento

empleado, no constaba en modo alguno que la notificación y oferta de la vacante hubiera llegado realmente a conocimiento del interesado, con las negativas consecuencias de entender practicada la notificación y renunciada la plaza, y subsiguiente perjuicio de las expectativas profesionales del profesor, que han quedado apuntadas al comienzo de este escrito.

Esta Institución no deja de apreciar los condicionamientos de carácter temporal a que deben ajustarse las actuaciones de contratación de personal interino, tanto al comienzo de cada curso escolar como en cualquier otro momento en que surja la necesidad de proveer a la sustitución del profesorado, y comprende la urgencia con que debe realizarse todo ello.

Según lo expuesto, no resulta admisible que la consecución del muy plausible objetivo de una gestión eficaz de los recursos humanos, se articule a través de fórmulas que implican contravención de normas procedimentales, como las contenidas en el mencionado art. 59 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, máxime si tenemos en cuenta, que en el presente caso el profesor hubiera podido incorporarse a su puesto de trabajo el día 21 de marzo, que era cuando comenzaba la sustitución.

De cuanto queda expuesto se deduce que la Dirección Provincial de Educación de Salamanca viene haciendo abstracción de algunas prescripciones legales vigentes, en materia de práctica de notificaciones, al gestionar la provisión de puestos docentes en régimen de interinidad, así como, de otra parte, que dicha forma de actuación irregular ha determinado que el profesor interesado no fuera nombrado para sustituir temporalmente al profesor titular de Música y Artes Escénicas de violín en el Conservatorio Profesional de Música de Salamanca, en el período comprendido entre el 21 de marzo y el 7 de abril de este año, al entender que el Sr. XXX había renunciado a una plaza, cuya existencia, en realidad, no le había sido notificada en la forma legalmente establecida, y que, de hecho, fue adjudicada a otro candidato dos horas antes de que aquél tuviera conocimiento de tal circunstancia.

En consecuencia esta Institución, en uso de las facultades que le atribuye el art. 1º y 19 de la Ley 2/1994, del Procurador del Común de Castilla y León, resolvió formular la siguiente Resolución:

"Que en lo sucesivo las notificaciones que se practiquen a los interesados en el curso de los procedimientos de asignación de vacantes docentes en régimen de interinidad se ajusten de forma estricta a las prescripciones legales vigentes en la materia, contenidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

La Delegación Territorial de Salamanca acepta nuestra resolución, manifestando lo que sigue:

"1º El criterio de actuación de la Dirección Provincial de Educación de la Junta de Castilla y León tanto en el supuesto de notificaciones, como en otros supuestos procedimentales, es el del más escrito cumplimiento de la normativa vigente en materia de procedimiento administrativo.

2º En casos especiales, como el que nos ocupa de llamamiento de profesorado interino, con el fin de salvaguardar el derecho del alumnado a la educación, como bien jurídico protegido, y teniendo en cuenta criterios de agilidad en la administración de los recursos humanos, la Delegación Provincial de Educación extrema la urgencia en la selección y llamamiento del profesorado, tratando de respetar en todo caso el derecho al conocimiento por parte de los interesados de las actuaciones que afectan a sus intereses.

3º Por parte de la citada Dirección Provincial de Educación, se acepta el contenido de la recomendación realizada y se tratará de buscar fórmulas que permitan conjugar el cumplimiento del procedimiento administrativo con el derecho por parte de los alumnos a recibir docencia en los periodos lectivos establecidos."

1.4. Derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración

Expediente **Q/1304/00**. En representación de un grupo de compañeros, todos ellos Profesores de Enseñanza Secundaria, acudió ante esta Institución un Profesor, manifestando que cuando necesitan una Hoja de servicios, la Dirección Provincial de Educación de León les obliga a presentar todos los justificantes de tomas de posesión y ceses, y se demora en exceso la expedición y entrega a los interesados del documento solicitado.

Admitida la queja a trámite e iniciada investigación sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León solicitando el pertinente informe, que, emitido por la citada Dirección Provincial de Educción, es del tenor literal que a continuación se transcribe, no sin antes adelantar que de su contenido no cabe extraer razón alguna que venga a justificar el modo de actuar sometido a nuestro conocimiento.

En efecto, se nos informa así:

"Las hojas de servicio casi siempre las solicitan al finalizar los plazos de las convocatorias y por tal motivo se han aceptado sin presentarlas en el registro. Dependiendo de convocatorias valen servicios interinos, en prácticas o como funcionarios de carrera. Casi siempre tienen que ser certificadas por el Secretario del Centro donde prestan servicios con el Vº Bº del Director, en caso de que sea la Dirección Provincial la que certifica dice:

«hoja de servicios certificada por la Dirección Provincial ó en su defecto, fotocopia compulsada del nom-

bramiento, toma de posesión y cese o certificado que continua en activo», con lo cual el reclamante haciendo uso de esta segunda parte no necesitaba perder el tiem - po en la Dirección Provincial y podía haber estado aten - diendo a sus alumnos.

Según convocatoria los servicios prestados son de distinta forma (se adjuntan fotocopias de hojas de servi - cios).

En todos los casos se certifican a la vista de los documentos presentados por los interesados.

Como el documento solicitado lo quieren en el momento y eso no es posible en muchas ocasiones, por no estar los Jefes que tienen que certificar disponibles, vienen varias veces.

Como el reclamante apunta, se le ha atendido hasta las 3 de la tarde, lo que confirma que se trató de resol - verle el problema hasta última hora ya que el horario al público es hasta las 2.

Las documentaciones de posesiones y ceses se les envía al Centro o a sus domicilios en casos excepciona - les, por lo que el Profesorado debe tener siempre los justificantes. Cuando les falta alguno se les entrega foto - copias, que luego ellos en función de sus necesidades deben compulsar en el negociado correspondiente.

En ningún caso creo que estamos obligados a hacer las hojas de servicio, sí a certificarlas, y el denunciante no sabe el trasfondo que tiene que a los Maestros se les haga la hoja; si no, no trataría de emularlos."

Se plantea en el presente expediente el alcance del derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, cuestión que abordaremos a continuación.

Primera.- El Registro General de Personal, como órgano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, es la unidad encargada de la inscripción de todo el personal comprendido en el ámbito de aplicación del art. 2 de la Ley 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la función pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El art. 5º del D 99/1990, de 14 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General de Personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (cuya trascripción omitimos en aras a la brevedad), contiene una relación de todos los actos y resoluciones que han de ser inscritos y que deberán anotarse en el Registro General de Personal, de donde resulta que la documentación pertinente ha de estar recogida, para su constancia y custodia, en el expediente personal de cada empleado de la Comunidad de Castilla y León.

Segunda.- El art. 35, letra *f)* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce el derecho de los ciudadanos "A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante".

Si esto es así para aquellos interesados cuya presencia ante las Administraciones públicas deriva de las relaciones que doctrinalmente han dado en denominarse de "sujeción general", la aplicación de esta previsión no puede tener carácter restrictivo cuando de empleados públicos se trata, por más que las relaciones de éstos con la Administración se consideren de "sujeción especial", pues, precisamente como corolario de este singular vínculo, y por elementales razones de orden y buen gobierno, cabe esperar que el expediente personal de cada uno de ellos se encuentre en todo momento perfectamente documentado y actualizado.

Tercera.- Esas mismas razones han de contemplarse a la luz de los recursos que, por mandato del art. 45 de la LRJPAC, deben incorporarse en las Administraciones Públicas: el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad:

Y en tal sentido no queda sino tener por no puesta la expresión vertida en el informe sobre *"el trasfondo que tiene que a los Maestros se les haga la hoja; si no, no trataría de emularlos"*, pues, preciso es resaltarlo, no es afán de emulación lo que mueve a reivindicar la aplicación del principio de eficacia y las consecuencias que del mismo derivan, a la hora de obtener certificaciones de las características que dan lugar a la presente resolución, en cuanto documentos que facilitan el conocimiento auténtico de los antecedentes que integran todo expediente administrativo, siendo, como es, incuestionable que también a los empleados públicos asiste el derecho de acceder a su expediente personal y obtener certificación o copia auténtica de los documentos que lo integren.

Cuarta.- Términos como simplificación, racionalización, modernización y eficacia, aplicados a la actividad de la Administración, se encontraban ya en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 que, a decir de su exposición de motivos, no se concebían como simples enunciados programáticos, sino como verdaderas normas jurídicas que habilitaban para la adopción de cuantas medidas se precisaran para su plena efectividad.

Cambiantes en su contenido material por el transcurso de casi medio siglo, las mismas expresiones resultan hoy igualmente válidas, como exponentes de la nueva cultura de la actuación administrativa ordenada al logro de la calidad total del servicio público, cuya implantación no puede quedar reducida a un postulado utópico.

En suma, el extraordinario avance experimentado por las Administraciones públicas en la tecnificación de sus medios operativos, a través de su cada vez mayor parque informático y telemático, hacen preciso que la tecnificación y modernización del actuar administrativo se extienda decididamente al conjunto de los servicios periféricos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y que la informatización de las Hojas de Servicios de los Profesores de Secundaria sea una realidad inmediata en todas las Direcciones de Educación de la Comunidad -de la misma forma en que se viene haciendo respecto de los Maestros-, erradicando definitivamente el obsoleto e inadecuado sistema de certificación de los servicios prestados a la vista de los documentos presentados por los interesados, independientemente del Cuerpo a que pertenezcan.

Por cuanto antecede, y conforme previenen los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución: "*Que por la Consejería de Educación y Cultura se arbitren cuantas medidas permitan a todos los Profe - sores no universitarios la obtención de la certificación de servicios prestados, de la forma más rápida posible y sin exigir a los interesados la aportación de copias de los documentos que necesariamente han de obrar en poder de la Administración*".

Debido a la problemática general que planteaban en su escrito de queja, esta resolución fue remitida a la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León, para que fuese la Consejería la que ordenase a todas las Delegaciones Provinciales de Educación la adaptación informática necesaria para el cumplimiento de lo solicitado por los Profesores de Enseñanza Secundaria, estando pendientes de su aceptación o rechazo motivado.

1.5. Silencio administrativo

Expedientes **Q/1436/00** y **Q/1993/00.** Ambos expedientes versaban sobre la falta de contestación expresa por parte de la Administración de los escritos presentados por los comparecientes ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León y ante la Diputación de Zamora respectivamente.

En ambos casos se procedió a efectuar recordatorio de deberes legales, recordando a ambas Administraciones el deber jurídico establecido en los arts. 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Administración tiene una obligación, nacida de la Ley, de resolver expresamente. Deber estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el nº 1 del art. 103, ambos de la Constitución, sin olvidar que la institución del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no atienda eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, pero nunca una excusa que vega a justificar su inactividad o su actividad tardía.

Queja **Q/1853/00.** El interesado manifiesta que participó en el concurso de traslados para el personal docente convocado en diciembre de 1999 y que concursó forzosamente por estar durante el curso 1999-2000 en prácticas. En la documentación que hay que aportar, solicitó los centros que hay en Castilla y León, según un orden de preferencia y por orden de la puntuación que le correspondía por el número de oposición. En la relación provisional de adjudicatarios se le otorgó una plaza que no había solicitado.

Que ha presentado recurso de reposición, y que a la fecha de presentar la queja, no había sido resuelto.

La queja ha sido admitida ha tramite y se ha solicitado también la oportuna información a la Consejería de Educación Cultura, estando pendiente de recibir la contestación por parte de la Administración demandada.

1.6. Promoción interna de funcionarios

En los expedientes **Q/1171/00, Q/1172/00, Q/1270/00 (**entre otros), los comparecientes ponían de manifiesto su situación después de haber sido transferidos a la Junta de Castilla y León procedentes del Ministerio de Educación y Cultura.

Con anterioridad a dicho traspaso, unos estaban encuadrados en el cuerpo general auxiliar de la administración del Estado (grupo D) y otros, en el cuerpo general administrativo (grupo C). Unos participaron y superaron las pruebas selectivas para acceso por promoción interna al cuerpo general administrativo de la administración del Estado (grupo C) y el otro grupo al cuerpo de gestión de la administración del Estado (grupo B), y que al momento de presentar la queja, no habían podido tomar posesión en el nuevo al que habían accedido por promoción interna.

Existen determinados colectivos de personal de la Administración General del Estado en los que se da la peculiaridad de que, durante los procesos de traspasos a las Comunidades Autónomas, están incursos en procesos de promoción interna, consolidación de empleo temporal o funcionarización convocados por la Administración General del Estado. En este caso se encontraban los funcionarios que acudieron a esta Institución solicitando amparo.

El acuerdo de la Comisión de Coordinación de la Función Pública, por el que se adoptan diversas medidas en relación con el personal de la Administración General del Estado que, durante el proceso de transferencias, se

encuentren participando en procesos de promoción interna, consolidación de empleo temporal o funcionarización, firmado en Villa García de Arousa el 28 de mayo de 1998, establece que las Comisiones Mixtas de Transferencias relacionarán en el anexo del correspondiente Real Decreto de traspaso de competencias el personal afectado por los antedichos procesos.

Así pues, después del estudio de los expedientes, todos fueron admitidos a trámite, y seguidamente solicitamos informe a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. En el mes de septiembre, los interesados comunican a esta Institución que por parte de la Administración Autonómica de Castilla y León, se les había reconocido el derecho solicitado, con efectos del día en que habían sido nombrados en los nuevos cuerpos de funcionarios. Con tal motivo dimos por finalizados los expedientes y procedimos a su archivo.

1.7. Personal docente no universitario

1.7.1. Provisión de puestos de trabajo de personal docente no universitario en régimen de interinidad

Con fecha 3 de abril de 2000, la Consejería de Educación y Cultura y las organizaciones sindicales más representativas del sector educativo, procedieron a la firma de un acuerdo para la provisión de los puestos de trabajo docentes, no universitarios, en régimen de interinidad en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, siendo recogido el mismo en la Orden de 4 de abril del 2000.

Entre otras previsiones, la citada Orden contiene los derechos retributivos. Disponiendo en su art. 6:

"1.- Todo profesor interino que acredite cinco meses y medio de servicio efectivo durante un curso escolar, percibirá las retribuciones correspondientes a los meses de julio y agosto.

2.- En relación con aquel profesorado que no llegara a tal período de tiempo, previa la correspondiente negociación, se articularán fórmulas al objeto de establecer la correspondiente compensación económica".

En relación con la cuestión anteriormente descrita se está tramitando el expediente de queja **Q/1918/00.** El interesado manifiesta en su escrito que ha trabajado como maestro interino en la provincia de Salamanca, impartiendo la docencia en la especialidad de Filología Francesa y Lengua Castellana, durante un periodo de 3 meses y 29 días, y que ha solicitado la compensación económica prevista en el art. 6.2 de la Orden de 4 de abril de 2000, que no ha recibido contestación, ni se le ha abonado la compensación a la que cree tener derecho.

Admitida la queja a trámite, solicitamos seguidamente información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, informándonos que hasta el día de la fecha no se tiene conocimiento de que tal compensación haya sido establecida, por lo que remiten la petición a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura para su oportuna tramitación. Esta Institución dejó transcurrir un tiempo prudencial antes de dirigirse a la Consejería de Educación y Cultura. A la vista del silencio de la Administración, nos hemos dirigido a la Consejería implicada solicitando la información oportuna sobre la "compensación económica" prevista en el art. 6.2 de la Orden de 4 de abril de 2000. Al momento de redactar el presente informe estamos pendientes de recibir la contestación solicitada.

Se han presentado un número de quejas muy significativo de docentes interinos no universitarios, que han dado lugar, entre otros, a los siguientes expedientes: **Q/709/00, 734/00, 840/00, 906/00, 1314/00**, manifestando su disconformidad con los procesos de baremación para integrar las listas de aspirantes a interinidad conforme a los criterios establecidos por la Orden de 4 de abril de 2000 antes citada, y que se reflejan en la valoración de los siguientes méritos:

-Experiencia profesional en el ámbito de la docencia: 55% del total.

- Puntuación de oposición, pudiéndose elegir entre cualquiera de los resultados obtenidos en los tres últimos concursos-oposición convocados por el MEC: 25% del total.

- Expediente académico y otros méritos: 20% del total.

El objeto principal de todas las quejas tenía relación principalmente con el exceso de puntuación que se otorga a la experiencia profesional. Manifestaban que la baremación fijada en el acuerdo no reparte equilibradamente los distintos méritos a tener en cuenta para la selección de funcionarios interinos. Nadie duda que la experiencia previa deber ser tenida en cuenta como mérito, pero al asignarle una ventaja de un 30% sobre la nota de la oposición, el baremo se desequilibra claramente a favor de un colectivo de interinos (los que tienen acumulada mayor experiencia previa).

Admitidas todas las quejas a trámite, solicitamos información a la Consejería de Educación y Cultura. En el transcurso de la sustanciación de los expedientes, esta Institución tuvo conocimiento que por los mismos hechos que habían motivado las quejas, se seguía procedimiento judicial contra la Orden de 4 de abril de 2000 (BOCyL Nº 74, de 14 de abril) y contra la Orden de 11 de mayo de 2000 (BOCyL Nº 93 de 16 de mayo) ante la Sala de Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid y ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo con sede en Palencia. Con tal motivo suspendimos la tramitación de los expedientes y así se lo comunicamos a los interesados.

Expediente de queja **Q/2203/00.** En este caso el interesado manifestaba que se había presentado a las oposiciones de enseñanza Secundaria en la Comunidad Autó-

noma de Castilla y León, que había presentado en forma y plazo todo lo requerido en la convocatoria, además adjuntó todos los méritos que tenía hasta la fecha, con la intención de acceder a un puesto como profesor interino en caso de no superar el proceso de selección. No habiendo superado el proceso selectivo sí pudo optar a un puesto en régimen de interinidad, para lo cual se sometió al proceso de baremación. Se publican las listas provisionales con las respectivas puntuaciones, en las que no le tienen en cuenta la experiencia del curso académico 1999/2000, presentando reclamación contra el citado listado provisional, y como consecuencia en el presente curso escolar no ha obtenido ningún puesto de trabajo y se encuentra como desempleado.

El 12 de septiembre salen las listas definitivas, de nuevo no se le tiene en cuenta la experiencia del citado curso académico, presentado seguidamente recurso de reposición en tiempo y forma, pero la Administración no ha dado respuesta a sus reclamaciones.

Admitida la queja a trámite, se ha solicitado informe a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura, estando a espera de la respuesta oportuna.

En el mismo caso está el compareciente de la queja **Q/1761/00.** Se ponía de manifiesto que figura en las listas de Filosofía de profesores interinos de secundaria, y que no le habían tenido en cuenta para baremarle los servicios prestados como profesor de Religión y Moral Católica.

Iniciamos el estudio del expediente teniendo en cuenta lo siguiente: de conformidad con lo dispuesto en el art. 27.3 de la Constitución, los poderes públicos deben garantizar el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

El ejercicio del derecho citado debe ser ejercido en consonancia con el derecho de libertad ideológica, religiosa y de culto recogido también en el art. 16 de la Constitución.

En relación lo anterior, la LOGSE, en su disposición adicional segunda, dispone que la enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre el Estado Español y la Santa Sede, el cual data del 3 de enero de 1979. Asimismo las Leyes 24/1992 y 26/1992, de 10 de noviembre (BOE 12.11.92), aprobaron respectivamente los acuerdos de cooperación firmados entre el Estado Español y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España, donde se garantiza el derecho de los alumnos a recibir, en centros públicos y concertados, siempre que en estos últimos no se entre en contradicción con el carácter propio del centro, las enseñanzas religiosas acordes con sus creencias.

En desarrollo de las previsiones de la LOGSE, los Reales Decretos que aprobaban los distintos niveles educativos, según la nueva ordenación, contemplaron la ulterior aprobación de los currículos de las enseñanzas de la región católica en cada nivel educativo, lo que se llevó a cabo por parte de las distintas Administraciones educativas.

El sistema diseñado en relación con la enseñaza de la religión católica por las normas que desarrollan la LOGSE, definiendo las enseñanzas mínimas y los currículos de los distintos niveles y etapas educativas, establecía la impartición de la religión en los centros docentes, con carácter obligatorio para los centros y voluntario para los alumnos, regulándose como alternativa a la misma, actividades de estudio en relación con las enseñanzas mínimas de las áreas del curso correspondiente, orientadas por un profesor en los niveles inferiores, y actividades genéricas de estudio, orientadas asimismo por un profesor, por lo que respecta al bachillerato. La evaluación de la religión católica se realizaría de forma similar a las demás materias, si bien las calificaciones no serían tenidas en consideración cuando en las convocatorias que realizaran las administraciones públicas debieran entrar en concurrencia los expedientes académicos de los alumnos.

El sistema expuesto fue considerado no ajustado a derecho por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sus sentencias de 3 de febrero, 17 de marzo y 9 y 30 de junio de 1994, al estimarse que violaban los principios de igualdad y seguridad jurídica previstos en la Constitución, así como los términos del acuerdo vigente entre el Estado Español y la Santa Sede.

De conformidad con lo anterior, el gobierno procedió a aprobar el RD 2438/1994, de 16 de diciembre, que regulaba la enseñanza de religión en los centros docentes, con el intento de adaptar la materia a los criterios mantenidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En la norma indicada se establece que la enseñanza de la religión católica y la del resto de religiones con las que el Estado Español ha suscrito los correspondientes acuerdos se impartirá en los centros docentes de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato, tanto públicos como privados, en condiciones equiparables al resto de las demás disciplinas fundamentales. Tales enseñanzas serán de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para el alumnado.

De otra parte, la naturaleza laboral del vínculo que une a los profesores de Religión de los centros públicos con la Administración que les nombra es indiscutible, existe recientísima jurisprudencia que así lo afirma (STS de 10 de mayo de 2000, de 7 de julio de 2000, entre otras).

Además, la sentencia nº 619, de 7 de abril de 2000, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, declara el derecho del

actor a que se le reconozca como tiempo efectivo de servicios prestados a la administración educativa el trabajo realizado como profesor de Religión en un centro público, y a que dicho periodo de tiempo le sea computado a efectos de trienios desde que ingresó como funcionario de carrera.

Con todos estos antecedentes, admitimos la queja a trámite, solicitando informe a la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León, informe que todavía no ha sido emitido.

1.7.2. Consolidación del complemento de Director

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de diciembre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), inició un proceso de reforma profunda del sistema, asumiendo el compromiso de conseguir una enseñanza de mayor calidad en todas sus formas y modalidades.

Entre los factores considerados fundamentales por su incidencia en el logro de esta calidad de la enseñanza, la LOGSE alude a la orientación educativa y profesional, la cualificación y formación del profesorado, la inspección educativa, los recursos educativos y la función directiva.

Las importantes tareas encomendadas al director se ven potenciadas, en el marco de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, por el nuevo sistema de elección para este cargo, para cuya opción los aspirantes deberán acreditar una serie de requisitos, y a su vez se verán reforzados por una serie de incentivos profesionales y retributivos, entre los cuales el art. 25.5 de la Ley contempla la percepción de una parte del complemento retributivo correspondiente, de acuerdo con el número de años que ha ejercido el cargo, a favor de aquellos que hayan ejercido su cargo, con valoración positiva.

El RD 2194/1995, de 28 de diciembre, desarrolló el citado artículo, estableciendo los porcentajes de consolidación parcial del complemento específico por haber ejercido el cargo de Director, concretándolos en los siguientes términos:

Por cuatro años de permanencia en el puesto, el 25%,

por ocho años de permanencia en el puesto, el 40%,

por doce años de permanencia en el puesto, el 60%.

En base a lo anteriormente expuesto, un profesor que ha ejercitado las funciones de director en un centro escolar, presentó su escrito de queja que quedó registrado con el número **Q/01-2314/00,** manifestando que había solicitado la consolidación parcial de grado que le correspondía, y que no había recibido contestación por parte de la Administración.

Solicitamos información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, contestando que la Delegación de Educación de León había remitido a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura la petición formulada por dicho Profesor, por no tener competencias para el reconocimiento de la consolidación parcial del complemento especifico de Director a que hace referencia el RD 2194/95, de 28 de diciembre.

Al momento de redactar el informe, estamos pendientes de la contestación de la Dirección General de Recursos Humanos de dicha Consejería.

1.7.3. Profesores de Enseñanza Secundaria en expec - tativa de destino

Expediente de queja **Q/618/00.** El colectivo de profesores de enseñanza secundaria en expectativa de destino definitivo de la Comunidad de Castilla y León compareció ante esta Institución exponiendo las circunstancias por las que están pasando.

Estos profesores, cuando se presentaron a los procedimientos selectivos de ingreso y acceso al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cada uno obtuvo una plaza en una provincia determinada de esta Comunidad, plaza que parece ser "ficticia" puesto que tras muchos años aún no han podido tomar posesión de la misma con carácter definitivo.

La Administración educativa puede asignarles una plaza definitiva en cualquiera de las nueve provincias de Castilla y León, por el contrario no concede el cambio de provincia de destino provisional a quien lo solicita, con el agravante de que hasta que no se consiga el primer destino definitivo en esta Comunidad, no se puede solicitar el traslado a otra, algo que está causando graves perjuicios a muchas personas.

La situación tanto laboral como personal y familiar es verdaderamente precaria: cambios constantes de destino, impartición de todo tipo de asignatura afines, horarios vergonzosos, imposibilidad de establecer un domicilio definitivo ante la posibilidad de un traslado inminente a muchos kilómetros de distancia, etc.

A pesar de ser funcionarios de carrera, sufren grave discriminación frente a sus compañeros con destino definitivo, puesto que no se les permite acreditarse para ejercer el cargo de Director, acceder a otros cargos, realizar intercambios, etc.

Nunca se han publicado las listas de profesores en expectativa con su puntuación, con lo que es imposible saber las posibilidades que tienen de obtener destino definitivo, obligándoles a participar año tras año en el concurso de traslados "a ciegas" y sufriendo un baremo de méritos totalmente incongruente, en el que la nota obtenida en la oposición es nada relevante.

La queja fue admitida a trámite. Seguidamente solicitamos información sobre la cuestión planteada por el colectivo compareciente a la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León, informándonos que la Dirección General de Recursos Humanos es consciente de la problemática, habiendo mostrado la preocu-

pación por mejorar la situación de este colectivo en el acuerdo de 3 de abril de 2000, firmado por la Consejería de Educación y Cultura y las Organizaciones Sindicales más representativas del sector educativo, dado que en el mismo se recoge como uno de los ejes que debe orientar la actuación de la Administración en el ámbito docente, el de dar una regulación de forma expresa a la situación del colectivo en expectativa de destino.

Para ello, se está procediendo al estudio minucioso de las circunstancias que afectan al mismo, a fin de realizar los ajustes que sean precisos, debiendo significar que, como cualquier modificación que se introduzca en relación con las particulares condiciones de trabajo o situaciones administrativas de un colectivo concreto, requiere una valoración conjunta con el resto de los sectores implicados, y esta modificación debe realizarse previa negociación con las organizaciones representativas, al objeto de garantizar la correcta y adecuada implantación y funcionamiento del sistema educativo.

El resultado de las gestiones realizadas lo pusimos en conocimiento del colectivo afectado.

1.8. Cuestiones relacionadas con el personal laboral

Se tramitaron diversas quejas referidas a los calendarios de trabajo, turnos y vacaciones.

En el expediente **Q/1993/00**, los agentes forestales de la provincia de Ávila manifestaban que los calendarios se deberían elaborar trimestralmente por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila, así como entregarlos a los funcionarios afectados antes del comienzo del trimestre natural y que esto no se llevaba a cabo regularmente.

Admitida la queja a trámite, solicitamos informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, contestándonos la Administración informando que se habían cursado órdenes para que las fechas sean siempre respetadas, y que para los calendarios del 4º trimestre, que se habían retrasado, se había contactado con la Junta de Personal que negoció con el Servicio Territorial de Medio Ambiente y que ya tenían el calendario para su examen. Decían que con las órdenes dadas, esperaban que en el futuro no volvieran a existir problemas de calendarios de agentes forestales. Esta Institución entendió que el problema se había solucionado y trasladamos seguidamente a los interesados el resultado de nuestra actuación.

Los expediente **Q/4/00, Q/35/00, Q/77/00, Q/228/00** (entre otros) fueron incoados como consecuencia de los escritos presentados por el colectivo de técnicos especialistas de educación infantil de las escuelas infantiles pertenecientes a la Junta de Castilla y León, denunciando la existencia de agravio comparativo dentro del propio colectivo.

Del estudio del expediente sacamos las siguientes conclusiones:

1.- Al colectivo a que nos referimos le es de aplicación en materia de clasificación profesional y retributiva el I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, suscrito en fecha 16 de diciembre de 1998 y publicado por Resolución de la Dirección General de Trabajo de 29 de diciembre de 1998 en el BOCyL de 12 de enero de 1999.

2.- El Anexo V de dicha norma convencional está dedicado a la clasificación profesional del personal incluido en su ámbito de aplicación. En lo que hace a la cuestión que nos ocupa, en dicho anexo se recogen de manera totalmente diferenciadas las categorías de educador y de técnico de jardín de infancia, incluyéndose vía relación de puestos de trabajo al colectivo a que nos venimos refiriendo dentro de esta última.

Las funciones a desempeñar por los trabajadores pertenecientes a la categoría profesional de Técnico de Jardín de Infancia son las establecidas en el Anexo V del Convenio Colectivo, que los define como "el profesional con titulación de Técnico Especialista en jardín de Infancia (FP de Grado Superior o Técnico Superior en Educación Infantil, módulo III), responsable de la atención total y globalizadora de los niños de hasta tres años, pudiendo hacer funciones auxiliares y complementarias con niños de tres a seis años en actividades extraescolares".

La categoría de educador queda definida como "el profesional educativo docente, titulado de grado medio o asimilado. Es responsable de la formación integral y globalizadora del menor o grupo de menores a su cargo de más de tres años de edad. Realizará las actuaciones oportunas encaminadas a satisfacer las necesidades de los menores, bien por sí mismo, bien por el personal que corresponda según la programación establecida. Participará en el proceso educativo del menor realizando funciones de orientación, programación, ejecución, evaluación así como transmisión de conocimientos y promoción de actitudes..."

En cuanto a la reclasificación profesional como Educadores del Grupo II hay que tener presente de un lado el art. 20.4 del I Convenio Colectivo, ya citado, dispone que: "En ningún caso podrán producirse ascensos de categoría profesional por el mero transcurso de un determinado tiempo de servicios prestados. La consolidación de cualquier categoría estará sometida a la previa superación del concurso-oposición correspondiente", y por otro, el art. 14 del mismo convenio, que en su párrafo tercero establece que: "El desempeño de funciones de categoría superior no producirá en ningún caso el ascenso automático del trabajador ni la consolidación de las retribuciones inherentes a la misma, teniendo para ello siempre que superar el concurso y pruebas establecidas

en los arts. 18 y siguientes del presente Convenio, en las cuales no puntuará en modo alguno el desempeño de dichas funciones".

3.- Por otro lado, la Administración está obligada al cumplimiento del citado Convenio Colectivo, que como norma convencional goza del favor de haber salvado el control de legalidad a que deber estar sometida a tenor de lo que dispone el art. 90 del Estatuto de los Trabajadores.

Tampoco es dable a la Administración proceder a una modificación unilateral de la norma, por cuanto, al tratarse precisamente de una norma convencional, precisa del pertinente consenso previo con la parte social.

4.- Las diferencias de trato, que no se niegan por la Administración, se están produciendo entre el personal aludido por los pronunciamientos judiciales recaídos en la reclamaciones formuladas por los propios trabajadores, pronunciamientos que han sido de distinto signo y que, al recaer sobre materia cual es la de clasificación profesional, que no admite recurso alguno, escapan de la posibilidad de acudir al recurso de casación para unificación de doctrina, lo que, no obstante ser así, no libera de su acatamiento a la Administración condenada.

Por cuanto antecede, esta Institución no detectó ningún tipo de irregularidad en la actuación de la Administración denunciada.

No obstante creímos conveniente sugerir a la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Castilla y León la conveniencia de que en la negociación del II Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, introduzca como materia de estudio esta problemática y conseguir alcanzar con las partes negociadoras alguna solución tendente a reordenar los puestos de trabajo de los Técnicos de Jardín de Infancia de la Junta de Castilla y León.

La Administración contestó en los siguientes términos: "*Atendiendo al ruego formulado, por medio del presente escrito vengo a comunicar a V.E. que por este Centro Directivo no existe inconveniente alguno en aceptar su sugerencia y a tal efecto y con esta fecha se procede a dar traslado de la misma a la recientemente constituida Mesa de Negociación del II Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León*".

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Los problemas que motivaron la iniciación de los expedientes encuadrados en este apartado son de diversa índole, refiriéndose todos ellos a cuestiones relacionadas con el adecuado funcionamiento de las Corporaciones Locales.

De este modo, se han incluido aquí los asuntos planteados por los ciudadanos sobre posible responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos, los relativos a la potestad expropiatoria de los mismos o las quejas relativas al derecho de los concejales a la participación en asuntos públicos y a la denegación de acceso a la documentación municipal.

De todos ellos a continuación se destacan algunos de los expedientes que dieron lugar a la formulación de resoluciones dirigidas a las autoridades locales para que cumplieran escrupulosamente los dictados de la normativa aplicable, consiguiendo de este modo la mejora de su funcionamiento.

2.1. Responsabilidad patrimonial

En el tema de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas se centró en una de las comunicaciones desarrolladas por el Procurador del Común en las XV Jornadas de Coordinación entre los Comisionados Parlamentarios, celebradas en Vitoria (Álava) entre los días 29 a 30 de julio de 2000.

Por constituir la citada Comunicación un resumen del contenido de la mayor parte de las quejas que año tras año se vienen recibiendo en esta Institución sobre responsabilidad patrimonial, se transcribe aquí el contenido de la misma, para a continuación efectuar una reseña de los expedientes que sobre estos supuestos se tramitaron durante el año 2000. Supuestos que son tan variados como los hechos que la vida social y económica presenta, fuertemente intervenidos en la actualidad por la actividad administrativa.

«A propósito de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Especial referencia a la Administración Local

A la vista de los informes anuales elaborados por el Procurador del Común, puede constatarse la existencia de un elevado número de quejas relativas a la materia que nos ocupa. En muchas de ellas los reclamantes aluden a los daños causados a los mismos por determinada actuación administrativa (ausencia de alumbrado público y consiguiente existencia de peligro sin señalización o advertencia, ejecución de obras de remodelación de vías públicas de forma tal que quedan bajo o sobre la rasante de éstas ciertos inmuebles, revocación de autorización al margen del procedimiento de revisión de oficio de actos declarativos de derechos, etc.).

Un examen detenido de las quejas que han tenido entrada en esta institución pone de manifiesto la falta de interés con que muchas administraciones públicas tramitan los expedientes relacionados con la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento de los servicios públicos, falta de interés que se concreta en el incumplimiento de lo preceptuado en los arts. 139 a 146 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, y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Esta falta de interés se traduce, en concreto, en las siguientes irregularidades procedimentales:

Fase de iniciación

En ocasiones, las administraciones implicadas hacen caso omiso a las reclamaciones presentadas por los interesados. En concreto, cuando las referidas reclamaciones no reúnen los requisitos establecidos en el art. 6.1 del reglamento (de conformidad con el cual "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 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"), se observa que por parte de la Administración no se procede a requerir al interesado para que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Fase de instrucción

Otras veces, y ya una vez admitida la reclamación, el procedimiento no se impulsa de oficio en todos los trámites establecidos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, actitud administrativa que denota una dejación del órgano correspondiente en el ejercicio de sus competencias.

También es frecuente obviar en el expediente el trámite de audiencia al interesado –durante un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15– para la formulación de alegaciones y presentación de los documentos y justificaciones que se estimen pertinentes (antes de dictar la propuesta de resolución).

Por otro lado, se ha constatado también que, cuando los daños producidos tienen su origen en la actuación de una empresa contratista de una obra o de un servicio público, la Administración, con carácter general, suele remitir al particular a la empresa, incumpliendo la obligación de dictar resolución sobre "*a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños*" (Administración o contratista), previa audiencia de este último.

Fase de resolución

La lentitud de las actuaciones de las administraciones públicas en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial es otra constante que se sigue apreciando en un considerable número de quejas. En este sentido, se puede señalar que el plazo máximo de seis meses que establece el art. 13 del RD 429/1993, de 26 de marzo, para dictar resolución es, en la práctica, incumplido de forma generalizada.

También se ha comprobado que la resolución dictada por la Administración no cumple lo dispuesto en el art. 13.2 del reglamento, de conformidad con el cual "se pronunciará sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo y se ajustará a lo previsto en el artículo 89 de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". Precepto, este último, relativo al contenido de la resolución en general (congruencia, motivación, expresión de los recursos procedentes...).

Las referidas irregularidades procedimentales han dado lugar también a un elevado número de resoluciones del Procurador del Común en las que se ha instado a la administración afectada a instruir y resolver el correspondiente expediente administrativo iniciado por el ciudadano en los términos que resultan de la legislación aplicable.

Como se deduce de lo expuesto, el objeto de las quejas que han dado lugar a las resoluciones indicadas está constituido por determinadas irregularidades procedimentales, predicables de un concreto expediente de responsabilidad iniciado a instancia del reclamante (inexistencia del trámite de audiencia, contenido de la resolución, incumplimiento del plazo para dictarla...).

Ello nos lleva a plantearnos qué sucede en aquellos otros casos en los que los ciudadanos que se dirigen a esta institución denunciando, también, los daños causados por determinada actuación administrativa no se han dirigido previamente a la Administración.

En estos casos, creemos, existe una doble vía a seguir por el Comisionado Parlamentario Autonómico:

1.Informar al reclamante de la posibilidad que le asiste de interponer la correspondiente reclamación, así como del plazo y de los requisitos que la misma debe reunir y del órgano ante el que ha de presentarse.

2.Admitir la queja a trámite y, tras la realización de las gestiones de investigaciones necesarias, instar, en su caso, a la administración autora del daño la iniciación de oficio del correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial. Ello con la finalidad de no demorar la iniciación de los expedientes de indemnización hasta el momento en que se formalice la oportuna reclamación por los interesados. Lo que ocurre es que la Administración, en contadas ocasiones, por no decir nunca, va a proceder a iniciar de oficio el procedimiento, ya que no

va a ser fácil que la misma reconozca sin más una posible responsabilidad e inicie un procedimiento para acreditar que efectivamente un supuesto dañoso es atribuible a ella.

El fundamento de las citadas resoluciones del Comisionado Parlamentario Autonómico radicaría en que la iniciación de oficio no es una facultad de la Administración, sino que, por el contrario, es de obligado cumplimiento, ya que tanto la ley como el reglamento utilizan la expresión "iniciarán". Es preciso reconocer, sin embargo, que esta obligatoriedad queda relativizada por el reglamento, que utiliza una expresión tan vaga como "entienda", es decir, como señala el apartado 1 del art. 5 del RD 429/1993, sólo "Cuándo el órgano competente... entienda que se han producido lesiones... iniciará el procedimiento".

Por otro lado, existen supuestos en los que esta institución se ha pronunciado sobre el fondo resolviendo la procedencia de reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración y de abonar, en consecuencia, al afectado la cantidad que corresponda por los daños producidos.

Así, en un expediente el reclamante manifestaba su disconformidad con el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de León, en virtud del cual "*se desestima la solicitud de indemnización por daños y perjuicios originados por caída en vía pública debido al mal estado de una arqueta ubicada en la Calle Villa - franca"*. Y ello *"por no existir en los hechos denuncia - dos responsabilidad municipal ya que en el expediente tramitado se establece el carácter particular del citado elemento, por lo que su mantenimiento y conservación corresponde a los propietarios del edificio adyacente en el momento de producirse el siniestro*". Sin embargo, en este caso y, de acuerdo con la jurisprudencia del TS (que reconoce la responsabilidad municipal en caso de accidentes producidos por tapas metálicas que cubren los accesos a registros de propiedad privada que se encuentran en las aceras de las calles), se remitió a la corporación municipal un recordatorio de deberes legales estimando la procedencia de revocar la resolución desestimatoria de la solicitud presentada por el afectado.

En otro orden de cosas, y también a la vista de las quejas tramitadas en el Procurador del Común; debe destacarse la necesidad de extremar las cautelas por parte de la Administración local: y ello por dos razones fundamentales: el tipo de competencias que ejercen y la carencia de medios personales y materiales necesarios.

Es evidente la importancia que reviste en la actualidad la intervención de las entidades locales en el contexto general de la Administración pública e, incluso, de la economía española, ya que los municipios tienen, además, un papel inversor importante y cuentan con un presupuesto que los coloca en la primera empresa "prestataria de servicios" dentro del término municipal.

En efecto, los ayuntamientos intervienen en prácticamente todos los niveles que afectan a la vida del ciudadano, asumiendo competencias y realizando actividades ante la demanda y la reivindicación ciudadana, y ello pese al estado, en numerosas ocasiones deficitario, de las arcas municipales. A nadie se le escapa que últimamente las inversiones municipales se proyectan sobre sectores hasta hace pocos años extraños a las mismas (centros para la tercera edad, centros de salud, fomento de empleo, apoyo al cooperativismo, centros de empresas municipales, escuelas-taller, promoción del suelo industrial, etc.).

Es decir, que las corporaciones locales tienen competencias propias o compartidas con otras administraciones públicas en todo el amplio espectro de las necesidades vecinales y ciudadanas. Así, los municipios ofertan servicios públicos, invierten elevadas sumas en infraestructura y equipamiento, en promoción y gestión de viviendas, pavimentación de vías públicas urbanas, mataderos, cementerios, transporte público de viajeros, instalaciones culturales y deportivas, protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, abastecimiento de agua potable, protección civil, prevención y extinción de incendios, ordenación de tráfico, seguridad en lugares públicos y un largo etcétera que acapararía globalmente necesidades primarias del ciudadano.

Es cierto que las corporaciones locales, frecuentemente, no pueden atender adecuadamente, con plenitud de garantías, las reclamaciones presentadas. Y ello porque no disponen de un respaldo presupuestario suficiente, de personal idóneo, de medios auxiliares y de tiempo necesarios.

Pero teniendo en cuenta la importancia y actualidad de los aspectos relativos a la materia que nos ocupa y el papel de las instituciones que aquí representamos, no podemos sino seguir insistiendo en la necesidad de que la Administración cumpla efectivamente con las obligaciones que le corresponden y, entre ellas, como no podía ser de otra manera, la de prevenir y reparar los daños causados a los ciudadanos. Como conclusión a cuanto acaba de decirse, para la efectividad del cumplimiento de esta obligación y sin perjuicio de otras actuaciones concretas, podría valorarse la posibilidad de ampliar el contenido de nuestras resoluciones –que con carácter general se limitan a instar a la Administración la instrucción y resolución, de conformidad con la legislación aplicable, del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado por el ciudadano– a la iniciación de oficio de los procedimientos y al pronunciamiento sobre el fondo del asunto (existencia de responsabilidad y abono al afectado, en consecuencia, de la cantidad que corresponda por los daños producidos).»

2.1.1. Quejas sobre tramitación de expedientes de responsabilidad patrimonial

- Iniciación del expediente a instancia del interesado

El firmante de la queja **Q/1044/00** denunciaba el perjuicio que se le había causado en la explotación de su negocio por las dificultades de acceso al mismo como consecuencia de las obras de pavimentación de la calle, lo que se había traducido en un descenso del volumen de ventas.

El Ayuntamiento de la localidad, al que le fue dirigida la oportuna solicitud de información, nos indicó que se había requerido a los responsables de las obras para que efectuaran los trabajos en el menor tiempo posible y evitar con ello los perjuicios a los negocios de la zona.

Sin embargo, del examen de la documentación aportada, se desprendía que el afectado había dirigido un escrito al Ayuntamiento para lograr la indemnización de los daños y perjuicios que había sufrido.

En definitiva, podía deducirse que el escrito constituía, de conformidad con lo establecido en el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, una auténtica solicitud de incoación del procedimiento por responsabilidad patrimonial a instancia de interesado.

Si bien era cierto que la formalización del escrito incurría en una serie de deficiencias, debía haberse requerido al interesado para que subsanara la falta o acompañara los documentos preceptivos y mejorara su solicitud, de conformidad con lo dispuesto en el art. 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el art. 6 del Reglamento indicado.

Al haberse constatado que no se había procedido a la incoación del expediente de responsabilidad patrimonial, ni se había requerido al interesado la subsanación de los posibles defectos de los que adolecía su instancia, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se proceda a la incoación del oportuno expediente administrativo al objeto de depurar la concurrencia de los requisitos que determinen una posible responsabilidad patrimonial en el caso objeto de reclamación."

A la fecha de la elaboración del presente informe la Administración local no había manifestado su postura frente a esta resolución, a pesar de haber sido requerida en dos ocasiones.

Otro de los casos en los que se apreció una deficiente tramitación de una reclamación de responsabilidad patrimonial fue el planteado en la queja **Q/1704/00,** en el que el reclamante sostenía que como consecuencia de las obras de asfaltado realizadas por el Ayuntamiento había sufrido en sus bienes una serie de daños y solicitaba su reparación.

Con objeto de comprobar si las actuaciones administrativas se ajustaban a la legalidad, se dirigió al Ayuntamiento una solicitud de información, de la que se desprendía que no se había procedido a incoar el oportuno expediente de responsabilidad patrimonial, tan solo se le había comunicado al afectado que no se consideraba responsable de lo imputado.

En este caso se consideró que el Ayuntamiento debía incoar un expediente de responsabilidad patrimonial para determinar, una vez que el procedimiento hubiera discurrido por todos sus trámites, la procedencia o improcedencia de la reclamación, resolución que fue aceptada.

- Valoración de las pruebas practicadas y trámite de audiencia

En el expediente **Q/1467/99** se denunciaban los daños causados en una vivienda con motivo de las obras realizadas en la casa consistorial contigua a la misma.

Admitida a trámite la queja se solicitó información al Ayuntamiento, el cual nos comunicó que el proyecto técnico había sido expuesto al público, sin que se presentara reclamación alguna, con lo que se daba a entender que la presentación de la reclamación transcurrido ese momento no resultaba ya procedente.

Sin embargo, y así se hizo saber al Ayuntamiento, la jurisprudencia ha entendido que el hecho de no haber impugnado el proyecto, en período de exposición pública, no veda a un interesado la posibilidad de reclamar contra la ejecución material y el resultado de las obras. (STS 29-5-1989).

También se indicaba en la respuesta municipal que *"después de presentada la reclamación, el Ayuntamiento ha encargado un informe técnico al arquitecto director de la obra, negando las alegaciones del denunciante, mientras que el denunciante no ha aportado prueba documental alguna de su afirmaciones"*.

Frente a ello debía precisarse que en el proceso contencioso-administrativo, por tanto también en la tramitación del expediente administrativo, las pruebas se rigen por los mismos principios que las regulan en el proceso civil y, por esta razón, no se puede olvidar que la base de la convicción para estimar acreditados unos hechos, descansa en la valoración conjunta y ponderada de toda la prueba practicada (SSTS, entre otras, de 3 mayo 1990, 13 junio 1991, 8 noviembre 1991), sin que la valoración de la prueba hecha por la Administración sea vinculante.

Debe admitirse que los informes técnicos de la Administración gozan, en principio, de la presunción de certeza, presunción que puede obviamente ser destruida por prueba en contra; pero tampoco se puede olvidar que dichos informes técnicos van suscritos precisamente por funcionarios que tenían a su cargo la dirección de las obras cuya construcción determinó los daños, según el propietario del mismo, y este matiz no puede dejar de ser tenido en cuenta. (STS 29-3-1985).

En cualquier caso, gocen o no dichos informes de un grado considerable de fiabilidad, es necesario dar la posibilidad al afectado de confrontarlos con otras pruebas que en principio pueden no tener carácter documental, sin perjuicio de su valoración en la resolución que se dicte.

En este caso, después de la reclamación inicial del interesado, el Ayuntamiento, únicamente a la vista del informe del arquitecto director de las obras, había dictado resolución desestimatoria de la petición del interesado, sin que el reclamante hubiera podido en el curso del procedimiento presentar pruebas en contra.

La única prueba practicada en el expediente había sido la emisión del informe y, con arreglo a éste, se habían fijado los hechos, sin que el interesado hubiera sido ni siquiera oído en el expediente.

Por ello se formuló una Resolución al Ayuntamiento en los términos siguientes:

"- Que a lo largo de la instrucción del expediente se establezca un periodo de prueba y una fase de audiencia para que la persona interesada pueda presentar las alegaciones y pruebas que estime oportunas.

- Que se proceda a dictar la resolución correspondiente mediante la valoración conjunta de las pruebas practicadas en el expediente."

El Ayuntamiento rechazó la resolución efectuada.

2.1.2. Quejas sobre responsabilidad patrimonial derivada de la ejecución de obras públicas

Un tipo de actuación que no es extraña a este tipo de reclamaciones de responsabilidad patrimonial consiste en la ejecución por los Ayuntamientos de obras de remodelación de vías públicas, incluyendo las de encintado y pavimentado de las aceras, ejecutadas de forma tal que quedan bajo o sobre la rasante de éstas ciertos inmuebles.

A título de ejemplo puede citarse el expediente de referencia **Q/1005/00,** en el que el reclamante hacía alusión a la filtración de aguas pluviales en su vivienda, como consecuencia de una deficiente nivelación de rasantes tras la ejecución de obras de pavimentación de la calle.

En el escrito que remitió el Ayuntamiento, nos comunicaba que, según el informe técnico municipal, *"la causa de las filtraciones se debe a que el pavimento de la edificación se encuentra en cota inferior a la calle, por lo que se produce la acumulación de agua en el interior, que se filtra por los parámetros verticales hacia la planta baja"*.

Para que los particulares tengan derecho a ser indemnizados por la Administración, la jurisprudencia ha venido exigiendo la concurrencia de los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad de un daño o perjuicio evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; b) Que el daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante en sus bienes o derechos sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto, sin intervención extraña que pudiera influir en el nexo causal; y c) Que el daño o perjuicio no se haya producido por fuerza mayor (Sentencias de 20 enero 1984, 12 noviembre 1985, 11 abril 1987, 13 marzo 1989 y 5 octubre 1993, entre otras).

La Sentencia de 10 de marzo de 1990 consideró, en un supuesto similar al planteado, que tal circunstancia había producido un verdadero perjuicio, una verdadera lesión patrimonial basada en la consideración de que comportaba un incremento del peligro de inundaciones.

Se trataba de un supuesto de una obra pública anormalmente ejecutada que no se adaptaba al principio de eficacia, puesto que los servicios incluidos en la misma debían ser proyectados y realizados atendiendo a la finalidad de ofrecer una utilidad a las fincas colindantes y no, por el contrario, crearles un riesgo, con el consiguiente demérito del inmueble y la necesidad de actuaciones particulares encaminadas a corregir la referida situación; produciéndose una lesión antijurídica como consecuencia de la actuación municipal.

No se trata del único caso examinado por los tribunales que contempla un supuesto de responsabilidad patrimonial de una Administración local como consecuencia de los daños derivados de una alteración de rasantes de vía pública. Así, pueden citarse también las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1989, 14 de febrero de 1990, 18 de diciembre de 1990 y 21 de diciembre de 1994.

En definitiva, y como afirma la STS de 30-1-1989, no debe confundirse la existencia de un derecho subjetivo a la existencia de acceso en las mismas condiciones en que se hallaba con anterioridad a la realización de las obras de urbanización de la mencionada vía pública y el derecho de los particulares a no ser dañados, aun en el supuesto, que en el caso se da, del ejercicio de un derecho legítimo por parte de la Administración, como en el caso es el de realizar la urbanización de la mencionada vía.

La realización de tales obras constituye, sin duda, el ejercicio de un derecho legítimo de la Corporación, pero de su actuación no se pueden derivar perjuicios concretos para los particulares.

La Administración Pública, en todas sus esferas, está obligada a indemnizar cualquier lesión que los particulares sufran en sus bienes o derechos aunque sea consecuencia del funcionamiento normal de los servicios públicos, siempre que, como en el caso planteado, el perjuicio sufrido por el administrado sea individualizado y concreto y exceda de lo que pueda estimarse cargas normales de la vida social. (STS 9-4-1985).

Las consideraciones expuestas fueron trasladadas al Ayuntamiento, el cual, sin haber variado su postura inicial, entendía que el problema no era de incumbencia municipal, por lo que manifestó su rechazo a la resolución.

2.1.3. Diferencias entre responsabilidad patrimonial y seguro de responsabilidad civil

En el expediente de queja registrado bajo el número **Q/1693/00** el reclamante denunciaba los daños materiales causados en sus prendas de vestir como consecuencia de las quemaduras causadas durante un festejo.

Iniciadas las gestiones de investigación, se comprobó que el Ayuntamiento se consideraba exento de responsabilidad, dado que la compañía aseguradora con quien había contratado un seguro de responsabilidad civil no cubría este tipo de contingencias.

Con ello se observó que se había producido un cierto confusionismo entre la diferente naturaleza del riesgo cubierto y la responsabilidad patrimonial.

En este sentido, cuando un ciudadano sufre cualquier lesión en su patrimonio derivado del funcionamiento de la Administración pública, la reparación del perjuicio se rige por el principio de responsabilidad objetiva de la Administración, es decir, ésta responde de forma íntegra por los perjuicios que sufran los particulares en sus bienes y derechos, siempre que exista nexo causal entre la lesión y la actuación, normal o anormal de la Administración.

No pueden estimarse coincidentes la obligación de los poderes públicos que recoge el art. 106 de la Constitución y el contrato de póliza de seguro que, con ocasión de cubrir la responsabilidad, contratan las Administraciones con las compañías privadas de seguros.

Según la normativa de seguros únicamente es posible suscribir contratos privados de seguros que cubran la responsabilidad civil, sin que exista previsión legal para que la cobertura recogida alcance a la responsabilidad administrativa. Esa incompatibilidad ha sido puesta de manifiesto por la Dirección General de Seguros en su resolución de 26 de junio de 1996.

El fundamento se encuentra en la incompatibilidad de poder asumir según la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro, la responsabilidad que deriva de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En cualquier caso pone en evidencia las diferentes concepciones y coberturas que presenta la responsabilidad patrimonial.

Ello llevó a afirmar que el criterio de la compañía sirve únicamente para establecer si el riesgo de una posible lesión responsable de la Administración es asumible por la compañía o no, en función del contrato jurídico-privado vinculante para ambas partes. Esa circunstancia no supone en ningún caso exoneración de la responsabilidad objetiva que el ordenamiento jurídico impone a las Administraciones.

La responsabilidad por el resultado debe ser asumida por la Administración, al margen de que no disponga de cobertura por la aseguradora. Asimismo, la indemnización ha de seguir el principio de reparación integral y no estar sujeta a ningún tipo de límite sobre su cuantía.

Ello no obstante, la Administración no puede llegar a considerarse una aseguradora universal de cualquier contingencia ocurrida a los particulares reconducible indirectamente a la prestación de un servicio público.

Por otro lado, respecto al procedimiento seguido a raíz de la reclamación, se constató que se había prescindido de manera absoluta del establecido para determinar la posible responsabilidad patrimonial de ese Ayuntamiento.

Debía ser la propia Administración quien, en función del informe de sus servicios y alegaciones y pruebas presentadas por el interesado, determinara la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento de la Administración y la lesión efectiva del reclamante.

Por ello, la estimación o desestimación de la responsabilidad patrimonial en función del criterio de la compañía aseguradora, no era conforme con el ordenamiento jurídico; asimismo, tampoco puede, a priori, determinarse la improcedencia de la reclamación, ya que ese pronunciamiento debería ser el resultado del procedimiento incoado al efecto, consideraciones éstas que se dirigieron al Ayuntamiento en forma de resolución.

Con fecha 18 de enero de 2001 el Ayuntamiento comunicó la aceptación de la resolución.

2.2. Potestad expropiatoria

Es innegable la potestad de las Entidades Locales para iniciar un expediente expropiatorio cuando concurran las causas al efecto previstas por los arts. 33.3 de la Constitución y 1.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, pero es evidente que deberá hacerlo con exacto cumplimiento de lo dispuesto tanto por la Ley de Expropiación Forzosa como por el Reglamento de ésta, pues, de lo contrario, puede incurrir en una vía de hecho al prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto para privar de derechos o intereses legítimos.

De la misma forma que la expropiación forzosa impone al propietario de los bienes su cesión en favor de la Administración, a la vez obliga a ésta, como contraprestación, al pago de la cantidad que se señala como justiprecio, naciendo la obligación del pago y el correlativo derecho de cobro con la determinación firme del precio, cuyo plazo máximo de ejecución se concreta en seis meses.

Las actuaciones de puro hecho de la Administración han generado no pocos problemas en la práctica, de ahí que la jurisprudencia venga refiriendo estas cuestiones, más que a un tema de expropiaciones forzosas irregulares, a una cuestión de responsabilidad patrimonial de la

Administración por ser, a la postre, la pretensión de los perjudicados la de obtener el resarcimiento que la vía de hecho comportaba.

A estas cuestiones ha querido también dar solución la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa al establecer una impugnación autónoma de estas vías de hecho.

2.2.1. Ocupación de terreno privado sin expediente de expropiación forzosa

En el expediente **Q/1946/99** se denunciaba la ocupación de una porción de terreno propiedad del reclamante por parte de un Ayuntamiento de la provincia de Soria como consecuencia de las obras de acondicionamiento y mejora de una carretera local.

Admitida a trámite la reclamación, nos dirigimos en petición de información al Ayuntamiento de la localidad y a la Diputación Provincial de Soria.

El Ayuntamiento, a pesar de haberle sido efectuados hasta dos apercibimientos por parte de esta Institución, no facilitó la documentación interesada. Sin embargo en base a toda la documentación incorporada al expediente y facilitada por la Diputación Provincial se constató que, como consecuencia de las obras de acondicionamiento y mejora del firme de la carretera, se había procedido a ocupar una parcela de terreno sin que figurase incluida en el procedimiento expropiatorio realizado por ese Ayuntamiento en la zona.

Si bien era cierto que la obra había sido ejecutada por la Diputación Provincial, correspondía al Ayuntamiento poner a su disposición los terrenos que se verían afectados por aquélla, aunque no se había incluido la parcela propiedad del reclamante.

También se tuvo conocimiento de que el afectado había percibido en concepto de indemnización la cantidad de 10.000 pesetas, abonada por personal de la Diputación en un intento de solucionar el problema ante la postura reticente mantenida por la Administración Local.

Sin embargo, esta Institución no pudo pasar por alto la actuación llevada a cabo por la Corporación. Toda ocupación de bienes privados impone, efectivamente, una indemnización al expropiado, pero ello ha de ajustarse al cauce de la expropiación acomodada al procedimiento legalmente establecido al efecto, como exige nuestra Ley de Expropiación Forzosa.

En los términos previstos por el legislador, cuando sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública, interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, la Administración actúa en auténtica vía de hecho y consuma una apropiación sin título legitimador en absoluta oposición al ordenamiento jurídico, es preciso, si se quiere restaurar el derecho lesionado, que la Administración utilice el instrumento jurídico idóneo al efecto y siga el camino adecuado.

En este sentido la jurisprudencia (STTS de 28-4-1999) señala que los vicios graves que afectan a los actos esenciales del procedimiento, convierten la expropiación en radicalmente nula, incidiendo en vía de hecho.

La improcedencia de acordar la pertinente retroacción de actuaciones, dada la imposibilidad práctica de restablecer la realidad fáctica anterior, toda vez que la autovía estaba ya ejecutada y en funcionamiento, determinaba que la cantidad sustitutoria de la ejecución *in natura* debiera integrarse por la compensación económica correspondiente, tanto a los terrenos ocupados, como a los perjuicios que se hubiesen causado a la finca y, al propio tiempo, por la indemnización de daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la ilegal actuación de la Administración equiparable a la vía de hecho.

No obstante, a pesar de que el afectado había aceptado la cantidad de 10.000 pesetas en concepto de indemnización, esta Institución entendió que no correspondía el abono de la misma al personal del organismo provincial, sino a la Administración Local responsable de la tramitación de los procedimientos expropiatorios.

En un caso similar el Tribunal Supremo entendió que es absolutamente manifiesta la irregularidad cometida por un Ayuntamiento al no existir ni siquiera un aparente procedimiento expropiatorio. En estos casos, en buena técnica, debiera concluirse con la declaración de nulidad de pleno derecho de la ocupación de la finca. Pero el reintegro del bien se hace imposible al haberse convertido en demanial el terreno en cuestión, no porque la actuación de la administración esté legitimada. (STS de 21-2-1997).

En definitiva, con fecha 1-6-00, se consideró oportuno dirigir al Ayuntamiento una resolución para que, en actuaciones sucesivas, estos procedimientos se ajustaran a los trámites establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

A fecha de cierre de este informe el Ayuntamiento no había comunicado respuesta alguna a la resolución.

2.2.2. Demora en el pago del justiprecio por ocupa - ción de terrenos con motivo de la construcción de un embalse

El expediente **Q/1378/99** planteaba la falta de pago de las indemnizaciones debidas a los propietarios de los terrenos afectados por la construcción de un embalse en la provincia de León.

Esta cuestión había sido analizada en un expediente tramitado con anterioridad por esta Institución, en el curso del cual ya había sido emitida una resolución al Ayuntamiento, para que la fase de pago de los expedientes de expropiación forzosa fuera tramitada con la mayor celeridad, dando así cumplimiento a los preceptos que regulan la expropiación forzosa y garantizan los derechos de los propietarios cuyos bienes se hallan sujetos a expropiación.

La resolución había sido aceptada por el Ayuntamiento en fecha 10-10-97, sin embargo los reclamantes se dirigieron de nuevo a esta Institución para comunicar que no se había dado cumplimiento a la misma, con lo cual no habían percibido aún las indemnizaciones correspondientes. Estas razones justificaban la solicitud de un nuevo informe al Ayuntamiento.

En la respuesta que nos envió señalaba que *"esta Alcaldía cumplió el compromiso aceptado ante los afectados dirigiéndose a la Diputación Provincial de León y a la Consejería de Agricultura y Ganadería, solicitándoles la financiación del importe que supuso la expropiación de las fincas afectadas por la presa, sin haber obtenido resultado positivo alguno"*.

Así pues se reconocía que el pago del justiprecio se encontraba pendiente, en tanto que las razones que se aducían de nuevo hacían referencia a dificultades presupuestarias y a la falta de atendimiento de las peticiones cursadas ante otros órganos administrativos. En definitiva la incertidumbre sobre el cumplimiento de las obligaciones legales continuaba en el mismo estado en el que se encontraba cuando se había tramitado el primero de los expedientes presentados en esta Institución.

Tal proceder era difícilmente comprensible para un ciudadano que veía ocupada su propiedad y ejecutada una obra de utilidad pública o interés social, dilatándose su compensación mientras la privación ya había sido llevada a efecto previamente.

Debía hacerse referencia de nuevo a las consideraciones efectuadas en su día sobre la no justificación de la falta de pago de las indemnizaciones acudiendo a la carencia de medios de ese Ayuntamiento, pues el derecho al cobro atribuido al titular de los bienes es algo incuestionable en la normativa que regula el instituto de la expropiación forzosa, el cual no puede quedar a merced de las dificultades de tesorería del organismo expropiante.

Precisamente con el objeto de evitar que en los procedimientos expropiatorios en los que se decrete la urgente ocupación de los bienes afectados la Administración pueda ampararse en la falta de fondos públicos en el presupuesto para cumplir la obligación de pago en plazo, la Ley 11/96, de 27 de diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria, modificó el art. 52 de la LEF, el cual dispone que en los expedientes en los que el Consejo de Ministros acuerde la declaración de urgente ocupación deberá figurar necesariamente la oportuna retención de crédito, con cargo al ejercicio en el que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago, por el importe al que ascendería el justiprecio calculado en virtud de las reglas previstas para su determinación en la Ley de Expropiación.

Si bien por su fecha la disposición citada no afectaba al expediente, resultaba lógico que la Administración observase la línea establecida en esta disposición, realizando una actividad previsora o diligente de carácter general para evitar demoras en el pago de las indemnizaciones por expropiaciones.

El crédito presupuestario debía haberse recogido en el presupuesto del ejercicio en que se produjo la ocupación.

La jurisprudencia afirma que incurre en nulidad de pleno derecho el acuerdo de necesidad de ocupación de los bienes a expropiar sin tener previamente aprobado crédito presupuestario para atender al pago del justiprecio. (STS de 22-1-1996).

En casos similares el Tribunal Supremo aceptó la impugnación del presupuesto por falta de consignación para atender al pago de determinada deuda municipal, justificando la procedencia de su estimación en la medida en que la citada deuda era líquida y exigible, si bien, para evitar el perjuicio que supondría la anulación del presupuesto, se ordenaba al Ayuntamiento la habilitación de crédito por la cantidad necesaria, de forma inmediata. (STS de 27 de marzo de 1992).

Dos consideraciones debían añadirse a las realizadas por el Procurador del Común en su día. Por un lado en aquella ocasión se había entendido que la expropiación forzosa se había tramitado por el procedimiento de urgencia, puesto que, en caso de haberse seguido el procedimiento ordinario, el pago del justiprecio se hubiera satisfecho con carácter previo a la ocupación.

Posteriormente el Ayuntamiento había reconocido que no se había seguido procedimiento expropiatorio alguno, lo cual determinaba la existencia de una vía de hecho y la pendencia del resarcimiento a los propietarios afectados.

La otra consideración se refería a la determinación de la responsabilidad frente a los afectados, es decir, la necesidad de que la Administración expropiante asumiera esa responsabilidad y el contenido de la misma.

El Tribunal Supremo ha señalado que en caso de que se produzca una vía de hecho, el propietario ilegítimamente privado de sus bienes o derechos está facultado para exigir que la Administración incoe el expediente expropiatorio legalmente establecido con el fin de que tal privación se lleve a cabo en la forma y con las garantías, compensaciones e indemnizaciones que imponen los arts. 33.3 de la Constitución, 349 del Código Civil, 1 a 58 y 124 a 126 de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de su Reglamento. (STS de 25 octubre 1993).

También se analizó la posible corresponsabilidad de otros organismos, en la que pretendía ampararse la Administración local para no indemnizar a los propietarios afectados.

La jurisprudencia ha declarado en ocasiones que la responsabilidad solidaria establecida en Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Adminis-

traciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para el caso de fórmulas colegiadas de actuación de varias Administraciones (art. 28 del Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo), hacía excluir el debate a los efectos interesados en las pertinentes reclamaciones de los particulares, declarando en esos supuestos la responsabilidad de la Administración autonómica por su mayor participación en la financiación del servicio.

No podía acudirse a la doctrina expuesta en este supuesto; en primer lugar, por ser anterior a esa normativa citada; en segundo lugar, porque de la información remitida se desprendía que ese Ayuntamiento se había comprometido a obtener la disponibilidad de los terrenos, lo que implicaba asumir expresamente la expropiación si fuera necesario. Además, existía un reconocimiento de la deuda por parte del Ayuntamiento, tanto al hilo de las actuaciones realizadas por esta Institución con motivo de la tramitación de la queja, como de las efectuadas por esa Corporación con los interesados.

Es decir, quien había hecho uso de la facultad expropiatoria era el Ayuntamiento y, por tanto, a éste le correspondía satisfacer la indemnización, pues había ocupado los terrenos y se había entendido con la personas afectadas.

Los acuerdos que hubieran podido existir con la Diputación Provincial y la Consejería de Agricultura y Ganadería no podían servir para desnaturalizar la condición de Administración expropiante y, por tal causa, debía soportar las consecuencias derivadas para los afectados.

Tampoco se estimaba adecuada la previsión de aplicar fondos procedentes de una subvención a estos efectos, pues dicha subvención debía destinarse a los fines para los que había sido creada y para los que había sido concedida.

Desde el estricto campo de los principios, nada impide que el interesado afectado por una actuación material de la Administración pueda pretender la devolución de lo que ilícitamente ha sido despojado, pero en este caso, la devolución de las fincas no podía obtenerse, con lo que debía reconducirse a un supuesto de responsabilidad patrimonial, que, según el criterio de esta Institución, procedía por la concurrencia de un servicio público y una lesión patrimonial vinculada a su funcionamiento.

La tardanza en el abono del justiprecio generaba además una responsabilidad por demora, por lo que la Administración expropiante y culpable de la misma debía abonar una indemnización consistente en el pago del interés legal del justiprecio.

Tras constatarse la concurrencia en el expediente expropiatorio de vicios o defectos procedimentales, (vicios graves que afectan a actos esenciales del procedimiento y convierten la expropiación en radicalmente nula, incidiendo en vía de hecho) y la imposibilidad práctica de restablecer la realidad fáctica anterior, la jurisprudencia entiende que la cantidad sustitutoria de la ejecución *in natura* debe estar integrada por la compensación económica correspondiente tanto a los terrenos ocupados, con arreglo a los suficientes elementos de juicio obrantes en las actuaciones y a las propias características de aquéllos, como a los perjuicios que se han causado por la división de la finca, y al propio tiempo por la indemnización de daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la ilegal actuación de la Administración.

Es decir, al justiprecio por la privación de los terrenos ilegalmente adquiridos por la Administración, deberá añadirse la indemnización por una actuación equiparable a las llamadas vías de hecho, pues, de no reconocerse ésta resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales, en contra de la doctrina del Tribunal Supremo, por lo que ambas cantidades devengan intereses moratorios desde la fecha de la efectiva ocupación de la finca hasta su completo pago. (STS 30-6-97).

Por lo expuesto, se estimó oportuno formular Resolución en los términos siguientes:

"Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a fijar el importe de la indemnización debida a cada uno de los propietarios afectados por la obra de construc - ción del embalse, incluyendo los daños ocasionados por responsabilidad patrimonial, si fuera procedente, y los intereses de demora, habilitando la partida presupuesta - ria debida para hacer frente a dichas indemnizaciones."

La respuesta del Ayuntamiento suponía la aceptación de la resolución, pues, según se indicaba, *"se procederá a fijar el importe de la indemnización debida a cada uno de los propietarios afectados por la obra de construc - ción del embalse, habilitando la partida presupuestaria debida para hacer frente a dichas indemnizaciones con cargo al presupuesto municipal del año 2001"*.

2.3. Organización y funcionamiento de las entidades locales

2.3.1. Tratamiento de la autoridad con grupo político

En el expediente de queja tramitado con el número de referencia **Q/426/00** se hacía alusión al trato desconsiderado recibido por el reclamante, miembro de un grupo político municipal, en un escrito dirigido al mismo por parte del Alcalde del Ayuntamiento de La Adrada (Ávila).

Admitida la queja a trámite, en el informe recibido el Alcalde manifestó su compromiso de mantener las relaciones con los miembros corporativos en un marco de máximo respeto y cordialidad, presentando sus disculpas por las manifestaciones contenidas en el escrito de referencia, las cuales, justificaba, fueron vertidas en el fragor de una discusión política, en un momento en que las relaciones políticas estaban francamente enconadas entre ambas partes.

Dejando al margen los conflictos de índole político que pudieran subyacer al caso, se consideró oportuno efectuar algunas reflexiones al respecto que adoptaron la forma de resolución.

El art. 35 i) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, consagra el derecho de los ciudadanos a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios que habrán de atenderles en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

El responsable de un órgano público debe controlar las reacciones inapropiadas cuando se sienta personalmente ofendido por quien se dirija a él en términos contrarios al respeto que le es debido, pues esa falta de respeto también tiene en el ordenamiento jurídico la precisa consideración, pues, según el art. 95 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, el Alcalde puede llamar al orden a cualquier miembro de la Corporación que profiera palabras o vierta conceptos ofensivos al decoro de la Corporación.

El tipo de respuestas que puede ser tolerable en las relaciones privadas, no lo es, sin embargo, en las relaciones entre un concejal o grupo político con quien dirige una Administración Pública, dentro de una correcta dialéctica política.

En definitiva, el desequilibrio que en el plano de las relaciones humanas se produce entre la máxima autoridad y el que pueda dirigirse a él de manera inadecuada, es sacrificio debido por aquél a la respetabilidad del propio poder que ejerce, razón por la que no podían justificarse las expresiones contenidas en el escrito que había originado la presentación de la queja ante esta Institución.

El Ayuntamiento de la Adrada (Ávila), con fecha 25 de octubre de 2000, manifestó su conformidad con la resolución anterior.

2.3.2. Percepción de retribuciones por dedicación exclusiva durante el periodo que se ejerce el cargo en funciones

La condición de Alcalde o de Concejal se pierde, entre otras causas, por la expiración del mandato (art. 9. 3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales), sin perjuicio de que se continúe en funciones para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores conforme a los arts. 194 de la Ley Orgánica de régimen Electoral General y 9.3 y 39 del ROF.

Sin embargo, en el caso examinado en el expediente **Q/2197/99**, un concejal discutía la legalidad de que el Alcalde estuviese percibiendo la remuneración correspondiente por el desempeño de su cargo con dedicación exclusiva con anterioridad al cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 13 del ROF y demás disposiciones concordantes de la Ley de Bases del Régimen Local.

Después de dirigir por escrito la solicitud de información al Ayuntamiento, con fecha 17 de marzo de 2000 se recibió la información requerida, en la que se indicaba que *"al haber sido reelegido en las elecciones de 13 de junio último, de modo automático y sin interrupción alguna continuó con la misma entrega y dedicación exclusiva desempeñando el cargo de Alcalde y siguió percibiendo las mismas retribuciones fijadas en el Acuerdo Plenario de 2 de octubre de 1995"*.

El derecho a percepciones económicas de los miembros de la Corporación, sean retribuciones por dedicación exclusiva o indemnizaciones o asignaciones, lo son por el ejercicio del cargo (art. 75 de la Ley 7/1985 de 2 de abril). El hecho de que tal ejercicio lo sea "en funciones" en el periodo que media entre la finalización del mandato y la constitución de la nueva Corporación, entendía esta Institución que no incidía en esta cuestión, puesto que el cargo se sigue ejerciendo y el precepto nada distingue al respecto, por lo que es defendible el derecho de los munícipes con dedicación exclusiva a seguir percibiendo sus retribuciones en este periodo.

Por otro lado, podía plantearse la legalidad del pago de las retribuciones al Alcalde, antes de la entrada en vigor del presupuesto del presente año y, con ello, la aplicación de la prórroga a la dedicación exclusiva del cargo.

No cabe duda que la competencia para establecer la relación de cargos que puedan desempeñarse con dedicación exclusiva y fijar las cuantías que correspondan a cada uno de ellos, en atención al grado de responsabilidad y dentro del crédito global para estas atenciones consignado en el presupuesto, corresponde al Pleno de la Corporación, conforme al art. 13 del ROF, y desde esta perspectiva, adoptado el acuerdo y aceptada la dedicación exclusiva por el titular del cargo, sus efectos se mantienen en el tiempo, hasta la revocación o modificación del acuerdo o, en su caso, hasta el cese de quien desempeñe el puesto o cargo en cuestión.

Teniendo en cuenta que el Alcalde venía cobrando y desempeñando el cargo con dedicación exclusiva desde 1995, según acuerdo plenario de 2 de octubre de 1995, el Ayuntamiento estaba obligado a satisfacer dicha retribución por dedicación exclusiva con cargo al crédito consignado en el presupuesto, crédito que en el caso de prorrogarse, debe ser el inicial previsto en el presupuesto del año anterior.

En definitiva, el acuerdo en virtud del cual se asignaba la dedicación exclusiva y fijaba la cuantía de las retribuciones permanecía vigente mientras no se revocara, revisara o modificara, por lo que no cabía hablar de necesidad de prórrogas anuales, pues el acuerdo no resultaba condicionado temporalmente y, obviamente, derivando de tal acuerdo la obligación del Ayuntamiento de satisfacer las retribuciones y el correlativo derecho del titular a percibirlas, su efectividad había de hacerse con cargo al crédito del presupuesto vigente en el momento

del devengo, ya fuera del ejercicio actual o del anterior en prorroga automática.

Por estas razones, no se apreció ninguna irregularidad en la actuación denunciada.

2.3.3. Petición de convocatoria de sesión plenaria extraordinaria con carácter de urgencia

Como regla general, la convocatoria de sesiones plenarias extraordinarias habrá de hacerse, al menos, con dos días de antelación al de su celebración, salvo los supuestos de urgencia debidamente motivada, como establece el art. 48.2 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, plazo que tiene su justificación en la necesariedad de facilitar a los concejales el tiempo mínimo necesario para conocer los asuntos a tratar.

La excepción está motivada por la naturaleza urgente de determinados asuntos que requieren una solución perentoria, como pone de relieve el art. 79 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, al definir las sesiones extraordinarias y urgentes como aquellas en las cuales la urgencia del asunto a tratar no permite convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima de dos días exigida por la Ley 7/1985, de 2 de abril.

En el expediente de queja tramitado con el número de referencia **Q/694/00** se denunciaba la improcedencia de la convocatoria y celebración de sesión extraordinaria y urgente por el pleno del Ayuntamiento de la Adrada (Ávila), después de estar interesando durante siete meses la celebración de una sesión extraordinaria.

En el informe remitido a instancia del Procurador del Común, el Ayuntamiento señalaba que tras diversas vicisitudes (entre ellas la enfermedad del Secretario de la Corporación), el día 1 de junio se había celebrado el pleno con carácter de urgencia, después de transcurridos siete meses desde que tuvo lugar la primera convocatoria.

Según doctrina sentada por nuestro Tribunal Constitucional, el derecho reconocido en el art. 23 de la Constitución es un derecho de configuración legal, correspondiendo a la ley ordenar los derechos y facultades que pertenezcan a los distintos cargos y funciones públicas, pasando aquellos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el estatus propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares defender, al amparo del art. 23.2 de la Constitución española, el *ius in officium* que consideren legítimamente constreñido.

El citado derecho constitucional garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a mantenerse en ellos sin perturbaciones ilegítimas y a que no se les impida desempeñarlos de conformidad con lo que la ley disponga.

Asimismo, la norma contenida en el art. 23.1 resulta inseparable de la del art. 23.2 cuando concierne a parlamentarios o miembros electivos de Entidades Locales, en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta también el derecho mismo de los ciudadanos a participar, a través de la institución de la representación, en los asuntos políticos.

La participación de los concejales en las sesiones plenarias constituye una de las manifestaciones más importantes de la función representativa que tienen encomendada por la ley, de ahí que las normas jurídicas reguladoras de la materia sean especialmente rigurosas en su ordenación.

En lo que aquí interesaba, eran varios los aspectos de la cuestión a considerar, íntimamente enlazados. Uno era el tiempo que debe mediar entre la convocatoria y su celebración, otro, la garantía del derecho de información a los concejales sobre los asuntos a tratar a fin de asegurar la formación libre del órgano colegiado democrático y representativo, y otro, la declaración de urgencia en la convocatoria y celebración de la sesión.

La norma general establece que la convocatoria de sesiones plenarias habrá de hacerse, al menos, con dos días de antelación al de su celebración, salvo los supuestos de urgencia debidamente motivada, como se expuso al principio.

En todo caso, la convocatoria de las sesiones extraordinarias habrá de ser motivada, por exigencias del art. 80.1 del ROF, motivación que, a juicio del Procurador del Común, no tuvo lugar, ya que en ningún caso podía considerarse como justificación el hecho de que los concejales hubiesen recibido la notificación antes del transcurso de 48 horas para subsanar el defecto procedimental en que se había incurrido.

Por otra parte, el art. 46.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, dispone que la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deban servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá hallarse a disposición de los concejales desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación añadiendo el art. 15 del ROF que los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, en cuyo supuesto la consulta general del expediente puede realizarse mediante entrega de copia, por autorizarlo así el art. 16.1.a) del ROF.

Sin embargo, habiéndose presentado los concejales en la Secretaría el día 31 de mayo de 2000, resultó que no se había puesto a su disposición la documentación interesada.

Pues bien, en este caso, se entendió que la convocatoria de la sesión no había sido suficiente y debidamente motivada, por lo que los concejales que asistieron a la misma desconocían las razones de urgencia que tenía el

Alcalde para convocarla con tal carácter, impidiendo de esta forma que pudieran formarse criterio con la mínima antelación para su intervención en el debate del primer punto del orden del día, que era, precisamente, decidir sobre la urgencia; es más, ello había motivado la ausencia de varios concejales.

Señalar que el concepto de urgencia es un concepto jurídico indeterminado, sometido a control jurisdiccional, pues no admite más que una alternativa: o el asunto es urgente en los términos indicados, o no lo es, sin que sea admisible el ejercicio de potestades discrecionales sobre esta cuestión.

Esta falta de justificación de la urgencia podía haber impedido a los concejales desarrollar su cargo de conformidad con lo que la ley dispone, vulnerándose el derecho fundamental que le garantiza el art. 23 de la Constitución española.

En definitiva, cabía apreciar, desde un punto de vista sustantivo, la inexistencia real de la razón de urgencia, e incluso llegar a la conclusión de que su defecto invalidaría la celebración de la sesión en caso de que, a través de su indebida alegación, se hubieran soslayado las garantías legales que posibilitan el derecho de asistencia, votación y deliberación que presiden la formación de voluntad de los órganos colegiados.

No obstante, llegado a este punto debía tenerse en cuenta la postura mantenida por el Tribunal Supremo, según el cual, la finalidad que ha de presidir las decisiones de invalidación de los actos administrativos y, en concreto, de los acuerdos adoptados en una sesión convocada por razones de urgencia, han de partir de la consideración de que el defecto que acarree la anulabilidad del acto sea de tal entidad que haya tenido trascendencia bastante para posibilitar la alteración del resultado final, bien porque se modifique la composición del órgano colegiado, bien porque de este modo se impida la libre asistencia, deliberación o formación de la voluntad en el mismo.

En caso de que no sea así, el defecto existente pierde sus características anulatorias y se transforma en mera irregularidad no susceptible de ocasionar el efecto invalidante.

Por todo ello se estimó oportuno dirigir la siguiente Resolución al Ayuntamiento de La Adrada:

"Que, en la medida que la convocatoria y celebración de la sesión extraordinaria de carácter de urgencia, haya impedido de algún modo la libre asistencia, deliberación o formación de la voluntad de ese órgano colegiado, o el defecto del acto sea de tal entidad que haya tenido trascendencia bastante para posibilitar la alteración del resultado final, se proceda a articular los mecanismos revisores previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, siguiendo los criterios jurisprudenciales asentados por nuestro Tribunal Supremo."

Con fecha 1 de agosto de 2000 el Ayuntamiento manifestó la aceptación de la resolución, por lo que se procedió al archivo del expediente.

2.3.4. Funcionamiento irregular de Corporación municipal contra el ejercicio de funciones representativas de los concejales

El expediente **Q/6/00** fue iniciado como consecuencia de la queja presentada por un concejal, en la que planteaba varios problemas de funcionamiento de la Corporación municipal y posible vulneración de los derechos de los concejales, problemas que podrían sintetizarse en los cinco bloques de cuestiones siguientes: 1) El derecho de los miembros de las Corporaciones Locales al acceso a la información necesaria para el desempeño de sus cargos; 2) El régimen de convocatoria de las sesiones plenarias; 3) El sistema de intervención en las sesiones plenarias por parte de los Concejales; 4) Los requisitos para la solicitud de emisión de informes y para la redacción de las actas de las sesiones plenarias por parte del Secretario de la Corporación, y 5) La potestad de autogobierno de las Corporaciones Locales.

La queja fue admitida a trámite y, pese a no haber recibido información por parte del Ayuntamiento, impidiendo con ello contrastar la veracidad de los hechos denunciados, se consideró conveniente formular una resolución a la vista de la documentación aportada por los reclamantes, la cual denotaba la existencia de un conflicto entre los distintos concejales que componían la Corporación, conflicto que podía menoscabar tanto la labor diaria de gobierno municipal como los derechos que asisten a todo concejal en el ejercicio de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas.

Las consideraciones que el Procurador del Común trasladó al Ayuntamiento se articulaban en los cinco apartados siguientes:

1) El derecho de los miembros de las Corporaciones Locales al acceso a la información necesaria para el desempeño de sus cargos.

Sobre la base del derecho constitucional consagrado en el art. 23 de la Constitución y el fundamento legal del art. 77 de la Ley de Bases de Régimen Local, aprobada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, los arts. 14, 15 y 16 del Reglamento del Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre (en adelante ROF), disciplinan el régimen de acceso de los miembros de la Corporación a los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de los servicios de ésta.

La base legal del régimen establecido tiene su origen en la configuración del derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos que reconoce con carácter básico, tanto el citado art. 77 de la Ley 7/1985, como el art. 23 de la Constitución, como un derecho esencial para el

funcionamiento democrático de las Corporaciones y para el ejercicio del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos.

Así lo ha reconocido el Tribunal Supremo (S. 9-12-1995) cuando de manera categórica afirma que una información adecuada es presupuesto ineludible para participar en las deliberaciones y votaciones del Pleno de los restantes órganos colegiados, para una correcta labor de control y fiscalización o para el ejercicio de las responsabilidades de gestión que, en su caso, ostente el concejal quien, en fin, debe responder civil y penalmente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo (art. 78 LRBRL).

Partiendo de esta base previa, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha examinado siempre con rigor los supuestos de limitación o restricción del consabido derecho al acceso de información.

En primer lugar ha recalcado reiteradamente que el art. 15 del ROF contempla tres supuestos en los que los Concejales pueden ejercer en forma directa su derecho a la información sin mediación previa del Alcalde o del presidente de la Comisión de Gobierno, resultando obligados los servicios administrativos locales a facilitar directamente la información que se les pida, incluso mediante la obtención de copias o fotocopias (Sentencias de 24-11-1993 y 5-2-1995) y sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado para obtenerla.

En segundo lugar, ha reconocido con insistencia la operatividad inmediata de la institución del silencio positivo en caso de falta de respuesta por parte del Alcalde o del presidente de la Comisión de Gobierno respecto a aquellos supuestos de petición de información no recogidos en el art. 15 del ROF, silencio positivo que operaría según lo dispuesto en el art. 14.2 del ROF, es decir, en el término de cinco días a contar desde la fecha de la solicitud. En este caso los servicios administrativos estarían obligados a facilitar directamente la información que se les pida acreditando ante aquéllos la petición de autorización y la falta de respuesta. (Sentencias de 9-12-1995 y de 15-7-1998).

En tercer lugar, la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha matizado la expresión "facilitar información", estableciendo que debe comprender la expedición de copias y fotocopias. (Sentencia de 27-12-1994).

Para el Tribunal Supremo, esta participación efectiva en la actuación pública se manifiesta en una amplia gama de asuntos, entre los que cabe destacar el análisis, estudio e información de los antecedentes obrantes en los servicios municipales, tanto para esa labor de control, como para documentarse con vistas a decisiones a adoptar en el futuro. (S. 18-10-1995).

2) El régimen de convocatorias de sesiones plenarias.

Respecto a este punto se recordó al Ayuntamiento los preceptos que regulan la materia: el art. 46.2 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local con la modificación efectuada por la Ley 11/1999, de 21 de abril; los arts. 47, 48 y 51 del Texto Refundido de Régimen Local, RDLeg 781/1986, y los arts. 77 y siguientes del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, RD 2568/1986.

Además de ello parecía oportuno insistir en una serie de cuestiones cuya aplicación al caso determinarían la correcta interpretación sobre la validez o no de las convocatorias realizadas.

La convocatoria de las sesiones de pleno ordinarias y extraordinarias han de efectuarse al menos con dos días hábiles de antelación, cuyo cómputo se realizará de acuerdo con lo prevenido en el art. 48 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es decir, a partir del siguiente día hábil a aquel en que tenga lugar la notificación, excluyéndose los feriados. El incumplimiento de dicho plazo, en virtud de lo dispuesto en el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, sería sancionado con la nulidad de pleno derecho por quebrantamiento de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. (STS 5-7-94).

La convocatoria de las sesiones extraordinarias debe ser motivada. La falta de motivación de la convocatoria determinará la anulabilidad de la misma.

La celebración de una sesión extraordinaria no equivale, en ningún caso, a la celebración de una ordinaria (aunque incluya el turno de ruegos y preguntas) pues no salvaguarda determinados derechos de los corporativos.

Además podría incurrirse en fraude de ley si existiera un abuso manifiesto en la convocatoria de plenos extraordinarios en detrimento de los ordinarios, aunque el art. 46.2 a) de la Ley 7/1985 establezca el plazo mínimo de celebración de este tipo de sesiones, ya que, como el propio calificativo indica, la convocatoria debe haber sido motivada por un hecho fuera de lo común, no previsto o que no suceda habitualmente.

3) El sistema de intervención en las sesiones plenarias por parte de los Concejales.

El régimen de intervención está regulado en la Sección 2º del Capítulo Primero, Título III, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre), arts. 91 y siguientes.

Dicha regulación parte de una premisa básica, la participación a través de grupos políticos, limitando la participación individual al punto referido a los ruegos y preguntas. Así lo ha puesto de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo de 12-2-1996 cuando declara que en un sistema organizatorio basado en la constitución e integración de los Concejales en grupos políticos no es jurídicamente correcto exigir de la Alcaldía que tenga que arbitrar un modo de intervención de los concejales no integrados en ellos.

Por otro lado, partiendo del principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución, el art. 94.1.c) del ROF ha regulado un sistema igualitario en cuanto a la duración de las intervenciones, esto es, el Alcalde o Presidente debe velar para que todas las intervenciones tengan una duración igual.

4) Requisitos para la solicitud de emisión de informes y para la redacción de las actas de las sesiones plenarias por parte del Secretario General.

El art. 92.3 de la Ley 7/1985 establece que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional, la de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y la de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

El art. 162 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RD 781/1986, de 18 de abril, incide sobre las funciones de la Secretaría estableciendo que el alcance y contenido de las citadas funciones será determinado reglamentariamente por la Administración del Estado.

Atendiendo dicho mandato legal, el RD 1174/1987, de 18 de septiembre, a través de sus arts. 2 y 3, regula detalladamente el contenido básico de las funciones asignadas a la Secretaría.

La función de asesoramiento legal preceptivo comprende las siguientes obligaciones:

- La emisión de informes previos en aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de concejales, siempre que se trate de asuntos para cuya aprobación se exija una mayoría especial o siempre que un precepto legal expreso así lo establezca.

- Informar, en las sesiones de los órganos colegiados a que asista y cuando medie requerimiento expreso de quien presida, acerca de los aspectos legales del asunto que se discuta.

- Acompañar al Presidente o miembros de la Corporación en los actos de firma de escrituras y, si así lo demandaren en sus visitas a autoridades o asistencia a reuniones, a efectos de asesoramiento legal.

Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo (S. 6-11-1998), dicha normativa tiene carácter de básica y, como tal, si no puede ser modificada a través de una norma autonómica, mucho menos podrá ser modificada a través de los reglamentos orgánicos municipales o resoluciones de cualesquiera de los órganos de gobierno de las Corporaciones.

En cuanto a los requisitos para la redacción de las actas de las sesiones plenarias, partiendo de lo establecido en el art. 50 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, y en el art. 2. c) del RD 1174/1987, los arts. 109 y 110 del ROF establecen las pautas que debe seguir el Secretario a este respecto.

Las intervenciones y/o opiniones de los grupos o miembros de la Corporación que hubieran intervenido en las deliberaciones no deberán ser transcritas literalmente en el acta, debiendo realizarse de forma sucinta, es decir, a través de una breve exposición escrita de lo más sustancial.

Los ruegos y preguntas formulados en el seno del pleno forman parte de la sesión y, por lo tanto, deben ser incluidos en la correspondiente acta, con independencia de que sean formuladas oralmente o por escrito. El debate de los primeros y la contestación de las segundas deberá recogerse en el acta de la sesión donde se produzca.

El art. 91.1 del ROF permite la subsanación de los errores que se hubieran podido cometer por parte del Secretario en la redacción del acta.

En cuanto al uso de grabadoras en las sesiones del pleno, esta cuestión entra dentro del ámbito de las potestades de policía del Alcalde y del propio pleno respecto al desarrollo de las sesiones. Así lo ha puesto de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por ejemplo, en Sentencia de 18-6-1998, que declaró que dicha alegación debe ser tenida en cuenta desde luego, pero no tanto en el sentido general de que permitir o no el uso de las grabadoras entre dentro del ámbito de la autonomía local, cuanto en el sentido más restringido de que, siendo las primeras autoridades en el ente local dotado de autonomía el Alcalde y el pleno del Ayuntamiento, debe reconocerse a estas autoridades una potestad de policía interna para ordenar el desarrollo de las sesiones del pleno.

5) La potestad de autoorganización de las Corporaciones Locales.

El art. 20 de la Ley de Bases de Régimen Local establece en su apartado 1 los órganos municipales de carácter necesario, reconociendo el párrafo c) de este mismo apartado la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios.

El legislador estatal establece un modelo organizativo común y uniforme para las entidades municipales, a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, las propias entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en virtud de los correspondientes reglamentos orgánicos. (STS 9-2-1993, 11-5-1998 y 8-2-1999, entre otras).

No cabe duda alguna, por lo tanto, que los Ayuntamientos no tienen obligación legal de constituir comisiones informativas, debiendo llegar a la conclusión lógica que los preceptos del ROF dedicados a la regulación de estos organismos sólo tienen aplicación cuando hayan

sido creadas por la Corporación de que se trate, pero no cuando el Ayuntamiento esté funcionando sin su constitución.

Ahora bien, es imposible dudar de la preceptiva existencia de la Comisión Especial de Cuentas (STS 7-5-1999, entre otras), cuya misión se circunscribe al examen, estudio o informe de cuentas, presupuestarias o extrapresupuestarias, que deba aprobar la Corporación de acuerdo con la legislación reguladora de la contabilidad de los entes locales, debiendo ser convocada, como mínimo, una vez al año.

Todas estas consideraciones expuestas culminaron en la Resolución que le fue dirigida al Ayuntamiento en los términos siguientes:

"Primero.- El derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos que, con carácter básico, reconoce el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local al considerarlo esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones y para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del artículo 23.1 de la Constitución.

Segundo.- Las convocatorias de las sesiones plenarias deberán realizarse cumpliendo lo establecido en el artículo 46.2 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, con la modificación efectuada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, los artículos 47, los artículos 48 y 51 del Texto Refundido de Régimen Local, RDLeg 781/1986, y los artículos 77 y siguientes del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, RD 2568/1986.

Tercero.- El régimen de intervenciones de los concejales en las sesiones del pleno deberá respetar lo establecido en la Sección 2ª del Capítulo Primero, Título III, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre), concretamente en el artículo 91 y siguientes.

Cuarto.- La función de asesoramiento legal preceptivo por parte del Secretario se realizará con sujeción a lo dispuesto en el artículo 3 del RD 1174/1987.

Quinto.- La redacción de las actas de las sesiones plenarias deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo 50 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, en el art. 2. c) del RD 1174/1987 y los artículos 109 y 110 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre).

Sexto.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley de Bases de Régimen Local, en el artículo 193.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y en el artículo 127.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre), es preceptiva la existencia de la Comisión Especial de Cuentas".

2.4. Contratación administrativa

2.4.1. Incumplimiento de requisitos aplicables a la ejecución de obras por la propia Administración a través de colaborador

En el expediente **Q/2004/99** se denunciaban posibles irregularidades en la ejecución de una obra.

Según manifestaciones del reclamante, *"no existe expediente administrativo alguno, ni base documental, la adjudicación se ha realizado de forma directa a la empresa"*.

La respuesta del Ayuntamiento consistía en la remisión de una copia del informe presentado en su día ante la Fiscalía de la Audiencia Provincial, así como de la resolución de archivo de la denuncia por entender que los hechos no revestían carácter penal.

Del examen de dicho informe podían extraerse algunas conclusiones respecto a la queja recibida en esta Institución, conclusiones que dieron pie al envío de una resolución al Ayuntamiento, realizadas únicamente desde el punto de vista del cumplimiento de la regulación sobre contratación administrativa, con independencia de que los hechos no fueran constitutivos de delito.

En el informe se hacía constar que *"no hubo expediente público de contratación. Porque se hizo por adjudicación directa, concurriendo motivos de urgencia por el sistema de administración y por fases"*.

La regulación de la ejecución de obras por la propia Administración se establecía en los arts. 153 y 154 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), de aplicación al contrato de que se trataba en la reclamación, pues los que hubieran sido adjudicados con anterioridad a la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, se rigen por la LCAP (Así lo establecía la disposición transitoria única de la Ley 53/1999 y así lo establece también la disposición transitoria primera del RDLeg 2/2000).

La Ley 13/1995 recogía la naturaleza jurídica de la relación entre la Administración y el colaborador particular indicando que el contrato tenía carácter administrativo, pero no constituía contrato de obras, ya que la ejecución de éstas estaría a cargo de la Administración.

Por tanto, el carácter administrativo del contrato resultaba indiscutible y, dentro de los contratos administrativos, la Intervención General de la Administración del Estado (Informes 14 y 25 de julio de 1995) lo calificaba como contrato administrativo de carácter especial, incluido en el art. 5.2.b) de la Ley 13/1995.

Consecuentemente con lo anterior, según el art. 7 de la Ley 13/1995 el régimen jurídico aplicable a esta clase de contratos sería en cuanto a su preparación, adjudica-

ción, efectos y extinción, el establecido en la citada Ley y sus disposiciones de desarrollo, teniendo preferencia sus propias normas.

En cuanto a los requisitos aplicables a esta modalidad del régimen de obras públicas a través de colaborador se señalaban los relevantes en este caso:

1º) Interpretando el art. 190 del RCE en relación con los arts. 8 y 50 de la LCAP, era necesario aprobar, previa o conjuntamente a la autorización del gasto y siempre antes de su perfección, un pliego de cláusulas administrativas particulares que incluyera en general los pactos y condiciones definitorias de los derechos y obligaciones que asumían las partes del contrato, Administración y empresario colaborador.

Era necesario, como en cualquier contrato administrativo, aprobar el expediente por el órgano de contratación competente, el cual lo era también para la aprobación del gasto y para autorizar la ejecución por este sistema y bajo esta modalidad, según determinaban los arts. 68, 70 y 154 de la Ley 13/1995.

2º) En cuanto a la forma de selección, la interpretación de la regulación de los procedimientos y formas previstos en la Ley 13/1995 planteaba algunas dudas.

Por aplicación del art. 191 RCE la elección del contratista colaborador debía efectuarse, en cuanto fuera posible, previa consulta a más de un empresario, entre aquellos que el órgano gestor de las obras estimara debidamente capacitados para estos fines.

Una posible interpretación sería la que optaba por mantener que el art. 191 RCE estaba vigente, según lo dispuesto en el art. 7 LCAP, es decir, el criterio preferente de aplicar las propias normas frente a las disposiciones de la LCAP en el supuesto de contratos administrativos especiales.

No obstante, según el criterio de esta Institución, existían razones para entender que el art. 191 RCE no resultaba aplicable a la selección del empresario colaborador, por los motivos que se señalaban:

- Por aplicación de la disposición derogatoria única de la Ley 13/1995 que entendía derogado el RCE en cuanto se opusiera a lo establecido en la propia Ley. Era indudable que el art. 191 RCE chocaba con los principios de la contratación administrativa referidos a la publicidad y libertad de concurrencia.

- Por la reforma del art. 153.3 de la Ley 13/1995 por la Ley 53/1999 en el sentido indicado, modificación que se recoge en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante RDLeg 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP). El mencionado art. 152.3 del TRLCAP concreta que la selección del empresario colaborador se sujetará a los procedimientos y formas de adjudicación previstos en los arts. 73 y 74 del TRLCAP, que se corresponden con los arts. 74 y 75 LCAP, quedando derogado el polémico art. 191 del RCE que hasta ahora se venía aplicando.

Después de formular dicha resolución, el Ayuntamiento no remitió su respuesta a la misma.

2.4.2. Deficiencias en la constancia de presentación de ofertas en materia de contratación

Como consecuencia de un procedimiento de selección de arrendatario de un establecimiento dedicado a bar social por parte de una Junta Vecinal se presentó la reclamación de referencia **Q/806/00**, en la que se denunciaba que el adjudicatario había presentado su oferta una vez transcurrido el plazo de licitación.

Admitida a trámite la queja, tras el examen de la documentación solicitada, se comprobó que la oferta del adjudicatario había sido entregada en persona al presidente de la Junta Vecinal dentro del plazo establecido al efecto, recogiéndose por medio de una diligencia de hacer constar suscrita por el mismo, sin que figurara el sello de registro de entrada en ese organismo.

Con independencia de la virtualidad que pudiera tener esta diligencia, debía aludirse, en forma de resolución formal a la necesaria constancia de registro de entrada y de salida que ha de reflejar todo escrito o comunicación oficial que una Administración pública dirija a cualquier particular o reciba de éste.

Por ello, resultaba oportuno recordar lo preceptuado al efecto en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, según el cual la fecha de entrada y el correspondiente número de orden ha de hacerse constar, entre otros extremos, en el asiento que refleje la entrada del documento del registro general (art. 153.1 ROF).

Estos datos no sólo han de constar en los asientos registrales, sino también en los propios documentos, porque el registro, además de cumplir la fundamental función de garantizar la constancia de todos los documentos que tengan como destinatario o expida la Entidad Local, sirve, igualmente, a otras finalidades conexas a la anterior, cuales son las de permitir un control cronológico de entrada y salida de los documentos y la de facilitar la identificación y localización de los mismos, así como evitar las dudas, como ocurría en este caso, sobre la verdadera fecha de entrada de la oferta del adjudicatario.

Concuerda, asimismo, con este precepto el art. 157 del RD 2568/1986, según el cual la entrega y recepción, apertura y tramitación de los pliegos de proposiciones para optar a subastas o concursos y sus documentos complementarios, se sujetarán a lo dispuesto especialmente en el Reglamento de Contratación de las Entidades Locales.

Por lo tanto se concluía que se deberían adoptar las medidas pertinentes con la finalidad de que, en todos los escritos o comunicaciones que se presenten, o se reciban, o que tengan salida de una unidad administrativa, se garantice su constancia mediante el correspondiente

asiento registral, según lo dispuesto en el art. 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Dicha resolución fue aceptada por la Junta Vecinal.

2.5. Gestión del Padrón municipal

Siguiendo la tendencia de años anteriores, han sido fuente de conflictos las deficientes actuaciones de las Corporaciones locales en las tareas de revisión y actualización del Padrón municipal.

2.5.1. Altas indebidas en el Padrón de habitantes

Una de estas reclamaciones fue la tramitada con la referencia **Q/1681/99** en la que se denunciaba la inclusión de personas que no residían habitualmente en el municipio en el Padrón de habitantes.

El Ayuntamiento informó al respecto que algunas personas se habían dado de baja voluntariamente y una de ellas había fallecido, con lo cual, respecto a ellas, se procedía a modificar el Padrón.

No se hacía referencia a la residencia efectiva de las demás personas mencionadas. Sin embargo, de su afirmación final *"creo que no hay ninguna Ley que prohíba a ninguna persona empadronarse en ningún municipio del territorio español"*, parecía deducirse la existencia de algún supuesto de empadronamiento ficticio, entendiendo por tal aquel en el que no coincidía la residencia habitual y la inscripción padronal.

Y respecto a esta cuestión se indicó al Ayuntamiento que el art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), impone a toda persona que viva en España la obligación de inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente y quien viva en varios municipios deberá inscribirse en el que habite durante más tiempo al año.

El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por RD 1690/1986, de 11 de julio, fue modificado en este tema por RD 2612/1996, de 20 de diciembre, como consecuencia de la aprobación de la Ley 4/1996.

Con anterioridad a la modificación era dudoso que procediera la baja de oficio en el Padrón por el hecho de la no residencia durante el tiempo previsto en la Ley. Únicamente la Instrucción II.1.c.3, de las aprobadas por Resolución de 26 de julio de 1991, previó las bajas promovidas de oficio de quienes no residieran efectivamente, pero su escaso rango normativo y falta de apoyo legal la hacía inoperante ante una oposición del interesado.

Ahora bien, en la actualidad ha de contemplarse el RD 2612/1996, de 20 de diciembre y, concretamente, el actual art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial que establece que los Ayuntamientos darán de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos del art. 54 del Reglamento (el cual impone la obligación de empadronarse en el municipio en el que se habite más tiempo al año).

Cuestión distinta es que el procedimiento de baja de oficio previsto en el art. 72 del RP deba conjugarse con el previsto en el art. 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA) siempre que la baja de oficio se base en un alta indebida, puesto que implicaría la revisión de un acto declarativo de derechos. Caso distinto sería el de baja por no residencia sobrevenida ya que en este supuesto no se trata de privar de efectividad el acto de alta en el Padrón, que en su momento fue o se consideró correcto, sino que nuevas circunstancias en la residencia efectiva del vecino motivan un acto administrativo nuevo, la baja.

Por otro lado debía tenerse en cuenta que el empadronamiento es presupuesto necesario para la inclusión en el censo electoral y éste, a su vez, del ejercicio del derecho de sufragio.

El nuevo sistema de gestión de los Padrones municipales establecido en la Ley 4/1996, de 10 de enero, y en el RD 2612/1996, de 20 de diciembre, impusieron el intercambio mensual de la información INE-Ayuntamientos.

Los retrasos en el intercambio de la información por una y otra parte, aconsejaron el aplazamiento de la obligación de las Administraciones locales al INE de los resúmenes numéricos resultantes de la revisión del Padrón municipal.

El último aplazamiento se realiza por medio de la Resolución del Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General para la Administración Local, de 24 de septiembre de 1999, que modifica el plazo para el envío al Instituto Nacional de Estadística, por parte de los Ayuntamientos, de los resúmenes numéricos resultantes de las revisiones anuales del Padrón municipal.

Asimismo, se fijan de manera específica los plazos máximos en que el Instituto Nacional de Estadística remitirá a los Ayuntamientos el resultado de la coordinación de los ficheros padronales, a los efectos de las revisiones anuales (teniendo en cuenta que mes a mes se comunicará, si no todo, gran parte, de la coordinación de las variaciones recibidas del mes anterior).

De acuerdo con lo anterior y a propuesta del Consejo de Empadronamiento, se han elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General para la Administración Local las siguientes instrucciones:

- Plazos máximos para el envío por parte del Instituto Nacional de Estadística a los Ayuntamientos de los resultados de la coordinación de las variaciones padronales producidas durante el año anterior.- Para la revisión a 1 de enero de 1999, el Instituto Nacional de Estadística

comunicará el resultado de la coordinación de las variaciones producidas durante 1998 antes del 1 de marzo de 2000; para la revisión a 1 de enero de 2000, antes del 1 de octubre del citado año, y para las revisiones anuales posteriores, antes del 1 de mayo del año correspondiente.

- Plazo para el envío de la documentación de las revisiones anuales del Padrón municipal.- El plazo para el envío de los resúmenes numéricos de las revisiones anuales del Padrón municipal, por parte de los Ayuntamientos, a la correspondiente Delegación del Instituto Nacional de Estadística, será de tres meses a partir del momento en que el Instituto Nacional de Estadística comunique a los Ayuntamientos el resultado de la coordinación de las variaciones producidas durante el año anterior.

Las discrepancias que se produzcan, Ayuntamiento-Ayuntamiento o INE-Ayuntamiento, como consecuencia de la coordinación del Instituto Nacional de Estadística, serán resueltas por el Consejo de Empadronamiento, siguiéndose para ello los procedimientos establecidos en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial y en la Resolución de 1 de abril de 1997. Se considerará una discrepancia INE-Ayuntamiento, a resolver por el Consejo de Empadronamiento, la no remisión por parte de algún Ayuntamiento de la resolución de las incidencias detectadas por el Instituto Nacional de Estadística o, de los resúmenes numéricos, una vez transcurridos los tres meses de plazo fijados para su envío.

Por todo ello, se dirigió al Ayuntamiento la siguiente Resolución:

"- Que se proceda a examinar los distintos supuestos (altas indebidas o no residencia sobrevenida) a fin de proceder de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 del Reglamento de Población y demarcación Territorial y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

- Que se proceda a comunicar al Instituto Nacional de Estadística las variaciones resultantes del las revisiones anuales del Padrón municipal de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de 8 de octubre de 1999".

A la vista de la contestación remitida por la Corporación Local se entendió rechazada la resolución formulada.

2.5.2. Alta de oficio en el Padrón municipal

En el expediente **Q/532/00** el interesado se mostraba disconforme con la resolución dictada en expediente de empadronamiento incoado de oficio por el que se había procedido a su inscripción en el Padrón, alegando que su residencia habitual se encontraba en Francia.

Una vez analizado el expediente administrativo, cuya copia nos fue remitida, y con independencia del fondo del conflicto sobre el que esta Institución no se pronunció, se consideró oportuno efectuar una serie de consideraciones al respecto.

En las Instrucciones Técnicas sobre Gestión y Revisión del Padrón referidas, el apartado correspondiente a la gestión del Padrón municipal, regula en su punto 2. c), las altas por omisión, señalando que los Ayuntamientos podrán declarar de oficio la inscripción en el Padrón de su municipio, por omisión, de aquellas personas que viviendo habitualmente en el municipio no figuran inscritos en el Padrón.

Para decretar el alta de oficio, es necesario, con carácter previo, notificar al interesado la incoación del expediente, que dispone de un plazo de diez días para que formule alegaciones y manifieste su conformidad o no con el alta, pudiendo presentar las justificaciones que estime procedentes para acreditar que no reside en el municipio la mayor parte de año.

En el supuesto planteado en la queja se constató que el reclamante había formulado su oposición y había aportado una certificación del Consulado General de España en la ciudad francesa, donde constaba la dirección del afectado.

Cuando el interesado manifiesta su disconformidad con el alta de oficio, según la Instrucción Técnica referida, solo puede llevarse a cabo aquélla con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento, informe que no constaba en el expediente que nos fue remitido, incurriendo con ello en un defecto de forma en la tramitación del mismo.

Por todo ello, se formuló la Resolución siguiente:

"Que por parte de esa Administración se proceda a articular los mecanismos legalmente establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al objeto de revisar sus propias actuaciones y se subsanen los vicios de forma en que se ha incurrido en la tramitación del expediente, actuando de conformidad a los trámites recogidos en las Instrucciones Técnicas sobre Gestión y Revisión contenidas en la Resolución 9.4.1997 (BOE 11.4.1997, nº 87)".

El Ayuntamiento manifestó su conformidad y la aceptación de la resolución.

2.6. Otras cuestiones de funcionamiento de las Corporaciones Locales

2.6.1. Errores de los administrados sobre el órgano al que deben dirigir sus escritos

En algunos casos los ciudadanos se dirigen a los Ayuntamientos para someter algún asunto a su consideración que en realidad no les corresponde resolver por no ser éstos los órganos competentes para ello.

Ante los supuestos de error del administrado sobre el órgano competente para resolver, la Ley 30/1992 ha adoptado sus previsiones, en idéntico sentido al estable-

cido en la anterior Ley de Procedimiento Administrativo, imponiendo al órgano administrativo que se considera incompetente para resolver un asunto la remisión de actuaciones al que considere competente siempre que se trate de organismos pertenecientes a la misma Administración Pública; en caso contrario, debe dictar la resolución correspondiente declarando su incompetencia.

El art. 20.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (cuya redacción no fue modificada por la Ley 4/1999), dictamina 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 título de ejemplo puede citarse el expediente **Q/2045/99** en el que el afectado por las obras de construcción de una carretera estatal se había dirigido al Ayuntamiento y al órgano estatal que ejecutaba las obras para presentar una reclamación.

Admitida a trámite la queja se comprobó que *"el escrito presentado había sido remitido el mismo día de su presentación a la Demarcación de Carreteras"*.

De la aplicación de la normas de procedimiento expuestas al caso planteado resultaba que, por tratarse de una reclamación relativa a la ejecución de las obras ejecutadas por un órgano de la Administración central, la Administración municipal autónoma e independiente de la anterior, debía de haber dictado la correspondiente resolución declarando su incompetencia y, como tal resolución, debía haber sido notificada al interesado.

En lugar de ello se había procedido como si se tratara de un organismo dependiente, remitiendo la solicitud a la Unidad de carreteras del Estado, remisión que, por otro lado, no había sido comunicada a la reclamante, que seguía convencida de que el Ayuntamiento no había resuelto su petición.

Ello motivó el envío de una resolución al Ayuntamiento para que actuara de acuerdo con las normas de procedimiento expuestas.

2.6.2. Quejas presentadas por autoridades locales

Esta Institución recibió una reclamación, expediente **Q/402/00,** que presentaba un Ayuntamiento en contra del organismo encargado de la ejecución de las carreteras estatales, por impedir la construcción de unos accesos a su término municipal, que consideraba que afectaba a las condiciones de seguridad vial de los existentes.

Una vez recibido el informe de la Unidad de Carreteras del Estado, no se deducía la existencia de ninguna infracción de las normas aplicables por parte de esta Unidad, constituidas por la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y su Reglamento de aplicación, aprobado por RD 1812/1994, de 2 de septiembre.

Más bien parece que la situación se derivaba de una irregular actuación en materia urbanística por parte del Ayuntamiento, de la cual no podían derivarse imposiciones para el organismo competente en materia de carreteras, que había informado sobre la necesidad de observar unas prescripciones determinadas en la construcción de los accesos.

La definición legal de tramo urbano y travesía de una carretera estatal se subordina en la Ley y Reglamento citados a la calificación de urbano del suelo por el que discurran (art. 37 Ley), calificación dada por el correspondiente instrumento de planificación urbanística, y que exige la dotación de unos servicios cuya existencia no ha sido probada.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que el art. 28 de la Ley 25/1988 atribuye competencia al actual Ministerio de Fomento para limitar los accesos a las carreteras estatales y establecer con carácter obligatorio los lugares en los que tales accesos deban constituirse.

Por otro lado, dispone el art. 10.2 de la Ley 25/1988 que, acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente. Si transcurrido dicho plazo y un mes más no se hubiera evacuado el informe citado por el referido Departamento, se entenderá su conformidad con el mismo.

El Tribunal Constitucional se pronunció sobre el alcance del precepto en la Sentencia de 18-3-98 al resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra varios preceptos de la Ley 25/1988, entre ellos el art. 10.2.

El Tribunal Constitucional declaraba la constitucionalidad del precepto y entendió que su finalidad era de evitar de manera preventiva los conflictos que pueden surgir de la actuación de competencias que concurren en su ejercicio sobre un mismo espacio físico.

El método arbitrado por el legislador consiste en la necesidad de que a la aprobación inicial de la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a una carretera estatal le preceda la emisión por parte del Ministerio competente de un informe vinculante, comprensivo de las sugerencias que estime conveniente.

Ha de entenderse que las sugerencias que el Ministerio podía formular son únicamente aquéllas orientadas al fin de la mejor explotación y defensa de la carretera estatal eventualmente afectada por el instrumento de planeamiento, lo cual, a juicio de esta Institución, había sido respetado por la Demarcación de Carreteras.

El informe emitido por el Ministerio en estos términos vincula a la autoridad que ha de dar su aprobación inicial al instrumento de planeamiento urbanístico.

Así las cosas, la obligada inclusión en el texto objeto de aprobación inicial de las sugerencias remitidas por el Ministerio cumple la función de que en el proceso de redacción, revisión o modificación del instrumento se tengan presentes las observaciones realizadas por el Estado para la mejor conservación y funcionalidad de la carretera estatal en el marco del nuevo instrumento de planeamiento, y puedan ser así conocidas y tenidas en cuenta en la tramitación del mismo.

En este sentido, entendió el Tribunal Constitucional que tales sugerencias vinculantes no implican la asunción de competencias urbanísticas por el Ministerio, sino la determinación de criterios flexibles que, sin imponer soluciones urbanísticas concretas, han de ser atendidos por la autoridad urbanística competente en el planeamiento para que no quede afectada la carretera objeto de la competencia estatal.

El art. 38.1 y 2 de la Ley prevé la actuación de común acuerdo de las diversas Administraciones Públicas interesadas de forma coordinada con el planeamiento urbanístico vigente, utilizando los procedimientos legalmente establecidos para lograr la colaboración y coherencia de actuaciones en materia de inversión y de prestación de servicios.

En definitiva la legislación de carreteras prevé la coordinación de las Administraciones interesadas en la planificación urbanística, motivo por el cual se resolvió que en la modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento se incluyeran las determinaciones precisas exigidas por la normativa de carreteras, eliminando así preventivamente discordancias entre el planeamiento urbanístico y las exigencias dimanantes de una legislación sectorial que pudieran ser perjudiciales para ambos tipos de intereses públicos.

3. TRÁFICO

Las cuestiones que se presentan ante esta Institución en materia de tráfico son muy diversas. Son mayoría las relativas a la existencia de presuntas irregularidades en los expedientes sancionadores, distribuyéndose las restantes entre la ordenación del tráfico y el ejercicio de las potestades del control del cumplimiento de la legalidad en este campo.

Se expone sobre ello, siguiendo el orden enunciado, extendiéndose sobre las primeras y tratando someramente las otras:

3.1. Disfunciones en la tramitación de expedientes sancionadores en materia de tráfico

Continúa siendo relevante el número de ciudadanos que ha acudido a esta Institución, para exponer su discrepancia con la tramitación seguida en los expedientes sancionadores incoados por la comisión de una presunta infracción de las normas en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Como también se aludía en anteriores informes, los reclamantes cuestionaron la veracidad de los hechos denunciados por los agentes encargados de la vigilancia del tráfico, por lo que en estos casos no puede sino recordarse la presunción que la ley otorga a las manifestaciones vertidas por las autoridades en las denuncias, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos aporten los propios interesados.

En algunos casos se comprobó que los reclamantes no habían hecho uso de su derecho de defensa -dejando transcurrir los plazos preceptivos al efecto- ni habían existido actuaciones de la Administración contrarias al ordenamiento jurídico que posibilitaran la actuación del Procurador del Común, por lo que se procedió al archivo de los expedientes.

El riesgo que las infracciones de tráfico suele implicar, para el que las comete y para los demás implicados, ha obligado a invertir la carga de la prueba, dotando de una presunción de veracidad a la declaración de los agentes denunciantes de naturaleza *iuris tantum*.

Es cierto que en algunos casos constituye un problema para los denunciados disponer de medios de prueba que puedan contradecir las manifestaciones de los agentes de la autoridad, sin embargo la labor de esta Institución únicamente debe dirigirse a constatar si la Administración ha respetado en su actuación la totalidad de las garantías formales exigidas por el derecho de defensa del presunto infractor.

Durante el pasado ejercicio algunos de los afectados por la actividad sancionadora en materia de tráfico se lamentaban de la falta de atención a las alegaciones presentadas en sus escritos y recursos, pese a que, a su juicio, las mismas resultaban ser suficientes para desvirtuar las denuncias seguidas en su contra, sin que en las resoluciones se hubiera entrado a valorar el contenido de tales alegaciones.

Así, el reclamante del expediente **Q/379/00** manifestaba la disconformidad con la denuncia y posterior sanción que le había sido impuesta por el hecho específico de circular sin hacer uso del cinturón de seguridad, justificando su postura en el padecimiento de un defecto físico que le impedía su utilización, cuestión que había alegado y probado a lo largo de la tramitación del procedimiento, sin que hubieran sido atendidos sus motivos.

El Reglamento General de Circulación aprobado por RD. 13/1992, de 17 de enero impone, en su art. 117.1, a los pasajeros de los asientos delanteros de los turismos, la obligación de utilizar cinturones de seguridad u otros sistemas de retención homologados, correctamente abrochados o colocados, aunque admite algunas excepciones en su art. 119.

Entre las personas exentas de la obligación de usar cinturón de seguridad, se encuentran las que vayan provistas de un certificado de exención por razones médicas graves o en atención a su condición de disminuido físico.

Por tanto, no es suficiente con que el usuario esté incluido en uno de los supuestos legales que permiten no hacer uso del sistema de retención, en principio obligatorio, sino que además debe poseer el certificado que acredite dicha circunstancia y llevarlo consigo, pues dicho certificado debe ser presentado cuando lo requiera cualquier agente de la autoridad encargado del servicio de vigilancia del tráfico.

De la exposición de los hechos realizada en el escrito de queja se deducía que la aportación del certificado médico se había realizado, no en el momento en que se le entregó el boletín de denuncia, sino con posterioridad, por lo cual se decidió la inadmisión de la reclamación, si bien se informó al reclamante de la obligación de ir provisto del certificado médico que justificara la exención del uso de cinturón de seguridad y presentarlo cuando sea requerido por un agente.

Esta obligación, además de hallarse establecida en el Reglamento General de Circulación, se especifica en la Orden del Ministerio del Interior de 8 de febrero de 1993 por la que se da cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva del Consejo de Comunidades Europeas 91/671/CEE, de 16 de diciembre, relativa a la utilización del cinturón de seguridad en la circulación de vehículos a motor, norma que desarrolla los requisitos que debe cumplir el certificado médico oficial del que debe ir provisto para que sea válido (recogido en el impreso oficial correspondiente y con indicación del periodo de validez).

3.1.1. Práctica de notificaciones en expedientes san - cionadores de tráfico

Otra de las cuestiones a la que han acudido los ciudadanos para invocar la nulidad de las actuaciones realizadas en la tramitación de los expedientes sancionadores de tráfico fue, como viene siendo tradicional, la falta de acomodación de las notificaciones al régimen establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Algunos reclamantes manifestaban haber tenido conocimiento del cobro de una sanción de tráfico por vía de apremio, sin que hasta ese momento hubieran recibido notificación alguna por parte del órgano instructor del expediente, no habiendo podido ejercitar por ello su derecho de defensa.

En algunos casos se comprobó que la Administración había actuado correctamente, como en el expediente **Q/624/00**, en el que, una vez solicitado el informe correspondiente, se apreció el error cometido, revocando la resolución sancionadora y procediéndose a devolver al interesado el importe de la sanción.

Otro problema que con frecuencia fue planteado en los expedientes, en la misma línea seguida en ejercicios anteriores, no era otro que el de la validez de la notificación por edictos del acto administrativo tras haberse realizado dos intentos de notificación personal en el domicilio del interesado.

El art. 59 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, en su apartado 1, establece que las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como la fecha, identidad y contenido del acto impugnado.

El párrafo 2º del mismo artículo prevé el supuesto en que el interesado no se halle presente en el momento de entregarse la notificación. Para ello se dispone que puede hacerse a cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad y, en el caso de que nadie pueda recibir la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

Cuando intentada la notificación no se hubiese podido practicar se hará por medio de anuncios en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.

El apartado 4º del mismo art. 59 de la Ley 30/1992 supedita la procedencia de la publicación edictal del acto notificatorio, en sustitución de la notificación personal en el domicilio del interesado, a la circunstancia de que intentada la notificación, no se hubiere podido practicar; siendo, por ello, requisito legal para la validez procedimental de aquélla el intento acreditado de ésta.

En resumen, la cuestión de cuándo deba entenderse intentada la notificación personal en el domicilio del interesado debe decidirse de acuerdo con los criterios de legalidad expresados. Bastan dos intentos de notificación infructuosos en el domicilio del afectado para acudir a la notificación edictal.

Lo cierto es que, a través de las reclamaciones que se han tramitado, ha podido observarse una mejora en la práctica de las notificaciones, pues, si bien en anteriores ejercicios se había apreciado que la Administración realizaba una práctica indebida de la notificación edictal, acudiendo a ella sin que hubiera estado precedida de dos intentos de notificación en el domicilio del interesado. En la actualidad se percibe un cambio positivo hacia el cumplimiento de la legalidad.

Un ejemplo de lo señalado lo constituye el expediente **Q/914/00,** en el cual, analizada la práctica de notificaciones, podía llegarse a la conclusión de que no había existido actuación irregular por parte de la Administración, pues se había intentado aquélla por dos veces, intentos que habían resultado infructuosos y de los cuales había quedado constancia en el expediente.

Sin embargo, puede destacarse la queja **Q/2128/99,** en la que también se denunciaba la existencia de una anomalía en la práctica de la notificación de la resolución sancionadora dictada contra el reclamante y que dio lugar a la formulación de una resolución a la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid.

Según el informe solicitado con motivo de la tramitación de la queja, *"intentada la notificación por correo certificado con acuse de recibo, fue devuelta por el Ser - vicio de Correos con la nota de ausente en horas de reparto, 1º reparto 11,30 horas, 2º reparto 12 horas, por lo que en cumplimiento de los establecido en el art. 59.4 de la Ley 30/92, en su redacción anterior a la Ley 4/1999, se procedió a su notificación mediante edicto"*.

Como se indicaba, dado el carácter de indefinición del concepto de notificación intentada, debía decidirse en cada caso concreto, con criterios de legalidad y racionalidad, sobre la adecuación a Derecho de la actuación administrativa.

Las normas a interpretar son principalmente el art. 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y los arts. 206, 207, 251, 259, 269 y 271 del Reglamento del Servicio de Correos, aprobado por D 1653/1964, de 14 mayo.

La práctica de las notificaciones por medio de carta certificada con acuse de recibo remite a las normas correspondientes del Reglamento mencionado, en especial a su art. 251, apartado 3, que dispone: 3. La entrega a domicilio se intentará dos veces consecutivas. Cuando esta reiterada gestión resulte infructuosa el cartero devolverá el envío a la oficina (se sobreentiende de correos), con nota expresiva de la causa de la devolución, dejando al destinatario, cuando se trate de correspondencia certificada o asegurada, el aviso oportuno.

En el supuesto previsto en el art. 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, el doble intento fallido de entregar la carta certificada al destinatario en su domicilio no existe, ni puede existir, obviamente, constancia de dichos intentos de entrega de la notificación (carta certificada) por actos del destinatario o de las personas mencionadas en el art. 59.2, segundo párrafo, de la Ley 30/1992, de 26 noviembre; por tanto, será esencial la prueba del intento de entrega por dos veces y de la recepción del aviso de llegada, que se entregará mediante su introducción en el buzón o casillero correspondiente, prueba que recae sobre el propio Servicio de Correos.

En el caso que planteaba el promotor del expediente, de la información remitida se deducía que se había acudido a la notificación edictal tras dos intentos de practicar la diligencia en el domicilio del afectado.

Ello bastaría, en principio, para poder tener por intentada la notificación personal de la denuncia al interesado. Ahora bien, dadas las circunstancias en que tales intentos se habían producido, en un mismo día el 9-4-99, a las 11.30 horas y 12.00 horas, es decir, en horas del día iguales, con un margen entre ambas de media hora, sin haberse acreditado que se le hubiera entregado al interesado el aviso de llegada, se estimó que no resultaba justificado que se hubiera acudido a la notificación edictal.

La jurisprudencia ha entendido en ocasiones que no es posible tener como razonablemente intentada, la notificación personal, cuando son tan próximos y similares los tiempos de una y otra diligencia y por otro lado, ha estimado que deben agotarse las posibilidades de comunicar con el afectado mediante algo tan simple como dejarle aviso en el propio buzón de correspondencia.

Como ya se apuntó, después de la modificación de la Ley 4/1999 (aunque no resultaba de aplicación a este caso, recoge la tendencia jurisprudencial anterior), la Ley 30/1992 ha establecido que el intento de notificación en el domicilio del interesado, cuando nadie pudiera hacerse cargo de la misma, se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

Por lo expuesto, con fecha 29-5-00, se indicó a la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid la conveniencia de articular los mecanismos oportunos para proceder a la revocación de la sanción, resolución que fue aceptada por dicho organismo.

3.1.2. Aplicación de la prescripción a los expedientes sancionadores de tráfico

Otra de las cuestiones que con frecuencia plantearon los reclamantes a lo largo del último ejercicio fue la relativa al transcurso del plazo del que la Administración dispone para tramitar los expedientes sancionadores. Se observó que este motivo se recogía, casi con automatismo, en los escritos de alegaciones de los denunciados y también en las reclamaciones presentadas ante esta Institución, sin que muchas veces los denunciados conocieran el verdadero alcance del instituto de la prescripción y su significado.

Así, en el expediente **Q/379/00** el interesado alegaba que la Administración pretendía hacer efectivo el importe de una sanción acudiendo a la vía de apremio, después de haber transcurrido un año desde que los hechos habían sido denunciados, lo cual implicaba que existía una confusión entre dos conceptos diferentes: la prescripción de la sanción y la prescripción de la infracción o del hecho que motiva la responsabilidad administrativa.

El plazo de prescripción de la infracción comienza a contarse desde el día en que la infracción se hubiere cometido, en este caso según el escrito de queja, el día 20-5-98, siendo el mismo de tres meses (art. 81.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, RDLeg 339/1990, de 2 de marzo). Del mismo modo el art. 18 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, aprobado por RD 320/1994, dispone que la acción para sancionar las infracciones prescribe a los tres meses, contados a partir del día en que los hechos se hubieren cometido.

Este plazo de tres meses es el que la legislación concede a la Administración para incoar el procedimiento, plazo que será interrumpido por la actuación dirigida a iniciar el procedimiento y de la que el interesado tenga conocimiento.

Por tanto la notificación de la denuncia tendrá que producirse dentro de esos tres meses y no un año como indicaba el reclamante y, en este caso, la notificación de la denuncia, había sido practicada en ruta el mismo día de comisión de la infracción y además el 25-6-98, por lo que se había interrumpido el plazo prescriptivo.

La prescripción de la sanción, cuyo plazo se fija en un año para las infracciones leves, (arts. 81 LSV y 18 RPST), comienza a contarse desde el momento en que la sanción adquiere firmeza y se interrumpe por las actuaciones encaminadas a su ejecución.

Es decir, en principio, para que prescriba la sanción de una infracción leve debe rebasarse el plazo de un año desde que el sancionado reciba la notificación de la resolución del recurso ordinario hasta que se le notifique la providencia de apremio, sin que se pudiera concluir en el caso concreto que la sanción hubiera prescrito, pues desde la resolución del recurso presentado por el denunciado hasta la notificación del inicio de la vía de apremio no había transcurrido un año.

Estas razones, de las cuales fue informado el interesado, dieron lugar al rechazo de la reclamación que había presentado.

3.1.3. Ausencia de información sobre la ubicación de los aparatos de medición de la velocidad de vehículos

Uno de los motivos que, como novedad, se ha invocado por los reclamantes a la hora de manifestar su disconformidad con las sanciones impuestas por sobrepasar los límites de velocidad permitidos, es el relativo a la falta de información acerca de la presencia de aparatos de medición de la velocidad, lo cual debiera a su juicio dar lugar a la nulidad de la sanción en todos los casos en que la fotografía tomada por los mismos hubiera sido realizada sin que se hubiera hecho uso del aviso previo sobre su presencia.

A título de ejemplo, ésta era la cuestión que planteaba el promotor del expediente **Q/651/00,** el cual alegaba la incorrección de aplicar como medio de prueba las instantáneas tomadas por los vehículos que controlan la velocidad, al no haberse informado sobre su instalación.

Debe comenzarse por señalar que para que la normativa en materia de instalación de videocámaras, es decir, la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, y su Reglamento de desarrollo y ejecución, aprobado por RD 596/1999, de 16 de abril, sea de aplicación, deben concurrir dos circunstancias:

Una de ámbito subjetivo, es decir, que las videocámaras sean instaladas y utilizadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; o que, siendo instaladas por otra instancia pública o privada, se encuentren controladas y dirigidas por las mencionadas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Otra de ámbito objetivo, esto es, que la instalación tenga por objeto la cobertura de alguna de las finalidades previstas en el art. 4 de la Ley Orgánica 4/1997 que, básicamente, se circunscriben a la prevención y, en su caso, persecución de infracciones relacionadas con la seguridad ciudadana.

Por otra parte, la Disposición Adicional Octava de la Ley Orgánica 4/1997, contiene una referencia a la instalación y uso de videocámaras y de cualquier otro medio de captación y reproducción de imágenes para el control, regulación, vigilancia, y disciplina del tráfico, señalando que dicha instalación se efectuará por la autoridad encargada de la regulación del tráfico, a los fines previstos en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por RDLeg 339/1990, de 2 de marzo. Asimismo, quedará sometida a la normativa en materia de tratamiento automatizado de datos de carácter personal y de protección al derecho al honor, la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, en el marco de los principios de utilización previstos en esta Ley.

En desarrollo de la Ley Orgánica 4/1997, la Disposición Adicional Única del RD 596/1999, contiene las reglas aplicables a la instalación y uso de videocámaras para las actividades de vigilancia y control del tráfico, lo cual se realizará con sujeción a lo dispuesto en la disposición Adicional Octava de la Ley Orgánica 4/1997 y en la presente Disposición.

De lo hasta aquí expuesto se deduce que, con carácter general, el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/1997, no contiene el régimen aplicable a este tipo de videocámaras que se emplean para tomar las fotografías de los vehículos que sobrepasan la velocidad, pues en esta actividad no se cumplen los dos requisitos, subjetivo y objetivo, expuestos.

Su instalación y uso únicamente deberán cumplir con el régimen especial previsto en la Disposición Adicional Octava de la Ley Orgánica 4/1997 y con las reglas fijadas en la Disposición Adicional Única del RD 596/1999.

No ocurre lo mismo con el procedimiento de información al público de esas instalaciones y, por tanto de los medios instalados en vehículos automóviles para el control de la velocidad, de conformidad con lo exigido en el art. 22, ya que el citado Reglamento no es de aplicación a las mismas.

3.1.4. Competencia para dictar la resolución sancionadora

En alguna ocasión los interesados han planteado la infracción de distintas normas sobre competencia para conseguir la anulación de la sanción.

Por ejemplo el firmante de la queja **Q/1080/00** expresaba sus dudas acerca de la competencia para sancionar los hechos que dieron lugar a la incoación de un expediente sancionador de tráfico por parte de la Jefatura Provincial de Tráfico de León, hechos consistentes en no observar los límites de velocidad genéricos previstos en la Ley de Seguridad Vial para las travesías. El reclamante afirmaba que el tramo al que hacía referencia no debía ser considerado como travesía, sino como vía urbana perteneciente al municipio de San Andrés del Rabanedo (León), y por tanto era al Alcalde al que correspondía ejercer la competencia sancionadora.

La queja fue admitida a trámite y se solicitó información al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo y a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León con el fin de comprobar la consideración que debiera otorgarse al tramo de vía controvertido.

Los informes procedentes de ambos organismos hacían constar que *"la carretera LE-441 es titularidad de la Junta de Castilla y León, el punto Kilométrico 6.1 está ubicado en el casco urbano de la localidad de Ferral del Bernesga (León), teniendo ese tramo la consideración de travesía"*.

Las travesías se definen por la Ley de Carreteras de Castilla y León, Ley 2/1990, de 16 de marzo, como la parte de tramo urbano en la que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos en uno de los márgenes.

El art. 68 Ley de Seguridad Vial determina la competencia para sancionar las infracciones de tráfico, norma que parte de la distinción entre vías interurbanas, vías urbanas y travesías.

a) De acuerdo con este precepto corresponde a los Gobernadores Civiles la sanción de las infracciones de tráfico que se cometan en las vías interurbanas de su provincia y, en el caso de que la infracción tuviera lugar en el territorio de más de una provincia, al de aquélla en que hubiese sido primeramente denunciada.

La referencia a los Gobernadores Civiles debe entenderse hecha en la actualidad a los Delegados del Gobierno (en caso de infracciones graves y muy graves) y Subdelegados del Gobierno (infracciones leves), por aplicación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

b) En cuanto a las infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas, la resolución del procedimiento sancionador en materia de tráfico debe adoptarse, como regla general, por los Alcaldes. Por excepción corresponde a los Subdelegados del Gobierno, en su caso a los Delegados del Gobierno, la sanción de las infracciones de tráfico que se cometan en vías urbanas cuando por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida la competencia sancionadora por los Alcaldes.

c) Cuando la infracción tenga lugar en travesías, en tanto no tengan características exclusivas de vías urbanas, la competencia corresponderá a los Subdelegados del Gobierno y, en su caso, a los Delegados del Gobierno.

Con independencia de la clase de vía de que se trate, la competencia para sancionar las infracciones que tengan por objeto las autorizaciones relativas a los permisos de conducir o a documentación del propio vehículo, o pueda recaer sanción de suspensión del permiso de conducir corresponden a los Subdelegados y Delegados del Gobierno y las infracciones sobre publicidad al Director General de Tráfico.

Por tanto en este caso concreto había resultado acreditado que dicha travesía tuviera características exclusivas de vía urbana, o que estuviera considerada exclusivamente como vía urbana por el municipio o por la Comunidad Autónoma, único caso en el que según el art. 68.3 LSV la competencia para sancionar hubiera correspondido al Alcalde.

De la información remitida se desprendía la consideración del tramo como travesía, por tanto la competencia para sancionar había sido correctamente ejercida, todo lo cual se le hizo saber al promotor del expediente.

3.1.5. Tramitación de denuncias voluntarias

Dentro de la tramitación del procedimiento sancionador, cualquier ciudadano está facultado para comunicar el hecho denunciado a la Autoridad competente y a ésta corresponde disponer la incoación del procedimiento, correspondiendo al órgano instructor impulsar su tramitación, o bien, proponer su archivo en el caso de que se declare la inexistencia de la infracción o la improcedencia de imponer sanción alguna.

El art. 75 LSV y el RD 320/1994, de 25 de febrero, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RPST), en su art. 4, permiten que cualquier persona formule denuncias por hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

La denuncia de las infracciones de tráfico no es función exclusiva de los agentes de la autoridad, ni constituye por tanto un cometido reservado en las vías urbanas a los agentes de la Policía Local, siendo por el contrario una facultad reconocida en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico a cualquier persona.

Cualquier ciudadano puede denunciar un hecho que atente a la normativa de tráfico, bien verbalmente ante los agentes de su vigilancia más próximos al lugar de los hechos o por escrito dirigido a la Alcaldía, si bien es cierto que las denuncias formuladas por particulares no gozan de presunción de veracidad, por lo cual la infracción supuestamente cometida deberá acreditarse posteriormente en el periodo probatorio.

Lo que ciertamente podrá desconocerse en las denuncias voluntarias es el valor probatorio del cual gozan en principio, según lo dispuesto en el art. 76 LSV, las formuladas por los agentes de la autoridad. Este carácter no es sin embargo impedimento para que los hechos denunciados puedan ser tenidos por ciertos mediante la justificación de su realidad por los adecuados medios probatorios, entre los que sin duda cabe incluir, aún sujeto a valoración, el testimonio del propio denunciante.

En la queja **Q/1012/99** un ciudadano lamentaba la ausencia de tramitación por parte del Ayuntamiento de Burgos de las denuncias voluntarias, seis en total, que había formulado en materia de tráfico, cuatro de ellas presentadas en escrito dirigido a la Alcaldía y otras dos formuladas ante agentes de Policía Local.

El Ayuntamiento de Burgos respondió a la petición de información que le fue dirigida con motivo de la admisión a trámite de la queja, indicando, *"no es posible informar sobre las denuncias ya que se desconocen más datos de las mismas, en particular el número de identificación de dichos agentes, ya que el número de orden de los boletines no es operativo"*.

Por ello se facilitó al Ayuntamiento el número de identificación de los agentes de Policía Local ante los que se habían realizado las denuncias, a la vez que se remitía una copia de cada una de aquéllas, con el fin de que se informara de la tramitación posterior seguida en cada caso.

Sin embargo no se pudo constatar que con posterioridad se hubiera realizado ninguna otra actuación por parte de los agentes de Policía Local.

En el último informe recibido únicamente se indicaba, como ya se manifestara en el anterior, que *"los turismos con matrícula X, no figuran con multas en las fechas que nos indica en su escrito"*.

En aplicación del art. 75 LSV en relación con los arts. 5 a 8 del RPST, las referidas denuncias voluntarias deben cumplir unos requisitos para constituir un medio de iniciación del procedimiento sancionador: identificación del vehículo con el que se comete la supuesta infracción, la identidad del denunciado y la relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora, nombre, profesión y domicilio del denunciante.

Pues bien, en este caso, el denunciante había proporcionado los elementos esenciales para la correcta determinación de los hechos denunciados.

En cualquier caso, si la denuncia se hubiera considerado incompleta, podía habérsele requerido para que aportara los datos que se consideraran oportunos, en cumplimiento del art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual *"si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior se requerirá al interesado para que, en un plazo de 10 días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición"*, lo cual exige después de la entrada en vigor de la modificación de la Ley 30/1992 por Ley 4/1999, de 13 de enero *"previa resolución que deberá ser dictada en los términos del artículo 42"*.

Por otro lado el art. 11.2 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPPS), aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto, -aplicable con carácter supletorio en defecto total o parcial de procedimientos específicos y, por tanto, en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico- dispone que cuando se haya presentado una denuncia se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento, si la denuncia va acompañada de una solicitud de iniciación, sin que en este caso se haya realizado conforme a ello.

De la información facilitada no se deducía que los escritos del denunciante hubieran dado lugar a ningún pronunciamiento sobre la incoación del procedimiento sancionador, ni tampoco había sido requerido para su subsanación, en caso de que hubiera sido considerado necesaria.

Por lo cual, con fecha 26-2-01 se consideró oportuno trasladar al Ayuntamiento de Burgos la Resolución siguiente:

"Que en el futuro se proceda a la tramitación de las denuncias voluntarias conforme a los preceptos legales citados.

Que, en la medida de lo posible, se extreme la vigilancia en relación con las infracciones relativas a incumplimiento de normas sobre preferencia de peatones en los pasos señalizados para los mismos y, en su caso, se cursen las denuncias oportunas por los agentes de la autoridad."

A fecha de cierre de este informe no se había obtenido respuesta sobre la resolución emitida.

3.2. Ordenación del tráfico

El Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico y Seguridad Vial, RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, atribuye a los municipios competencias para la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad y la regulación de los usos de la vías urbanas. (art. 7).

Puesto que las calles son bienes de dominio público, en cuanto a las formas de utilización de las mismas, también resulta de aplicación el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, cuyo art. 75 distingue: en primer lugar, el uso común, que corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados, que puede adoptar dos posibilidades: a) uso común general cuando no concurran circunstancias singulares y b) uso común

especial cuando concurran circunstancias singulares de peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otra semejante. En segundo lugar se contempla en el precepto el uso privativo, constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados, siendo por tanto su característica dominante que el uso que se realiza de la porción ocupada impida que se pueda utilizar por los demás.

Conforme a los arts. 77 y 78 del mismo Reglamento, el uso especial debe ser concedido mediante licencia o autorización, mientras el uso privativo debe ser objeto de concesión administrativa de la que nacen verdaderos derechos subjetivos para el concesionario.

3.2.1. Legalidad de la prohibición de aparcar en zonas determinadas

En el expediente **Q/430/00** un ciudadano se mostraba disconforme con la prohibición de aparcar en las calles que circundaban un organismo oficial, concretamente una Subdelegación del Gobierno, pues, según interpretaba, ello constituía un privilegio injustificado para algunos trabajadores del organismo a quienes se autorizaba a estacionar sus vehículos en la zona.

La jurisprudencia estima conformes a Derecho las facultades que tiene la autoridad municipal para prohibir el estacionamiento de vehículos en calles, plazas o zonas determinadas y la obligación de instalar las correspondientes señales indicadoras, bien por estar reservadas a vehículos de servicio público, embajadas, organismos oficiales, comisarías, frente a lugares de concurrencia, por razones de seguridad, de interés público, etc.

El Tribunal Supremo tuvo ocasión de pronunciarse en un supuesto similar al planteado a propósito de la prohibición de aparcar, salvo vehículos autorizados, en los aledaños del Congreso de los Diputados. El Tribunal (S. 6 de abril de 1989) estimó la legalidad de la prohibición general de estacionar vehículos en las calles situadas alrededor del Congreso de Diputados y también de la autorización de su uso a determinadas personas.

La prohibición de estacionar vehículos en las calles se fundamenta en simples y razonables medidas de seguridad pública y privada, para protección de personas, organismos oficiales, servicios e inmuebles públicos en garantía del interés general de la comunidad, estando así la medida precautoria en íntima relación con las personas, organismos y bienes protegidos.

El acto de autorizar a determinadas personas a que puedan aparcar en zona prohibida, por estar vinculadas y en relación directa con el organismo donde ejercen sus funciones o actividades, toda vez que su estancia no comporta la creación de un estado o situación de peligrosidad, debe considerarse como un uso común especial de esta clase de bienes de dominio público, al concurrir la circunstancia singular de la que la autorización está motivada por falta de riesgo o peligrosidad del uso tolerado, y que no impide el uso común de otra forma por los demás ciudadanos. En consecuencia, al tratarse de un uso especial, no es necesaria la concesión administrativa para legitimar el estacionamiento**,** siendo suficiente la simple autorización municipal al figurar en la placa "excepto vehículos autorizados".

El Tribunal Supremo había entendido también que esta actuación municipal no supone privilegio o favoritismo, y menos desviación de poder, ya que el motivo de la prohibición general subsiste, y surge la excepción personal, precisamente porque respecto a estos interesados ha desaparecido el motivo, es decir, el peligro determinante de la prohibición.

3.2.2. Irregularidades en otros aparcamientos

El firmante de la queja **Q/1426/99** denunciaba el estacionamiento de un tractor en la plaza del municipio de forma casi constante y las diversas molestias que le ocasiona como vecino de la vivienda más próxima.

Según indicaba el reclamante el tractor impedía la utilización de una ventana, que había autorizado el Ayuntamiento para el suministro de gasoil y, además, causaba otras molestias como olores y ruidos.

Finalmente, según el escrito de queja, el firmante había solicitado autorización para reserva de la zona indicada para carga y descarga.

En la respuesta del Ayuntamiento se mencionaba que el fondo del asunto consistía en un enfrentamiento entre vecinos, criterio éste no compartido por la Institución. Es cierto que las decisiones municipales que se adoptan en ejercicio de sus atribuciones pueden dar lugar a tensiones entre los destinatarios, pero ello no puede justificar la dejación de funciones, lo cual, además, puede potenciar los conflictos.

La autorización de vados o rebajes en las vías públicas para su acceso a garajes supone un uso común especial del dominio público sujeto a previa licencia, conforme a los arts. 75.2 b) y 77.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB), aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

Este uso especial determina la exigencia de una tasa y, en armonía con ello, la obligación del Ayuntamiento de garantizar el uso especial que fue autorizado.

El art. 25.2.b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, ordena a los municipios ejercer competencia en materia de ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas en los términos que la legislación del Estado disponga. Por su parte ésta, concretada en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LSV), RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, determina la competencia de los municipios sobre el control y regulación del tráfico en las vías urbanas de su titularidad.

El art. 7 LSV atribuye al Ayuntamiento, entre otras competencias, la regulación de los usos de las vías públicas mediante disposición de carácter general y en concreto la retirada de los vehículos de las vías urbanas y el posterior depósito de aquellos en los casos y condiciones que reglamentariamente se determine.

Más específicamente el artículo único de la Ley 5/1997, de 24 de marzo, de reforma del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, concreta y amplia las competencias antes indicadas permitiendo la inmovilización de vehículos y su retirada cuando obstaculicen o dificulten la circulación, o se encuentren incorrectamente aparcados en zonas de estacionamiento restringido.

Es cierto que, en ocasiones, puede infringirse la prohibición que supone la autorización del uso especial por otros usuarios, supuesto que puede producirse en ese caso según la respuesta del Alcalde del lugar, poniendo de relieve *"las dificultades para retirar un vehículo del tamaño de un tractor si no se dispone de grúa y el presupuesto es tan reducido que no podemos contratar una privada"*.

El hecho de que no se disponga de servicio de grúa para dejar expedita la zona no implica un obstáculo para el establecimiento y exigencia de la tasa, pues ante estos supuestos deberá acudirse a la vía del requerimiento para la retirada al titular infractor y a iniciar el correspondiente procedimiento sancionador, previa la correspondiente denuncia del titular de la reserva o del alguacil -en caso de municipios que no estén dotados de Cuerpo de Policía Local- que perfectamente puede efectuar estas denuncias, aun cuando no sea agente de la autoridad, sin perjuicio de que pueda realizarla la Guardia Civil por vía de colaboración, pues entre sus funciones no se encuentra la vigilancia del tráfico en vías urbanas.

De admitir otro criterio, tampoco podría el Ayuntamiento ordenar o prohibir el estacionamiento de vehículos en determinados puntos de las vías públicas, autorizar las ocupaciones de las mismas para carga y descarga, zonas reservadas para vehículos especiales, autorizaciones para terrazas de verano, etc., por el simple hecho de no disponer de personal y material para evitar las ocupaciones abusivas en lugares no autorizados.

De cualquier modo, en caso de que se produzca una infracción por aparcamiento indebido, aunque no se llegue a la captura y retirada del vehículo, debería sancionarse la infracción. También sería conveniente aprobar una Ordenanza Municipal de Circulación, en la que se regularan las zonas, especiales o no, de aparcamiento de los vehículos.

Por las razones expuestas, se consideró conveniente formular al Alcalde las anteriores consideraciones con la finalidad de dar resolución a esta materia.

3.2.3. Idioma de las señales

El expediente **Q/1272/00** presentaba ante la Institución una problemática referida al idioma en que figuraban determinadas señales de tráfico.

Las señales y marcas viales que pueden ser utilizadas en las vías deben cumplir las normas que están establecidas en el Reglamento General de Circulación y en el Catálogo Oficial de Señales de Circulación y Marcas Viales, de acuerdo con las recomendaciones internacionales en la materia. Así se establece en el art. 55 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo (LSV) y en el art. 134 del RD 13/1992, de 17 de enero, (RGC).

Este Catálogo Oficial está inspirado en el Convenio sobre Señalización Vial, abierto a la firma en Viena el 8 de noviembre de 1968, en el Acuerdo Europeo complementario de dicha Convención, firmado en Ginebra el 1 de mayo de 1971 y en el protocolo Adicional sobre Marcas Viarias, de 1 de marzo de 1973, por prescripción de la Base quinta de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Las señales y carteles que hayan de ser vistos desde un vehículo en movimiento tendrán las dimensiones, colores y composición indicadas en el Capítulo VI, Sección 4ª, del Reglamento General de Circulación, así como en las normas de carreteras 8.1-IC de señalización vertical y 8.3-IC señalización, balizamiento y defensa de obras fijas en vías fuera de poblado.

Las tolerancias admitidas en las dimensiones, tanto de señales y carteles como de pictogramas y letras, serán únicamente las indicadas en las normas de carreteras indicadas en el párrafo precedente.

La señal de detención obligatoria, R-2, se encuadra dentro de las denominadas señales de reglamentación, definidas en el Reglamento General de Circulación como aquellas que tienen por objeto dar a conocer a los usuarios la necesidad que tienen de atenerse a una obligación, limitación o prohibición impuesta por las normas de circulación. (art. 150).

La representación gráfica de esta señal figura en el anexo de la norma con el vocablo *stop*, sin que sea posible que este varíe en función del idioma del territorio en que se emplee.

Las características que deberán reunir las señales de circulación debe ajustarse a las establecidas en las normas, pero no por capricho de éstas, sino, como las mismas prescriben, por razones de seguridad.

La señalización persigue como objetivo aumentar la seguridad de la circulación y las normas pretenden establece los criterios básicos a los que se debe ajustar el diseño e implantación de la señalización en los proyectos de carreteras, estableciéndose a este respecto, como principios básicos de la buena señalización la claridad, sencillez y uniformidad.

La claridad impone transmitir mensajes fácilmente comprensibles por los usuarios, la sencillez persigue no recargar la atención del conductor y la uniformidad se refiere al empleo de los elementos especificados, sin que puedan emplearse otros distintos de los especificados, ni con inscripciones diferentes de las autorizadas por las normas.

Si observamos alguno de los artículos que se refieren a las señales de circulación en el Reglamento General de Circulación, por ejemplo, los arts. 144.2, 149.6, 157, 165 y 172, comprobamos que en todos ellos se establece: su forma, color, diseño, símbolos, significado y dimensiones se ajustarán a lo que se establece en el Catálogo Oficial de Señales de Circulación y Marcas Viales, que apruebe el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en la actualidad, el Ministerio de Fomento.

Por lo tanto lo que realmente se ha pretendido con la inclusión de las señales en el Catálogo oficial y en las normas internacionales es lograr la mayor uniformidad y homogeneidad posible.

En cuanto a la referencia que la reclamación realizaba al idioma de las señales, regulado en los arts. 56 LSV y 138 RGC, sólo resulta aplicable a las indicaciones de las señales de circulación recogidas en los paneles complementarios, pero no a los símbolos fijados en el Catálogo Oficial.

Es decir, tanto el art. 56 LSV como el 138 RGC se refieren a la posibilidad de que las indicaciones escritas en las señales se deban expresar al menos en lengua castellana, sin perjuicio de que las demás lenguas habladas en territorio español sean también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía.

Estos artículos se aplican a los posibles conflictos planteables en las Comunidades Autónomas que tengan reconocida la cooficialidad de lenguas distintas al castellano, en cuyo caso podrán los titulares de las vías efectuar en los correspondientes paneles complementarios las inscripciones de las señales en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen, pero nunca cambiar los símbolos utilizados por las normas internacionales de general aplicación.

3.3. Potestad de vigilancia y control de infracciones

Un alto porcentaje de los expedientes sancionadores que tramitan los Ayuntamientos por infracciones a lo dispuesto en la normativa de tráfico corresponde a estacionamientos indebidos y, entre ellos, los que se refieren a infracciones cometidas en zonas acotadas de estacionamiento limitado y controlado (ORA), en aquellos municipios donde existan tales espacios.

Tras el refuerzo legal de regulación de estas zonas que supuso la Ley 5/1997, de 24 de marzo, y de otras medidas como la posibilidad de inmovilización y retirada de vehículos, la discusión sobre la legalidad o no de este tipo de sanciones ya no se plantea, para pasar a centrar la cuestión en las formas del proceder municipal en este ámbito.

Además en la mayoría de esos supuestos el infractor no es identificado en el acto por el denunciante, por lo que todavía se producen controversias derivadas del art. 72.3 LSV y del valor de las denuncias efectuadas por agentes controladores de la ORA. La novedad que ha representado el restablecimiento del recurso de reposición viene derivada de la entrada en vigor, el 14 de abril de 1999, de la modificación de la Ley 30/1992 operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Es importante señalar la modificación sufrida en el procedimiento sancionador en materia de tráfico a través del RD 137/2000, de 4 de febrero, el cual introduce dos hechos sustanciales: la supresión del llamado trámite de audiencia al interesado por medio de la eliminación del traslado de la propuesta de resolución y la posibilidad de que el órgano que dicta la sanción lo haga de forma verbal.

Tras la entrada en vigor del RD 137/2000, de 4 de febrero, por el que se modifica el RD 320/1994, de 25 de febrero, Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, el art. 13.2 en el que se regulaba la propuesta de resolución queda redactado como sigue: Una vez concluida la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia al interesado por el órgano correspondiente, salvo cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos y otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, el instructor elevará propuesta de resolución al órgano que tenga atribuida la competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda.

Esta nueva redacción responde a la necesidad de ajustar el contenido de dicho artículo al art. 84.4 de la Ley 30/1992, donde se distingue nítidamente el trámite de audiencia al interesado y la propuesta de resolución.

Sin embargo no parece afortunada esta nueva regulación en un procedimiento especial como el sancionador, puesto que en la propuesta de resolución se recoge el resultado de la instrucción del expediente, fundamentalmente los hechos que pueden considerarse probados y, lo que es más importante, la valoración de las pruebas existentes y que permiten al instructor realizar un pronunciamiento preciso sobre la existencia de la infracción y de responsabilidad por la comisión de la misma.

Con la nueva regulación, el interesado podrá acceder al expediente que, una vez instruido, consistirá en una sucesión cronológica de documentos a la que faltará un elemento muy importante para que el interesado conozca el verdadero alcance de la responsabilidad que se le puede llegar a imputar, esto es, la valoración que de los

hechos y de las pruebas existentes pueda hacer el instructor del expediente, limitando así la posibilidad de que el presunto infractor pueda rebatir con nuevos documentos o alegaciones esa valoración de la que ya, en teoría, no tendrá conocimiento.

De una parte la Administración se enfrenta al procedimiento para imponer una sanción, incumpliendo o cumpliendo de forma de forma defectuosa muchos de sus trámites y, de otra parte, el ciudadano utiliza esos incumplimientos formales como un arma defensiva de extraordinaria eficacia ante la ausencia de razones de fondo que avalen su derecho.

En otro orden de cosas y dentro de este apartado, durante el año pasado se recibieron escritos de ciudadanos y asociaciones vecinales que ponían de relieve el grado de inseguridad en algunas zonas. En estos casos se solicitó información de las distintas autoridades con competencia en la materia, siendo las respuestas a este respecto muy similares y consistentes en una mayor presencia de efectivos policiales, así como en un incremento del control de personas y vehículos.

En el expediente **Q/1553/00** se denunciaban las reiteradas infracciones de tráfico que tienen lugar en unas avenidas de Soria, donde con frecuencia se producen aparcamientos en doble fila, mientras que, según el interesado, los agentes de la Policía Local mantenían una actitud pasiva frente a las conductas infractoras.

Con el fin de comprobar la veracidad de los hechos expuestos, se solicitó informe sobre los siguientes aspectos:

- Expedientes sancionadores de tráfico incoados en las dos vías señaladas por los hechos que se denuncian durante 1999 y 2000 hasta la fecha actual y sanciones efectivamente impuestas.

- Patrullas de vigilancia del tráfico realizadas en las dos calles por agentes de Policía Local, indicando las fechas de realización de las mismas.

En el informe recibido se hacían constar los datos siguientes:

"1º. Durante el año 1999 se incoaron por infracciones de estacionamiento en una avenida, 108 expedientes y 12 en la otra.

Durante el ejercicio de 2000, y hasta el 25 de agosto se incoaron 65 expedientes por infracciones de estacionamiento en la primera avenida y 23 en la segunda".

Por tanto, el número de expedientes incoados que en dicho informe se facilita se refiere a infracciones de estacionamiento, término que comprende todas las infracciones consistentes en el incumplimiento de cualquiera de las normas de circulación relativas al régimen de paradas y estacionamientos contenidas en los arts. 38 y 39 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico y Circulación Vial (LSV), desarrolladas en los arts. 90 a 93 del RD 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación (RGC), mas no sólo aquellas infracciones que tienen lugar por estacionar o parar un vehículo en doble fila de forma contraria a las previsiones de las normas de circulación, cuya concreción se solicitaba.

De este modo, desconocemos cuántas de estas denuncias fueron formuladas en ambas avenidas frente a las conductas infractoras de los preceptos que regulan el régimen de paradas y estacionamientos en doble fila.

2º. Con respecto a las patrullas de vigilancia del tráfico realizadas en las dos calles indicadas por agentes pertenecientes al cuerpo de Policía Local, se manifestaba en la respuesta que *"la vigilancia se hacía de forma continua y diariamente con vehículos patrulla, motoristas e incluso personal a pie".*

Por tanto, de los términos de la respuesta se deducía que las vías reciben una atención continuada y constante por parte de los efectivos de la policía local, lo cual denota, por otra parte, que la circulación presenta problemas cuyo origen, según se indicaba, provenía de las operaciones de carga y descarga que se realizan en ellas.

3º. En este sentido se hacía constar que *"en ambas calles existían numerosos comercios que requerían ser abastecidos. En ambas calles no existe reserva para carga y descarga, con lo cual el uso de la doble fila era más acusado que en otras zonas.*

Por otro lado hay que tener en cuenta que el punto 68 del Anexo de la Ley de Seguridad Vial, permite parar el vehículo durante un tiempo inferior a dos minutos para tomar o dejar personas o cargar o descargar cosas, motivo, éste último, principal del estacionamiento en doble fila".

El art. 16 del Reglamento General de Circulación prevé que las operaciones de carga o descarga deberán llevarse a cabo fuera de la vía, aunque excepcionalmente, para el caso de que sea inexcusable efectuarlas en ésta, deberán realizarse sin ocasionar peligros ni perturbaciones graves al tránsito de otros usuarios y teniendo en cuenta las normas siguientes: a) se respetarán las disposiciones sobre paradas y estacionamientos y, además, las que dicten las autoridades municipales sobre horas y lugares adecuados ... c) se llevarán a cabo con medios suficientes para conseguir la máxima celeridad y procurando evitar ruidos y molestias innecesarias.

Los conceptos de parada y estacionamiento vienen definidos en los números 68 y 69 del anexo de la LSV.

Al respecto conviene aclarar, primeramente, que la inmovilización del vehículo responde al concepto legal de parada, cuando dicha operación se realiza sin rebasar el tiempo de dos minutos y se lleva a cabo para tomar o dejar carga sin alejarse el conductor del vehículo; sin estos requisitos no estamos ante una parada, sino ante un

verdadero estacionamiento, el cual, aun cuando sea breve, no puede realizarse en doble fila mediante el alejamiento del conductor del vehículo.

El art. 38 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, (LSV) al establecer las normas generales de las paradas y estacionamientos, dispone que, deberán efectuarse de tal manera que el vehículo no obstaculice la circulación ni constituya un riesgo para el resto de los usuarios de la vía. De manera coincidente se expresa el art. 91 RGC.

Además el art. 39 LSV, redactado por Ley 5/1997, de 24 de marzo, prohíbe el estacionamiento en doble fila (apartado g). El art. 91.2º se encarga de precisar las que se consideran paradas o estacionamientos en lugares peligrosos, entre los cuales se recoge en el apartado h) cuando el estacionamiento se realice en doble fila sin conductor.

Todo ello implica que el estacionamiento de vehículos en doble fila no está permitido, aún cuando se realice con el fin de efectuar operaciones de carga y descarga y, desde luego, parece poco probable que las operaciones de carga y descarga destinadas a los establecimientos comerciales puedan realizarse en un periodo de tiempo que no rebase los dos minutos y sin alejamiento del conductor, requisitos que, como ha quedado expuesto, exige el concepto de parada.

Según las normas previstas en el Reglamento General de Circulación, las infracciones referentes a estacionamientos -y, por lo demás, también a paradas- se califican como graves si se realizan en lugares peligrosos o que obstaculicen gravemente el tráfico.

En conclusión, las situaciones de perturbación o entorpecimiento de la circulación que se producen pueden ser controladas y prevenidas mediante el establecimiento de una zona de carga y descarga, e incluso, la retirada de vehículos que obstaculicen gravemente el tráfico.

4º. Por último se indica *"que la labor de la Policía Local, no es únicamente la de denunciar, sino más bien preventiva y de información"*.

Ciertamente las labores mencionadas en su informe revisten importancia, pero ello no debería suponer la omisión de unas funciones que el art. 75 LSV les encomienda, pues, según este precepto, los agentes de la autoridad encargados del servicio de la vigilancia de tráfico deben denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la seguridad vial.

Una vez recibidos los informes emitidos por el Ayuntamiento a instancia de esta Institución, se consideró conveniente hacer una reflexión sobre las circunstancias que concurrieron en el presente caso y fruto de la misma se procedió a formular la siguiente Resolución:

"- Que, previo informe de los servicios técnicos municipales, se valore la posibilidad de reservar una zona de carga y descarga en las avenidas citadas durante el horario que se establezca, instalando la señalización oportuna.

- Que, en caso de detectarse cualquier infracción a la normativa de tráfico, se cursen las denuncias oportunas."

ÁREA B

URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

Expedientes Área..... 452

Expedientes remitidos a otros Defensores 28

Expedientes admitidos..... 313

Expedientes rechazados..... 81

1. URBANISMO

Dentro de este epígrafe se tratan aquellas quejas relacionadas con los distintos títulos competenciales que el ordenamiento propiamente urbanístico incluye: planeamiento, disciplina y gestión.

El número de quejas tramitadas en este ejercicio relacionadas con el urbanismo ha sido de 155, habiéndose producido un incremento de 16 expedientes respecto al ejercicio de 1999. La causa de la elevación referida debemos buscarla en la aparición de nuevos usos del suelo que, integrados en el ámbito material que ahora nos ocupa, han adquirido una gran relevancia para el normal desenvolvimiento de la actividad de muchos ciudadanos. Especial mención merecen en este sentido, tanto por su carácter novedoso como por su volumen, aquellos expedientes relacionados con el establecimiento de bases de redes de telefonía móvil, circunstancia esta que motivó, con independencia de la resolución de cada una de las quejas presentadas a este respecto, el desarrollo de una actuación de oficio que, partiendo de un estudio sistemático de las competencias que sobre esta materia ostenta cada una de las Administraciones implicadas –Local, Autonómica y Central–, intentó poner de manifiesto los distintos instrumentos de intervención con los que cuenta cada una de las citadas Administraciones para, garantizando los derechos de las operadoras de este servicio, evitar el establecimiento incontrolado de este tipo de instalaciones.

En cuanto a la distribución material de quejas presentadas en el año 2000, una vez más, la mayoría de los problemas que se han suscitado están relacionados con la disciplina urbanística (123). En este sentido, dos son los temas que más número de quejas motivan: el trato discriminatorio en cuanto a la concesión de licencias de obras y la pasividad de los Ayuntamientos ante la ejecución por los particulares de supuestas obras ilegales.

Las cuestiones relacionadas con el planeamiento y con la gestión urbanística han llegado en menor medida

hasta esta Procuraduría (16 en ambos casos), centrándose en la disconformidad con la ordenación planteada en los distintos instrumentos de planeamiento y en los problemas acontecidos en el desarrollo de los Proyectos de Actuación y en los Planes Parciales de iniciativa particular, respectivamente.

1.1. Planeamiento

La discrecionalidad existente en los instrumentos de planeamiento respecto de los intereses urbanísticos locales –la autonomía municipal consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política–, supone en la práctica una limitación a la labor revisora de esta Institución, debiendo limitar sus funciones de supervisión al examen de los instrumentos de planeamiento desde un doble punto de vista:

- De legalidad: para de esta manera comprobar si el instrumento propuesto se acomoda, por un lado, al ordenamiento urbanístico respetando las disposiciones legales sobre competencia, procedimiento, normas aplicables, estándares urbanísticos o su adecuación a planes superiores, y por otro, a principios generales del derecho (igualdad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) y a un control sobre la apreciación o valoración de los hechos determinantes.

- De oportunidad: a fin de garantizar la coordinación de la actuación urbanística local con las actuaciones territoriales de otras Administraciones.

Esta limitación se vio reflejada durante el año 2000 en el número de quejas no admitidas a trámite porque de su contenido no se desprendía irregularidad alguna cometida por la Administración denunciada.

Dos son los expedientes que mejor reflejan las actuaciones realizadas por esta Institución relacionadas con la aprobación y modificación de los instrumentos de planeamiento.

Precisamente dichas limitaciones de supervisión impuestas por la discrecionalidad se pusieron de manifiesto en la tramitación del expediente **Q/331/00**. En el escrito presentado por el reclamante se hacía referencia a la desestimación de las alegaciones realizadas en el trámite de información pública a que se sometió la revisión de las normas subsidiarias del término municipal de Ayllón.

Analizada la problemática que se derivaba del presente expediente se llegó a la conclusión de que no existía actuación irregular por parte de la Administración, lo que motivó la necesidad legal de rechazar la admisión a trámite de la queja y proceder al archivo de la misma.

La argumentación esgrimida para rechazar la admisión a trámite partía del carácter discrecional (discrecional y no arbitrario, es decir, siempre con observancia de los principios contenidos en el art. 103 de la Constitución) del planeamiento -independientemente de que existan aspectos rigurosamente reglados- así como de la limitación de las posibilidades de revisión a los supuestos de incumplimiento de los trámites legalmente establecidos o de desviación de poder.

En la citada resolución se recordaba que, si bien la jurisprudencia ha permitido un control de los contenidos discrecionales del planeamiento, hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial (ni, por lo tanto, de esta Institución).

Relacionando las tesis doctrinales y jurisprudenciales con el objeto de la queja se argumentaba que no existía la obligatoriedad de acoger las alegaciones formuladas en el trámite de información pública sino únicamente la de abrir el referido trámite que permita formularlas, ya que la decisión sobre el contenido del planeamiento es competencia exclusiva de los órganos administrativos. En definitiva, "lo preceptivo es abrir el trámite de información pública y posibilitar las alegaciones, pero no el que éstas hayan de ser necesariamente acogidas".

Por otro lado, aceptando que las modernas orientaciones doctrinales profundizan en el control de la discrecionalidad permitiendo la nulidad de actuaciones administrativas cuando conste la manifiesta injustificación técnica de la solución adoptada, se recordaba que tal incongruencia o insuficiencia técnica no debe resultar de la simple apreciación subjetiva del interesado.

Por su parte, el expediente **Q/1298/00** hace referencia a un supuesto claro de supervisión respecto a la potestad municipal relacionada con el planeamiento. En el escrito de denuncia se ponía de manifiesto la supuesta actuación irregular del Ayuntamiento respecto a la aprobación provisional de sus Normas Subsidiarias ya que se argumentaba que se había producido la aprobación sin tener en cuenta el informe preceptivo de la Comisión Territorial de Urbanismo. Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento un informe en el cual se hacía constar textualmente:

"La documentación municipal de la aprobación inicial de las NNSS se recibió en la Comisión Territorial de Urbanismo (CTU) el día 5.2.00, a la vista del art. 52.4 in fine *de la Ley 5/99 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL), el Ayuntamiento actuó correctamente ya que transcurrió en exceso el plazo de tres meses que tiene la CTU para emitir el informe y comunicarlo, ya que la Ley presume el silencio positivo en caso de que dicho informe no se reciba en el Ayuntamiento en plazo.*

Efectivamente, el informe de la CTU se recibió en el Ayuntamiento mediante telefax el día 27.06.00 a las 12.40 horas, aprobándose provisionalmente las NN.SS ese mismo día en sesión vespertina.

No obstante, las "objeciones" de que habla el escrito fueron tenidas en cuenta por el equipo redactor de las NNSS, ya que tuvo acceso extraadministrativo al infor - me de la CTU de fecha 6 de abril 2000. Ello se acredita en las páginas 14 y 15 anexas.

El haber tenido en cuenta dichas "objeciones" expli - ca el retraso municipal en la aprobación provisional de las NNSS, efectuada el 27.06.00, cuando al haber trans - currido el plazo previsto en el art. 52.4 de la LUCYL sin haberse notificado el informe, se podían haber aprobado a partir del 6 de mayo de 2000."

A la vista de lo informado, el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración exigió, desde un punto de vista sistemático, el estudio previo de los efectos del régimen del silencio en los procedimientos de aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento.

En este sentido, se transcribió literalmente el punto 4 del art. 52 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León aclarando que el régimen del silencio establecido para los informes de la Comisión Territorial de Urbanismo -la regulación sectorial en este caso es la propia Ley de Urbanismo de Castilla y León- es el positivo ya que, en su articulado, no se establece otro régimen.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial objeto de la queja, no se observó irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Entidad Local en relación con la aprobación provisional de la modificación número 2 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento y ello por los siguientes motivos:

Primero.- El informe vinculante de la Comisión Territorial de Urbanismo se entendió favorable porque la comunicación del mismo al Ayuntamiento no se efectuó en el plazo de tres meses a contar desde el día siguiente a la recepción del texto de la consabida modificación de las Normas Subsidiarias en el registro de la mencionada Comisión Territorial (5/2/00 y 27/6/00).

Segundo.- En el hipotético caso de que los reparos puestos de manifiesto por la Comisión Territorial de Urbanismo no hubieran sido solventados por el Ayuntamiento en el trámite de aprobación provisional, el citado órgano autonómico podría desarrollar un nuevo control de legalidad en el trámite de aprobación definitiva.

1.2. Disciplina urbanística

1.2.1. Obras sin licencia

Como ya se expuso en la introducción la inmensa mayoría de las quejas presentadas durante el ejercicio 2000 tuvieron una relación directa con temas relacionados con la disciplina urbanística, destacando dentro de este grupo las que ponían de manifiesto problemas relacionados con obras sin licencia.

Aunque la casuística planteada ha sido muy amplia, destacan por su trascendencia tres temas que han sido objeto de un mayor número de expedientes: 1) Trato discriminatorio en cuanto a la apertura de expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionadores; 2) denegación por parte de los Ayuntamientos de la petición dirigida por los propietarios de construcciones ilegales para que se dote a los inmuebles de los servicios municipales de suministro de agua potable y de alcantarillado, y 3) sistemas de "legalización" de las construcciones ilegales.

En el expediente **Q/1902/99** se hacía alusión, precisamente, al trato discriminatorio a que había sido sometido el reclamante por parte del Ayuntamiento de Villamayor de Armuña en base a que se había procedido a incoar contra su persona expediente sancionador por una construcción sin licencia municipal, en una subparcela de la finca nº 194, cuando en la misma habían sido ejecutadas varias construcciones sin que a los infractores se les abriesen los oportunos expedientes, al igual que al reclamante.

Una vez practicadas las diligencias de investigación, el Ayuntamiento en su informe reconocía que las parcelas nº 194 y 195 habían sido objeto de parcelación ilegal, dando lugar con ello a un grave problema urbanístico, ya que el uso del suelo no se correspondía con el uso urbanístico establecido en el planeamiento, siendo el número de personas afectadas más de 20 copropietarios. En el punto 3º de su informe nos indicaba que por la entidad de las construcciones sólo se habían incoado dos expedientes sancionadores, uno de ellos contra el reclamante.

En vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en su art. 115, clasifica las infracciones urbanísticas en muy graves, graves y leves, según la entidad de las mismas, correspondiendo proporcionalmente a cada tipo una sanción adecuada (art.117).

Constituye uno de los principios rectores del Derecho sancionador el de la proporcionalidad. En este sentido, el restrictivo contenido del art. 131.3 de la vigente Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, coincidente con la doctrina jurisprudencial que es unánime y que trayendo causa del art. 106.1 C.E. exige constantemente la existencia de armonía entre los medios utilizados y la finalidad perseguida.

En este sentido, la STTS de 3-6-92 señala que "el principio de proporcionalidad queda configurado como un medio extraordinario de evitar daños y perjuicios al administrado que procederían de una estricta aplicación de la norma en abierta pugna con los principios de justicia material".

Por otro lado, el hecho de que las infracciones cometidas por el resto de los copropietarios fuesen de menor repercusión urbanística no es causa que justificara la adopción de un trato diferente, ya que a juicio de esta Institución ello implicaría un claro quebranto del principio de igualdad ante la ley consagrado en el art. 14 CE, dado que hemos de partir de la base de situaciones fácticas equiparables (obras ilegales, si bien de distinta consideración).

A efectos del art. 14 CE, todo juicio de igualdad requiere como componente inexcusable de varios supuestos de hecho que puedan ser comparados y, además, la desigualdad de trato ha de predicarse respecto de quien sucesiva o coetáneamente haya sometido, arbitraria e injustificadamente, hechos equiparables a una disciplina desigual.

Podría aducirse que las obras ejecutadas por los propietarios contra los que se incoó expediente sancionador no son las mismas de aquellos contra los cuales no se incoó. Sin embargo, resulta un hecho indubitado que todas las obras se ejecutaron sin licencia y por ende resultan sancionables aunque en otra medida, como se expuso anteriormente.

En otro orden de cosas el plazo fijado en el art. 185.1 de la Ley del Suelo de 1976, así como en la Ley de Urbanismo de Castilla y León, para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística, aplicables a las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución será de cuatro años desde la fecha de su total terminación.

En definitiva, en Castilla y León hasta que no transcurran cuatro años se deberán instruir los expedientes de reposición de la legalidad urbanística y sancionadores. Ahora bien, serán estos expedientes los que determinen, en su caso, si la infracción ha prescrito.

Por todo ello se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que al objeto de evitar agravios comparativos se proceda a articular los mecanismos legalmente establecidos en la Ley 5/1998, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y en el Reglamento de Disciplina Urbanística (en los preceptos aplicables tras el Decreto 223/1999, de 5 de agosto), procediendo a la incoación de los oportunos expedientes urbanísticos."

En el expediente **Q/1005/99** se aludía al acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Villadangos del Páramo, en virtud del cual se denegaba la petición dirigida por los propietarios de las viviendas situadas en el Barrio de la Estación, parcela número 91 del polígono 3, para que se dotara a las fincas de los servicios municipales de suministro de agua potable y alcantarillado.

Admitida la queja a trámite no fueron aportados otros datos urbanísticos significativos aparte de la clasificación urbanística de los terrenos como suelo no urbanizable, siendo el motivo de la denegación de los servicios solicitados, como indicaban los reclamantes, la no consideración de las parcelas como suelo urbano. Se desconocía, por lo demás, la fecha en que fueron levantadas las construcciones, si fueron o no autorizadas y en qué condiciones, así como, en caso de no estarlo, si podrían ser legalizadas.

En vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

La Ley de Reforma de la Ley de Aguas, Ley 46/99, crea un nuevo título dedicado a las obras hidráulicas entre las que se incluyen, en la definición que de las mismas ofrece el art. 114, las destinadas a la conducción de las aguas, así como el saneamiento, las cuales se declaran de competencia de las entidades locales de acuerdo con lo disponga la legislación de régimen local (art.115).

Los servicios de alcantarillado y suministro de agua son servicios básicos que debe prestar el municipio (arts. 20.1 y 21.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, en relación con el art. 25.2 y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local). En relación con estos servicios municipales obligatorios debe manifestarse que el Ayuntamiento no puede dejar de prestarlos con el fin de solventar las posibles irregularidades urbanísticas, en vez de aplicar las medidas previstas al respecto por la normativa sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

El derecho del ciudadano a una correcta y regular prestación de los servicios públicos obligatorios implica la existencia de un derecho subjetivo: el derecho a exigir la prestación en los términos y condiciones que las normas imponen, con el apoyo y protección que proporciona el sistema jurídico.

En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia con respecto al suministro de agua potable, el cual no se subordina a que la vivienda se halle emplazada en suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, todo esto a consecuencia del carácter de servicio público que tiene el suministro municipal de aguas.

Debe tenerse en cuenta, además, la Orden de 29 de febrero de 1944 sobre condiciones mínimas de las viviendas, que formalmente no ha sido derogada, por lo que cabe considerarla vigente. Dicha Orden obliga a realizar las conexiones a la red de alcantarillado y de suministro de agua cuando exista una red municipal de distribución que se halle a una distancia del inmueble inferior a 100 metros, sin que exista distinción alguna según la clase de suelo donde esté enclavada la vivienda.

En ocasiones los Tribunales han reconocido el derecho a acceder a los servicios públicos de suministro de agua en base al principio de igualdad y del precedente. Así, la STSJ de Andalucía de 29 de julio de 1991 declaró que no sería dable denegar licencias para enganchar en la

red a propietarios de parcelas ubicadas fuera del casco urbano si otros vecinos, en similares condiciones, han obtenido la licencia ya que esta actuación resultaría contraria a lo dispuesto en el art. 14 CE el cual obliga a tratar de igual forma a los que se encuentran en las mismas condiciones. También la STSJ de Castilla y León de 28-4-1997 estableció que los residentes en el municipio no pueden verse privados de la prestación de un servicio esencial, cual es la obtención de agua potable para cubrir las necesidades más elementales, y menos con base en la argumentación que utiliza el Ayuntamiento alegando que la finca del recurrente está ubicada en suelo no urbanizable, cuando precisamente dicha Corporación, como entidad local, debe atender a las necesidades de sus administrados, máxime si existen construcciones limítrofes que disponen de toma de agua a la red municipal por haber sido concedidas por el propio Ayuntamiento, lo que conculca, con toda evidencia, el principio de igualdad.

Por último se consideró pertinente examinar la cuestión relativa a los costes derivados de la conexión a las redes de distribución de agua y alcantarillado.

La acometida es, según la definición del apartado 1.1.1.1. de la Orden Ministerial de 9 de diciembre de 1975, por la que se aprueban las Normas Básicas para las Instalaciones Interiores de suministro de agua, "la tubería que enlaza la instalación general interior del inmueble con la tubería de la red de distribución, es un elemento esencial que permite el suministro".

Las Norma Básica citada, en su apartado 1.1.1, redactado según la corrección de errores de fecha 12 de febrero de 1976, establece que la instalación de la acometida correrá a cuenta del suministrador. Esta es también la posición de la jurisprudencia, expresada en SSTS 6-10-1986, 28-10-1987, 30-4-93.

En definitiva, la Orden Ministerial en vigor establece la obligación de instalar la acometida por el suministrador de agua potable y a su cuenta o cargo, obligación que permite que los costes de dichas acometidas se incluyan entre los propios del servicio, repercutibles en las tarifas que satisfacen los usuarios.

Por todo ello se estimó oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Corporación se proceda a comprobar la distancia de las viviendas mencionadas a la red general de distribución de los servicios de sumi - nistro de agua potable y alcantarillado y, de conformi - dad con lo dispuesto en la Orden de 29 de febrero de 1944, se conceda autorización de conexión a las redes municipales a todos los propietarios cuyas viviendas disten una distancia no superior a cien metros."

El último de los expedientes objeto de análisis tiene como número de referencia **Q/1358/99.** Dicha reclamación aludía a la tramitación de un expediente de consolidación de una vivienda que se había construido en suelo no urbanizable en el año 1990, lo que permitió a esta Procuraduría realizar un análisis sobre la prescripción de las infracciones urbanísticas y sobre los sistemas "irregulares" utilizados por algunas Corporaciones Locales para legalizar construcciones ilegales.

Admitida la queja a trámite el informe del Ayuntamiento reconocía que, entre los años 1980 y 1990 aproximadamente, se construyeron de forma indiscriminada e irracional y sin control municipal alguno una serie de edificaciones, principalmente viviendas.

A la vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

La legislación -tanto la aplicable en aquel momento, la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, como la vigente en la actualidad, la Ley de Urbanismo de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril- facilita una serie de medios o instrumentos de defensa y protección de la legalidad urbanística para reaccionar frente a las irregularidades urbanísticas que se manifiestan en:

- El expediente de protección de la legalidad urbanística que conduce a la suspensión de las obras y, en su caso, de los efectos de la licencia, al expediente de legalización y, en ocasiones, a la demolición de lo irregularmente edificado, si la obra no es legalizable o no se insta su legalización.

- El expediente sancionador, cuyo fin es sancionar y multar a los infractores.

En este caso concreto, de la información remitida se desprende que el expediente sancionador fue tramitado y al reclamante le fue impuesta una sanción pecuniaria; sin embargo, no se adoptó ninguna medida de restauración del orden jurídico perturbado.

El art. 114 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León establece que las medidas de incoación del procedimiento sancionador y de restauración de la legalidad se adoptarán dentro del plazo de prescripción fijado en el art. 121 (cuatro años, en este caso). El propio art. 114.2 señala que los actos se entenderán concluidos desde el momento en que las construcciones queden dispuestas para su destino sin ninguna actuación material posterior.

En definitiva, hasta que no transcurran cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la licencia puede y debe instruirse el expediente de reposición de la legalidad urbanística.

El inicio del cómputo del plazo de prescripción de la infracción urbanística se establece en el art. 121 de la misma Ley, en general, en la fecha en que aparezcan signos físicos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción, y, cuando se trate de infracciones derivadas de una actividad continuada, en la fecha de finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma.

El momento en que una obra se entiende terminada, a efectos de que comience a correr el plazo de prescripción de la infracción, lo determina el art. 32 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU), aprobado por RD 2187/1978, de 23 de junio, declarado aplicable en nuestra Comunidad Autónoma en relación con la Ley 5/1999 por D 223/1999, de 5 de agosto.

El precepto indicado cita unos medios probatorios pero, en cualquier caso, el dato determinante ha de partir de la actividad de comprobación del Ayuntamiento. Será el constructor el que debe demostrar y el Ayuntamiento constatar cuándo la obra fue terminada.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que una obra se entiende terminada cuando está apta para cumplir la finalidad que determinó su construcción y reúne los requisitos para ello. Así, la STS 5-6-1991 entendió que, a efectos de prescripción de las infracciones urbanísticas, corresponde al afectado acreditar la fecha de terminación de la obra, sin que en estos supuestos sea de aplicación el principio *in dubio pro reo*; y la de 14 de mayo de 1990, que corresponde la carga de la prueba de la fecha de terminación de las obras, a efectos de la prescripción de las infracciones urbanísticas, al administrado que voluntariamente se colocó en situación de clandestinidad.

En cualquier caso, la obra ha de estar totalmente terminada para que el plazo de cuatro años (en infracciones graves) empiece a computarse y, por otro lado, el plazo de prescripción puede ser interrumpido, todo lo cual debería comprobarse por el Ayuntamiento.

En segundo lugar, de la información remitida se deducía la suscripción de convenio urbanístico con el fin de regularizar la situación urbanística anormal.

Lo cierto es que la consideración del urbanismo como función pública irrenunciable otorga a los convenios límites infranqueables.

La Administración no puede negociar el ejercicio de las potestades regladas que el ordenamiento urbanístico le reconoce, debiendo limitarse, en cualquier caso, a aplicar lo que la ley ha previsto de forma completa y detallada. En consecuencia, no es posible jurídicamente negociar la calificación de un suelo urbano, ni comprometer el otorgamiento de licencias municipales al quedar al margen de la esfera voluntarista de la Administración. Esta es la tesis aceptada por la jurisprudencia. La STS de 30-4-1979 declara la nulidad de un convenio por falta de objeto idóneo "en cuanto son las mismas potestades administrativas de ejercicio rigurosamente reglado las que la Corporación compromete al margen de la legalidad".

Por otro lado, debe indicarse que es constante la doctrina jurisprudencial de conformidad con la cual la licencia urbanística es de naturaleza rigurosamente reglada de suerte que constituye un acto debido, debe otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable.

La denominada "licencia de consolidación" no está prevista en el ordenamiento urbanístico. La edificaciones realizadas sin licencia, después de transcurrido el plazo de cuatro años desde su completa finalización, no pueden ser legalizadas, precisamente porque ha finalizado el plazo que impide cualquier reacción legal contra ellas.

En estos supuestos, según establece el art. 121.4 de la Ley 5/1999 (y con anterioridad el art. 60 TR76) las construcciones e instalaciones quedarán sujetas al régimen establecido para los usos del suelo declarados fuera de ordenación. Esta es también la doctrina aplicada por la jurisprudencia.

La STS de 10 de marzo de 1988 señala que el transcurso del plazo legal supone un desapoderamiento a la Administración para sancionar la infracción o para que pueda adoptar las medidas complementarias, pero sin que quepa atribuirle una capacidad sanatoria -con cambio de calificación jurídica- de la obra realizada contra ordenanza, y como tal no es posible la legalización en términos estrictos.

Por lo tanto, no cabe ningún expediente de consolidación o regularización de los edificios construidos ilegalmente, todo ello sin perjuicio de que pueda ordenarse la elaboración de un censo de edificios en situación de fuera de ordenación o que el Ayuntamiento pueda certificar que la obra está concluida a efectos de inscripción en el Registro de la Propiedad.

Por último, el Ayuntamiento estableció a cargo del interesado el pago de una suma en concepto de gastos de confección de informe técnico, memoria y planos.

En cuanto a la procedencia o no de la liquidación de esta cantidad en concepto de tasa por licencia de consolidación, conviene tener presente el art. 20 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, definidor del hecho imponible de las tasas municipales.

La actividad municipal necesaria para que la licencia pueda ser concedida (actividad consistente en la prestación del pertinente servicio administrativo de verificación de la legalidad de los conceptos edificatorios) constituye el hecho imponible de la tasa por la licencia de obras o urbanística.

El art. 13 a) de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, señala la posibilidad de establecer tasas por la tramitación o expedición de licencias y el art. 20.4 h) de la Ley 39/1988, reformado por la Ley 25/1998, de 13 de julio, admite tal posibilidad en relación con el otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana; todo lo cual confirma la ilegalidad de esta exacción y del procedimiento para girarla, puesto que la licencia de consolidación no está prevista en la normativa urbanística.

El hecho imponible de la tasa por licencia urbanística es, precisamente, la autorización municipal para cons-

truir, que aquí no tuvo lugar, como resultado de la prestación de unos servicios o la realización de actividades de la competencia municipal que concretan en el solicitante la cualidad de beneficiario y, por ende, de sujeto pasivo.

Por todo lo expuesto se acordó dirigir al Ayuntamiento la siguiente Resolución:

"- Que por parte de esa Corporación se proceda a comprobar el plazo transcurrido desde la finalización de la obra ilegal a efectos de apreciar la posible prescrip - ción de la infracción.

- Que se procedan a arbitrar los mecanismos legales para declarar la nulidad del convenio urbanístico sus - crito con la finalidad de regularizar una situación urba - nística anormal de construcción de una vivienda y gara - je en los Guijos.

- Que se proceda a la devolución de las cantidades satisfechas por la propietaria por la tramitación del denominado expediente de consolidación de la construc - ción ilegal."

1.2.2. Obras al amparo de licencias ilegales

En el presente apartado, se ha considerado pertinente dar cuenta de la resolución efectuada en el expediente **Q/1317/00.**

El motivo de la queja versaba sobre las reiteradas denuncias formuladas por escrito ante el Ayuntamiento de Burgos motivadas por la construcción de 20 viviendas por parte de una sociedad mercantil en las parcelas D-6 y D-7 sitas en el Área de Actuación C-9. Según los reclamantes " *las 20 viviendas que figuran en la aprobación del proyecto de obras en las parcelas D-6 y D-7 inclui - das en la Reparcelación C-9 "Reyes Católicos Norte" jamás deberían haber sido aprobadas, ya que la zona incursa en el Área de Actuación C-9 ya repartió entre los propietarios aportantes de las viviendas que el Ayun - tamiento en su día concedió muy generosamente, a costa de reducir los centros sociales, que son los únicos que se podían construir en esas parcelas*".

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Burgos un informe en el cual se hacía constar textualmente:

"A fin de cumplimentar la providencia de fecha 25 de octubre del 2.000, relativa a los escritos que figuran en el expediente, cabe informar lo siguiente:

Con relación al escrito presentado por el Procura - dor del Común:

1.- Los estándares de reserva de suelo para dotacio - nes previstos en el Plan General Delta Sur para la Uni - dad de Actuación C-9 fueron los siguientes:

– E.G.B.:	*5.750 m^2.*
- Preescolar:	*3.250 m^2.*
- Guardería:	*1.000 m^2.*
- Parroquia:	*2.000 m^2.*
- C.C.S.:	*4.300 m^2.*
- Z. Deportiva:	*5.100 m^2.*
- Z. Verde:	*30.452 m^2.*

Las reservas de suelo para cesiones que finalmente se establecieron en el Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Actuación C-9, aprobado definitivamente por el Ayuntamiento Pleno de fecha 17 de marzo de 1989, fueron:

– E.G.B.:	*6.315,96 m^2.*
- Preescolar:	*8.131,51 m^2.*
- Parroquia:	*2.081,03 m^2.*
- C.C.S.:	*3.308,08 m^2.*

– 5.245,98 m^2. Construidos.

- Z. Deportiva:	*5.450,81 m^2.*
- Z. Verde:	*29.075,00 m^2.*

2.- La entrada en vigor del Plan General de Ordena - ción Urbana de 1992 no supuso modificación de los cita - dos estándares (Al no haberse producido modificación, de contemplarse la compatibilidad del uso de alojamien - to hasta el 40%, la reserva de suelo para dotaciones no alcanzaría los módulos mínimos.)

3.- La suspensión de licencias que tuvo lugar con motivo de la tramitación del procedimiento de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de 1992 finali - zó con anterioridad al inicio de la tramitación del expe - diente objeto de queja, por lo que éste no se vio afectado por la misma.

4.- Los Proyectos Básicos para la construcción de dos Centros Sociales y dos edificios residenciales en las parcelas D-6 y D-7 sitas en la Unidad de Actuación C-9 fueron presentados en el Registro General del Ayunta - miento con fecha 12 de enero de 1999.

Con relación al escrito presentado por las Comuni - dades de vecinos de la calle Sagrada Familia:

La densidad de viviendas prevista por el Plan Gene - ral para la Unidad de Actuación C-9 era de 95 viv/Ha. En base a este dato, el Proyecto de Reparcelación pro - cedió al cálculo del número de viviendas que correspon - dían a la Unidad, así como al reparto de las mismas. Ello arroja un cómputo total de 1.126 viviendas, las cua - les fueron adjudicadas en su totalidad a los distintos

propietarios de la Unidad, con lo que se agotaba la den - sidad máxima prevista. Por tanto, si se aplica sobre las parcelas_destinadas a Centros Sociales la compatibili - dad del uso de alojamiento hasta el 40%, la densidad de viviendas se ve incrementada, superando el máximo de 95 viv/Ha previsto en el Plan General."

A la vista del rotundo informe elaborado por los servicios técnicos municipales, sólo procedió señalar que había existido una actuación irregular por parte de la Administración municipal en la concesión de las licencias para la construcción de viviendas en las parcelas D-6 y D-7 sitas en el Área de Actuación C-9 ya que para la concesión de las mismas únicamente se estuvo a lo dispuesto en el tenor literal del art. III.39º.1.5 del PGOU –compatibilidad de uso residencial hasta un 40% sobre el uso principal- sin tener en cuenta que dicha compatibilidad sólo hubiera sido posible desde el punto de vista de la legalidad urbanística si, por un lado, al aplicarse el uso residencial hasta el 40% se hubieran respetado los estándares de reserva de suelo para dotaciones previstas para la Unidad de Actuación C-9 tanto en el PGOU como en la normativa urbanística, y por otro, si al aplicar la consabida compatibilidad no se hubiera superado la densidad de viviendas previstas por el PGOU para la mencionada Unidad de Actuación.

Por todo ello se formuló la siguiente Resolución al Ayuntamiento de Burgos:

"Que por ese Ayuntamiento se proceda de forma inmediata según lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en relación con las obras de ejecución de 20 viviendas en las parcelas D-6 y D-7 sitas en el Área de Actuación C-9, al considerar que, tal y como ha puesto de mani - fiesto el informe redactado por los servicios técnicos municipales del Ayuntamiento de Burgos, el contenido de las licencias concedidas para la construcción de las citadas viviendas constituye manifiestamente una infrac - ción urbanística grave o muy grave".

1.2.3. Órdenes de ejecución

Dos son los expedientes que se consideran más representativos de los tramitados durante el año 2000 en relación con las órdenes de ejecución.

El primero, que tiene como número de referencia **Q/372/00,** hace alusión al incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Valladolid de un Decreto de la Alcaldía mediante el que se ordenaba la ejecución subsidiaria de unas obras de derribo de una construcción, a pesar de que el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 1 de Valladolid concedió autorización judicial para poder entrar en el inmueble y llevar a efecto la demolición de la obra.

Recabada la información al efecto, el Ayuntamiento nos hizo saber, entre otros extremos, que en el año 1997 se obtuvo autorización judicial al objeto de poder proceder a la demolición de la obra, pero que dichos trabajos no se realizaron, no constando en el expediente las razones para la no ejecución.

En vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

Es cierto que el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no hace referencia expresa a ningún plazo para llevar a efecto la ejecución subsidiaria de los actos administrativos; asimismo, si bien el RDU (Reglamento de Disciplina Urbanística) establece unos plazos para el ejercicio de las acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística así como de las sancionadoras, no hace mención expresa a plazo alguno en lo que respecta a la ejecución de las medidas acordadas.

También es cierto que no puede estimarse la prescripción de una orden administrativa de derribo firme, al no haber transcurrido el plazo de 15 años prevenido en el art. 1964 del C.C. según se señala en STS de fecha 5-6-1987.

Sin embargo, el excesivo tiempo transcurrido evidenció un modo de actuar absolutamente contrario a los principios de celeridad, eficacia y economía que deben presidir las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas proclamados en la Constitución.

Hemos de partir de la base de la existencia de un deber de la Administración de dar cumplimiento a sus propios actos y, en este sentido, no puede perderse de vista el denominado principio de autovinculación administrativa, de subordinación de la Administración a sus propias determinaciones o declaraciones de voluntad.

Así, en tanto no se destruya la presunción legal de validez y eficacia de los actos administrativos, éste aparece como un acto obligatorio cuya eficacia jurídica vincula por igual al administrado y a la Administración.

En definitiva, los órganos administrativos tienen un deber de diligencia: deber que impone al órgano un conjunto de obligaciones de actuar en cuanto medios instrumentales necesarios para poder dar satisfacción a los administrados.

Se planteaba así que, en aquellos casos en los que la resolución de ejecución deba ser cumplida por un ente público, éste ha de llevarla con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado, y adoptando las medidas necesarias para la ejecución, de acuerdo con las leyes.

Y se recordaba que, si tales medidas no se adoptan con la intensidad necesaria y legalmente posible, se corre el riesgo de que las resoluciones administrativas no sean otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna**.**

Por ello, y al objeto de evitar que este tipo de procedimientos se dilaten en el tiempo y se repitan en el futu-

ro, se formuló al Ayuntamiento de Valladolid la siguiente Resolución:

"Que por parte de la Administración Local que V.I. preside se adopten, en actuaciones sucesivas, de manera pronta y diligente, las medidas necesarias y legalmente posibles para la consecución de la ejecución material de las decisiones municipales en su momento adoptadas."

El segundo de los expedientes objeto de análisis es el **Q/1083/00**. La singularidad de este expediente reside en que el objeto de la orden de ejecución consistía en la limpieza de un terreno y el vallado del mismo.

En el escrito que dio lugar a la tramitación del expediente se denunciaba el incumplimiento por parte de la Alcaldía de Melgar de Arriba del acuerdo adoptado mediante el que se requería a los propietarios de un solar para que procediesen a la limpieza y vallado del mismo.

En el informe remitido por el Ayuntamiento se reconocía que sí se procedió al vallado pero no a la limpieza del solar, por lo que consideraban que se trataba de un conflicto de carácter privado cuya resolución corresponde a la Jurisdicción Ordinaria.

A la vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

El deber genérico de conservar y mantener los bienes inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público se convierte en obligación específica de hacer las obras o adoptar las medidas adecuadas a tales fines cuando media una orden de ejecución emanada del órgano administrativo competente.

Así, con las órdenes de ejecución se obliga a los propietarios a mantener sus bienes inmuebles en un buen estado de conservación y, aunque lo más usual es que las obras afecten a edificaciones, también caben las órdenes de ejecución, y de hecho son muy numerosas, que exigen a los propietarios la limpieza de los terrenos y el vallado de los mismos.

En este sentido, ese Ayuntamiento sí articuló los mecanismos establecidos para el restablecimiento del orden urbanísticamente vulnerado, ejercitando las acciones oportunas de modo inmediato, de conformidad con lo establecido en la Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (art. 108) y Reglamento de Disciplina Urbanística (art. 10).

Sin embargo, y con independencia de las responsabilidades civiles que puedan derivarse de las relaciones de vecindad entre el reclamante y los titulares del inmueble lindante, el acuerdo en su día adoptado no fue ejecutado en su totalidad ya que no se ha llevado a efecto la limpieza requerida.

Hemos de tener presente en este punto que no puede estimarse la prescripción de una orden administrativa firme, al no haber transcurrido el plazo de 15 años prevenido en el art. 1964 del C.C. según se señala en STS de fecha 5-6-1987.

Por ello se estimó conveniente realizar al Ayuntamiento de Melgar de Arriba la siguiente Resolución:

"Que por parte de la Administración Local que V.I preside se adopten, de manera pronta y diligente, las medidas necesarias y legalmente posibles para la consecución de la ejecución material de la decisión municipal adoptada y se proceda a ordenar a los propietarios del inmueble lindante al del reclamante que procedan a la limpieza del terreno y entubamiento del reguero.

Que si los propietarios no cumplen la orden de ejecución se proceda, previo apercibimiento, a su ejecución subsidiaria siguiendo el procedimiento legalmente establecido en el Reglamento de Disciplina Urbanística."

1.2.4. Ruina

En el presente apartado se ha considerado pertinente dar cuenta del expediente **Q/781/00** en el que se analizaba la responsabilidad de la Administración cuando, tramitado un expediente de ruina y habiendo dado traslado de la orden de demolición a los afectados, no se había procedido al derribo.

En el escrito de denuncia se hacía alusión al incumplimiento del Decreto adoptado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Ortigosa del Pestaño, por el que declaraba el estado de ruina técnica y económica de las dependencias anejas ubicadas en el patio de una vivienda sita en la calle Nieva de ese Municipio, consistentes en la mitad de un pajar o cobertizo, un aserradero y una pequeña edificación adosada a este último, estableciendo el plazo de un mes para que se iniciasen las obras de demolición.

En los escritos remitidos por el Ayuntamiento se ponía de manifiesto que había tratado de ser mediador y conciliador entre el arrendatario y el propietario del inmueble, para llegar a un acuerdo, el cual no se llevó a cabo.

A la vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

El art. 24.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2187/1987, de 23 de junio, textualmente establece:

"Cuando se hubiere acordado la ejecución de obras, se fijará el término dentro del cual deben iniciarse, con la advertencia de que de no hacerlo, y de no llevarse a cabo las obras a un ritmo normal**,** la administración las ejecutará, pasando al obligado el cargo correspondiente".

En el caso que nos ocupa, decretada la ruina, tras comprobar la imposibilidad de que los implicados llega-

sen a un acuerdo, el Ayuntamiento no procedió a ejercitar las facultades coercitivas que tiene reconocidas la Administración.

El acto administrativo es ejecutivo y la ejecutoriedad inherente a él habilita al Ayuntamiento a su ejecución forzosa, en el caso de no hacerlo de forma inmediata el propietario. Una vez firme la declaración de ruina, el Ayuntamiento deberá derribar si en el plazo perentorio que se otorga voluntariamente no lo hacen los interesados (moradores y propietarios).

Ni siquiera cabe hablar de suspensión del acto administrativo ya que, en el caso de no actuar el Ayuntamiento, la responsabilidad por los daños que el retraso origine es patente y clara, conforme a 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 (LRJPA).

Este texto legal regula en sus arts. 93 y ss. la ejecución forzosa de los actos administrativos y sus medios; en concreto, el art. 98 regula la ejecución subsidiaria y en su párrafo 3º establece que " el importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirán conforme a lo dispuesto en el artículo anterior".

No obstante, en el supuesto que nos ocupa, dado que nos encontramos ante un expediente contradictorio de ruina, no se procederá a la ejecución subsidiaria sin dar a los propietarios una nueva opción de ejecutar el derribo. De no hacerlo, entonces, el Ayuntamiento procederá a realizarlo a costa de aquéllos.

Por todo ello, y con el objeto de que este tipo de procedimientos no se repitan en el futuro, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de la Administración que V.I. preside se adopten de manera pronta y diligente las medidas necesarias y legalmente permitidas para lograr la consecución de la ejecución material del Decreto de fecha 25 de noviembre de 1998; ello sin perjuicio de acomodar sus actuaciones y procedimientos futuros a los términos expuestos en la presente Resolución."

1.2.5. Otros

En el expediente **Q/1190/00** el autor de la queja hacía referencia a unas obras que se estaban ejecutando en el cauce del río Duero a su paso por la localidad de San Esteban de Gormaz, obras que habían afectado a los límites de su finca y al muro que servía de protección ante las crecidas del mencionado río.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de San Esteban de Gormaz un informe en el cual se hacía constar textualmente:

"1º.- La empresa XXX solicitó licencia municipal al Ayuntamiento para ampliación de central hidroeléctrica sita en Avda. Generalísimo, 153 de esta Villa.

2º.- El Ayuntamiento concedió licencia de obras y de actividad el 8 de octubre de 1999, tras comprobar la siguiente documentación:

- Autorización de la Confederación Hidrográfica del Duero de fecha 11 de enero de 1999, para concesión de un aprovechamiento de aguas de 18.000 l/segundo, a desviar del río Duero.

- Informe favorable de fecha 27 de mayo de 1997 de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, órgano multidisciplinar, integrado por todos los servicios territoriales: Industria, Medio Ambiente, etc.

El acuerdo municipal de concesión de la licencia de obras se condiciona a las siguientes prescripciones, entre otras:

- Se garantizará en el proyecto de ejecución y posteriormente durante el funcionamiento de la actividad que la emisión sonora producida no genere molestias sobre las edificaciones próximas y, fundamentalmente, sobre el CTR "El Sotillo", aislando acústicamente las instalaciones necesarias.

- A la finalización de las obras se realizará una inspección técnica para comprobación de la reposición del arbolado talado y limpieza de tierras removidas.

- La ejecución de obras de movimiento de tierras implicará la reposición de los pavimentos existentes, así como la adecuación al entorno paisajístico de las zonas verdes de las orillas del canal afectado, incluyendo la reposición de la capa vegetal superficial y del arbolado.

La actividad de concesión de licencias es una actividad reglada, y debe concederse la misma, si se cumple la legalidad vigente; y en esta convicción ha actuado el Ayuntamiento al conceder la licencia. Se trata de una licencia absolutamente legal.

En la tramitación del expediente se ha cumplido escrupulosamente la legislación vigente, así como las Normas Subsidiarias Municipales de Planeamiento, incluida la fase de información pública, con publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, sin que se haya presentado ninguna reclamación.

3º.- Todas las solicitudes de información relativas a la citada obra, recibidas por correo ordinario, electrónico, etc., han sido contestadas en tiempo y forma.

4º.- No consta en este Ayuntamiento ningún escrito, solicitud, o similar formulado por el propietario de la finca en cuestión.

5º.- No obstante, el expediente en su integridad se pone a disposición de esa Institución para lo que considere necesario y oportuno."

Considerando las alegaciones realizadas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida, se estimó oportuno realizar, desde un punto de vista siste-

mático, el estudio previo de una cuestión de carácter general, de notable interés respecto a su interpretación para el caso que nos ocupaba: la naturaleza jurídica de las licencias urbanísticas.

La licencia urbanística es el tipo mismo de los actos de autorización. Responde, pues, enteramente a la concepción clásica de esta clase de actos, con los que la Administración remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho ejercicio se ajusta al ordenamiento y a las prescripciones establecidas en el planeamiento. El derecho a edificar no se concede, pues, con la licencia ni deriva directamente del derecho de propiedad sino que se adquiere con el llamado derecho al aprovechamiento urbanístico a partir del momento en que se cumplen en plazo los deberes legales; el derecho no se concede, por lo tanto, con la licencia, se tiene ya desde el momento en que se cumplen en plazo los deberes legales, si bien para su ejercicio concreto es preciso superar el control preventivo en que todo mecanismo autorizatorio consiste.

Aclarado esto, hay que decir que la licencia es una autorización simple, puntual, de carácter real y de naturaleza reglada. Se dice que es una autorización simple porque su objetivo único es controlar la actividad autorizada y definirla en sus concretos límites. Es una autorización puntual porque no crea ningún vínculo estable entre la Administración que la otorga y el sujeto que la recibe, agotándose todos sus efectos al realizarse la actividad a la que se refiere. Tiene carácter real porque su único punto de mira es el objeto sobre el que recae, abstracción hecha de las circunstancias personales del sujeto que la pide, de forma que un eventual cambio de las personas resulta del todo irrelevante –son por ello transmisibles en los términos del art. 13.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales–, en tanto que una modificación en las condiciones del objeto se considera decisiva.

Su naturaleza reglada es, sin duda, su característica más llamativa. A la hora de decidir sobre su otorgamiento la Administración carece, en efecto, de toda libertad de acción, debiendo ceñirse estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante con las disposiciones aplicables, a las que en todo momento debe ajustarse, y ello, como dijo la Sentencia del Tribunal Supremo de 31-10-1978 y han repetido después otras muchas (STS 16-10-1990, 25-5-1991 y 22-9-1992), "en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden".

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, muy matizada ya, ha cerrado el paso a todos los intentos de desvirtuar este riguroso planteamiento precisando, por ejemplo, que la normativa de referencia a la hora de llevar a cabo esa comprobación "ha de estar vigente, lo que, dada la naturaleza normativa de los planes, exige no sólo que se haya culminado su tramitación a través de la aprobación definitiva, sino que se haya producido su publicación", por lo que "no resulta viable una denegación de la licencia amparándose en una ordenación futura que precisamente por futura no es todavía un mandato jurídico dotado ya de eficacia social organizadora" (STS 2-2-1989; la doctrina es muy antigua, por lo demás: STS 30-10-1907, 31-12-1929, etc).

La obligación de atenerse estrictamente a la legalidad vigente impide también exigir otros requisitos o condicionamientos distintos de los que de la normativa resulten. No cabe, pues, someter el otorgamiento de la licencia a condiciones *stricto sensu*, sean de la clase que sean (la cesión de terrenos, por ejemplo, o el pago de indemnizaciones o contribuciones especiales), salvedad hecha de las condiciones en sentido propio, a las que las normas aplicables sujetan con carácter general el ejercicio de las actividades de que se trate. "Con estas *condictio - nes iuris* se hace viable el otorgamiento de una licencia adaptando, complementando o eliminando extremos de un proyecto no ajustado a la ordenación urbanística, siendo de añadir que tales condiciones deben ser introducidas por virtud de las exigencias del principio de proporcionalidad cuando la acomodación de la petición a la legalidad aplicable resulte posible con facilidad y sin alterar sustancialmente la actuación pretendida" (STS 2-2-1989 y STS 9-10-1995).

Los principios expuestos no ceden siquiera ni en los supuestos extremos en que no existe norma específica alguna aplicable al lugar al que concretamente se refiere la actividad que pretende realizarse (caso de inexistencia de Plan, Normas Subsidiarias e, incluso, Ordenanzas). En estos casos, la Administración habrá de atenerse a las normas de la Ley del Suelo de directa aplicación y respetar estrictamente el principio de igualdad para evitar que, so pretexto de la carencia de una normativa específica suficientemente precisa y detallada, se deniegue una veces lo que otras se otorga, introduciendo un factor de arbitrariedad que es del todo incompatible con la naturaleza reglada que a las licencias corresponde.

Tampoco acepta la jurisprudencia la desvirtuación de estos principios por la vía de la inclusión en el planeamiento de "preceptos tan vagos o vaporosos que subrepticiamente introduzcan elementos discrecionales en la decisión sobre la licencia al no precisar los criterios a tener en cuenta en su aplicación" (STS 17-6-1989). Todas las posibles brechas en el carácter estrictamente reglado de las licencias quedan así cerradas.

Para terminar de concretar los perfiles de la licencia es necesario todavía hacer referencia a lo que con carácter general dispone tanto el art. 98.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, como el art. 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Según estos preceptos las licencias "se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjui-

cio de terceros", idea en la que insiste igualmente el art. 10 del mencionado Reglamento cuando dice que "producirán efectos entre la Corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero no alterarán las situaciones jurídicas privadas entre éste y las demás personas".

Quiere esto decir que la Administración se declara estrictamente neutral con respecto a los eventuales conflictos de todo tipo a que pueda haber lugar entre el peticionario de la licencia y terceras personas, tanto por lo que se refiere a la propiedad de los terrenos, como por lo que respecta a cualesquiera otras consecuencias que en el orden privado puedan derivar de la actividad autorizada.

La intervención administrativa se circunscribe, como ya hemos visto, a la comprobación de la conformidad o disconformidad del ejercicio de un derecho previamente existente con el interés público que la norma aplicable define. Por eso, la licencia ni da ni quita derechos, limitándose a permitir a quien ya los tuviera su libre ejercicio.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupaba, no se observó irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por esa Entidad Local en relación con las obras ejecutadas en el río Duero a su paso por la localidad de San Esteban de Gormaz, y ello por los siguientes motivos:

Primero.- Ante la solicitud de licencia de actividad y obras formulada por la empresa, el Ayuntamiento de San Esteban de Gormaz se ciñó estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante con las disposiciones aplicables.

Segundo.- No constaba en el Ayuntamiento ningún escrito, solicitud o similar formulado por el propietario de la finca.

Tercero.- Se trataba de una obra ejecutada por una persona jurídica privada aunque afectara al cauce del río Duero; en el expediente consta la autorización de la Confederación Hidrográfica del Duero.

Cuarto.- Al tratarse de una obra ejecutada por una persona jurídica privada, el Ayuntamiento debía declararse estrictamente neutral con respecto a los eventuales conflictos de todo tipo a que pudiera haber lugar entre el peticionario de la licencia y terceras personas, tanto por lo que se refiere a la propiedad de los terrenos, como por lo que respecta a cualesquiera otras consecuencias que en el orden privado puedan derivar de la actividad autorizada.

Por todo ello, se rechazó la procedencia de la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por esta Procuraduría.

1.3. Gestión urbanística

1.3.1. Sistemas de actuación

Al igual que ocurría con el planeamiento, la especial naturaleza jurídica del sistema de actuación por antonomasia –el sistema de compensación- supone, en la práctica, una limitación a la labor supervisora de esta Procuraduría. El sistema de compensación se configura como un medio de ejecución privado donde la Administración se limita a una actividad puramente pasiva o vigilante, mientras que son los particulares quienes ejecutan por sí mismos y a su costa las previsiones del planeamiento. Se trata de un sistema caracterizado, pues, por el hecho de que, tanto gestión como capital, se aportan por los particulares, frente al sistema de cooperación, en el que la gestión la asume la Administración, y al sistema de expropiación, en el que el protagonismo particular es prácticamente inexistente.

Un ejemplo de esta limitación se puso de manifiesto en el expediente **Q/2348/00**. En el escrito de denuncia se ponía de manifiesto una serie de problemas acontecidos en una Junta de Compensación motivados por la relación de parentesco entre el Presidente, el Gerente y uno de los Vocales.

Analizado el supuesto planteado, se estimó que nos encontrábamos claramente ante un conflicto entre particulares ya que, aunque la ejecución del planeamiento es claramente en nuestro ordenamiento jurídico una función pública en la que los propietarios del suelo a urbanizar pueden asumir mayor, menor e incluso nulo protagonismo según el sistema de ejecución que se aplique, es el de compensación donde aparece con mayor intensidad la participación de los propietarios dado que son ellos mismos los que asumen la carga, no ya de costear la urbanización, sino de llevarla a cabo por sí mismos. Y ello mediante la constitución de una Junta de Compensación en la que se integra toda la propiedad del polígono: todos los propietarios son miembros de dicha Junta y las propiedades de los que no se incorporan son adquiridas por aquella mediante expropiación. Lo que en este momento importa destacar es que la Junta de Compensación actúa como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios que son su miembros. Tal titularidad habilita a la Junta para disponer de las fincas mediante el proyecto de compensación.

Ya en otro sentido se recordaba que la Junta de Compensación integra un supuesto de autoadministración: son los propios interesados los que desarrollan la función pública de la ejecución del planeamiento en virtud de una delegación que hace de la Junta un agente descentralizado de la Administración de suerte que, aunque aquélla tiene naturaleza administrativa, ello no significa que toda la actuación de la Junta de Compensación esté sometida al Derecho Administrativo.

Por estos motivos, se rechazó la admisión a trámite de la queja procediéndose al archivo de la misma.

Distinto fue el tratamiento dado a la denuncia que dio lugar al expediente tramitado con número de referencia **Q/1532/00**. Dicho expediente aludía al Proyecto de Compensación de la Unidad de Ejecución nº 44 del PGOU de Palencia, el cual, según el reclamante, *"no valoraba el arrendamiento del local de negocio de repuestos de automóviles celebrado entre D. Y, como arrendador, y D. X, como arrendatario (reclamante)"*, siendo la causa de la denegación la falta de constancia en el expediente de modo fehaciente de la existencia de derechos indemnizables.

En vista de lo expuesto y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

Tratándose de una expropiación por razones de urbanismo resulta de aplicación a las valoraciones la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998, de 13 de abril, y, en cuanto al procedimiento, será el establecido en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (art. 31 LRSV).

La cuestión se centraba en dilucidar la condición que debe atribuirse a D.X a efectos del expediente expropiatorio, es decir, si tal y como sostenía ese Ayuntamiento la condición que debía atribuírsele era la de simple interesado en el expediente –"*consecuencia de su calidad en el expediente como parte interesada en cuanto alegante y la amplitud con la que el ordenamiento jurídico urbanístico contempla la participación ciudadana y la acción popular*"- o si, por el contrario, poseía la cualidad de arrendatario o titular de derechos indemnizables.

El art. 19.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa establece que "la condición de interesados sólo se reconocerá a las personas definidas en los arts. 3 y 4 de la Ley, y 6 y 7 de este Reglamento".

En cuanto a las personas definidas en dichos preceptos, el art. 6 del indicado Reglamento, en su núm. 1, remite a lo establecido en los arts. 3 a 7 de la Ley de Expropiación Forzosa, mientras que en su núm. 2 determina que "los titulares de derechos o intereses sobre el bien expropiado, salvo los arrendamientos rústicos o urbanos, no percibirán indemnización independiente, sin perjuicio de que puedan hacerlos valer sobre el justo precio derivado de la expropiación principal".

Del contenido de dichos preceptos se deduce, por un lado, que entre los interesados en el expediente expropiatorio se encuentran sin ningún género de dudas, los arrendatarios y, por otro, que, de entre los titulares de derechos o intereses distintos a los propietarios, los arrendatarios (y también los precaristas por decisión jurisprudencial) tienen derecho a obtener una indemnización independiente que se debe establecer en un expediente incidental (art. 4 LEF).

Lo cierto es que el reclamante presentó en el expediente administrativo escrito de alegaciones al que acompañaba copia del contrato de 25-9-1991, sobre el negocio de repuesto de automóviles en el que intervino como arrendatario.

Según el art. 4 de la LEF siempre que lo soliciten, acreditando su condición debidamente, se entenderán también las diligencias con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, así como con los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos.

En este último caso, se iniciará para cada uno de los arrendatarios el respectivo expediente incidental para fijar la indemnización que pueda corresponderle. Si de los registros que menciona el art. 3 resultare la existencia de los titulares a que se refiere el párrafo anterior, será preceptiva su citación en el expediente de expropiación.

Del informe del Ayuntamiento se desprendía que se había estimado que el interesado no aportó pruebas suficientes que acreditaran su cualidad de arrendatario, y ello por una serie de motivos que se concretan en los siguientes:

a) "*Como única aportación al expediente acreditativa de la supuesta relación arrendaticia, entre ambas personas, con relación civil paterno-filial, es un contrato (?) sin firma por ninguna de las partes*".

Sin embargo cuando se contempla una situación contractual por la que una persona cede el uso de la cosa aunque fuera gratuito y revocable por el cedente, forma común en relaciones familiares, tal situación sí que es susceptible de protección si el sujeto que disfruta de la cosa, acredita un evidente interés económico, y en consecuencia un derecho a la indemnización, bien que no frente al propietario cedente, pero sí frente al tercero que con su acción le priva de la cosa (STS 18-6-97).

Entre las situaciones que por su especial configuración jurídica pueden suscitar más dudas en la práctica, se encuentra la de "precario", que al ser una situación de hecho podría pensarse que no engendraba un derecho a la indemnización, mas la amplia fórmula expresada en los preceptos legales que regulan la expropiación forzosa autoriza a que la situación de precario pueda ser objeto de indemnización.

De este modo ha entendido la jurisprudencia que no puede considerarse que el precarista carezca de interés legítimo en un expediente de expropiación forzosa, puesto que su situación puede ser exponente de un interés de carácter económico por cuya privación puede ser indemnizado según lo dispuesto en el art. 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, el cual, al determinar el objeto de esta institución, no excluye ningún derecho ni interés de esta naturaleza.

Así el Tribunal Supremo lo ha declarado, desde las Sentencias de 22 marzo y 19 noviembre 1957, en cuanto sancionaron el derecho a indemnización de los propietarios de establecimientos mercantiles situados en los

inmuebles expropiados y disfrutados sin título arrendaticio, hasta las de 30 noviembre 1964, 21 octubre 1971, 8 marzo 1972, 23 mayo 1979 y 18 junio 1997, que incluyen entre los que acreditan derecho a indemnización a los precaristas con anuencia del titular o dueño, bien que reconociendo el derecho no frente a éste, sino frente al expropiante, al acreditar un interés susceptible de evaluarse económicamente y digno de tutela jurídica.

b) Otro de los motivos señalados para no reconocer la posición de arrendatario fue que *"en el expediente del Proyecto de la Delimitación de la Unidad de Ejecución nº 44 consta Escritura Pública de Compraventa, en la que la finca se encuentra libre de cargas y arrendata - rios"*.

Frente a ello se observó que la fecha de la escritura (4-12-1984) era anterior a la fecha de celebración del contrato de arrendamiento (25-9-1991), por lo que difícilmente la relación arrendaticia podría constar en la escritura.

c) Continuaba el informe indicando que *"no se ha aportado acreditación alguna de pago de tasas por el arrendatario"*.

En este punto se recordó que el art. 4 LEF señala de forma expresa que, si de los registros mencionados en el art. 3 (registros públicos que produzcan presunción de titularidad y registros fiscales) resultare la existencia de titulares de intereses económicos, será preceptiva su citación.

Por tanto, parece incuestionable que los registros de los que puede resultar la condición de interesado no son sólo los Registros de la Propiedad (registro público que produce presunción de titularidad), sino también de los registros de tipo fiscal, es decir, que no se limita al tipo de registro del que puede resultar probada la condición de arrendatario, y, por ello, será preciso concluir que, si el reclamante aparece en algún registro fiscal para la liquidación de su oportuna deuda tributaria en relación con este negocio, su citación en el expediente hubiera sido obligatoria para el Ayuntamiento.

Así se debe entender desde el momento en que el núm. 2 del art. 4 lo que dictamina es el carácter preceptivo de la citación en aquellos casos en que aparezca el arrendamiento en los registros públicos y/o fiscales, lo cual no implica que no se pueda reconocer la cualidad de arrendatario a quien de otra forma lo justifica, por la misma razón por la que, en el núm. 2 del art. 3, se acepta que la condición de propietario se pueda probar como situación pública y notoria.

d) Que dicho contrato carece de los requisitos formales indispensables para ser considerado un contrato de arrendamiento. Sin embargo, debe recordarse que la válida celebración de un contrato de arrendamiento no exige ningún requisito de forma, consecuencia del principio de libertad de forma de los contratos que rige en nuestro Derecho con carácter general (1279 y 1280 CC).

Para concluir, en el caso examinado, cualquiera que fuera la decisión a tomar sobre la indemnizabilidad o no del derecho del reclamante, no se le debió excluir del procedimiento, es decir, de la necesidad de discutir y determinar el carácter indemnizable o no del interés que esgrime, el cual, si no como arrendamiento, como mínimo, podía haber sido calificado como ligado a la existencia de un contrato de precario.

Por ello, a juicio de esta Institución, debiera haberse iniciado una pieza separada para determinar su derecho, si no como arrendatario, al menos como precarista, ya que por decisión jurisprudencial a estos últimos se reconoce el derecho a una indemnización independiente fijada en expediente incidental.

Por lo expuesto, se formuló al Ayuntamiento de Palencia la siguiente Resolución:

"- Que se valore la posibilidad de proceder a la apertura de la pieza incidental para determinar el justi - precio que pudiera corresponder a D. X, conforme a las consideraciones realizadas.

Que, en caso contrario, se proceda a iniciar de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial en el que se decidirá sobre la concurrencia o no de los requisitos para indemnizar al interesado por los posibles perjuicios derivados de la actuación administrativa."

1.3.2. Urbanizaciones particulares

La totalidad de los expedientes tramitados durante el año 2000 bajo el epígrafe arriba reseñado tuvieron, como característica común, que todos se iniciaron por denuncias relacionadas con la negativa de los Ayuntamientos a implantar o asumir los servicios municipales. Dicha negativa siempre ha estado motivada por alguna de las siguientes razones: 1) Deficiente ejecución del Proyecto de Urbanización por parte del promotor de la urbanización, lo que había provocado la no recepción por parte del Ayuntamiento, y 2) el carácter ilegal de las urbanizaciones.

El expediente con número de referencia **Q/266/00** analizó los problemas ocasionados por la primera de las razones esgrimidas por los Ayuntamientos. En el escrito de denuncia se ponía de manifiesto la falta de implantación de los servicios municipales de alumbrado público y de recogida de residuos y limpieza de las vías de la urbanización "Los Sauces" de Carbajal de la Legua.

En la respuesta remitida por el Ayuntamiento ante la petición de información realizada, aunque nada se indicaba sobre los aspectos denunciados por el reclamante, se deducía que los problemas a los que aludía la reclamación tenían su causa en una deficiente ejecución por parte del promotor de la urbanización.

En vista de lo expuesto y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

Cuando los planes parciales tienen por objeto urbanizaciones de iniciativa particular, dado que primariamente obedecen a intereses privados, el ordenamiento jurídico incorpora a las exigencias generales otras de carácter específico tendentes a la protección del interés público y que se contemplan en los arts. 53.2 TR76 (coincidente con el art. 105.2 LS92, declarado inconstitucional por la STC 61/1997) y 46 del Reglamento de Planeamiento aprobado por RD 2159/1978, de 23 de junio. Sin duda la fundamental es la justificación de la necesidad o conveniencia de la urbanización -art. 53, 2.a) del Texto Refundido-, pues de ella depende la viabilidad misma del Plan.

Pero junto a este requisito existen otros, de entre los cuales, los que ahora importan pueden clasificarse en dos grupos: A) Modo y plazos de ejecución de la urbanización, con previsión de la futura conservación y compromisos entre el urbanizador y el Ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios; y B) Garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos.

Hay que entender, pues, que ambos grupos de requisitos son diferentes, ya que mientras que el primero se integra por obligaciones principales, el segundo lo constituye una obligación accesoria que responde a la finalidad de garantizar el cumplimiento de aquéllas.

El art. 46 de Reglamento de Planeamiento establece que los Planes Parciales que se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular deberán expresar, si la conservación de la urbanización corre a cargo de los futuros propietarios de parcelas o de los promotores, el periodo de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación, y el art. 30.1 del Reglamento de Gestión establece que la disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas.

Por otro lado, de conformidad con el art. 67 del Reglamento de Gestión, la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de los servicios públicos serán de cargo de la Administración actuante una vez que se haya efectuado la cesión de aquéllas.

Concretamente los problemas que se planteaban por el reclamante podrían tener su causa en la ejecución deficiente de las infraestructuras previstas en el Plan, lo que pudiera haber originado la no recepción por el Ayuntamiento con base en las deficiencias existentes.

En conclusión pareció aconsejable que por parte de esa Corporación se comprobase si la urbanización había sido ejecutada conforme a la previsiones del planeamiento, en cuyo caso, la posición del Ayuntamiento no se podía limitar a una actitud pasiva de no recepción de la infraestructura, ya que la Corporación tiene un deber de control sobre el planeamiento que impone la obligación de ejercer sus competencias con objeto de que el promotor cumpla la obligaciones asumidas en el propio plan.

No en vano, el art. 56 TR76 establece que los Planes, normas complementarias y subsidiarias serán inmediatamente ejecutivos, previendo el art. 223.1 acudir a la ejecución forzosa y a la vía de apremio para exigir el cumplimiento de sus obligaciones a las empresas urbanizadoras.

Por ello, si el promotor incumplió sus compromisos con el Ayuntamiento y con los propios interesados, debía compelerse al mismo a que cumpliera los compromisos, utilizando incluso los procedimientos de ejecución forzosa.

La conducta negligente del promotor que no ejecuta las obras de urbanización a las que se condiciona el otorgamiento de la licencia y la actitud de la Corporación municipal que consiente que se realicen las obras sin infraestructura de urbanización, ocasiona un daño para los adquirentes de vivienda que las ocupan sin algunos elementos esenciales de urbanización. Esta situación está contemplada en Sentencias del Tribunal Supremo, como la de 17 de abril de 1989.

Por lo expuesto, se acordó formular al Ayuntamiento de Sariegos las anteriores consideraciones en lo que pudieran resultar de aplicación a la urbanización "Los Sauces":

"- Que se requiera al promotor de la urbanización para que proceda a la cesión de los terrenos y de la urbanización, suscribiendo la correspondiente Acta a que hace referencia el artículo 180.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por RD 3288/1978, de 25 de agosto.

- Que en caso de detectarse una deficiente ejecución de las obras por parte del promotor con respecto a los compromisos adquiridos, se proceda a compeler al mismo a su ejecución, con cargo a las garantías que a tal efecto deben haberse exigido y, en último caso, acudiendo a los procedimientos de ejecución forzosa, si fuera necesario."

Por su parte, el expediente **Q/498/99** sirvió para realizar un profundo análisis de los problemas que plantean las urbanizaciones ilegales, análisis que motivó la formulación de una Resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

Se considera conveniente transcribir literalmente la citada Resolución, la cual fue aceptada expresamente por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio.

«En el escrito de denuncia se hacía alusión a la Orden 6/4/95 de la Consejería de Medio Ambiente en virtud de la cual se resolvió el correspondiente recurso contra las Normas Subsidiarias de Castellanos de Villiquera. Según manifestaciones del reclamante, "se pasaban varias hectáreas de suelo no urbanizable ocupado por construcciones ilegales a suelo urbano sin ningún plan parcial, ni cesiones de suelo al Ayuntamiento, ni dotaciones sociales, ni plan de depuración de aguas residuales... y, por supuesto, sin incoar ni resolver ni un solo expediente sancionador".

En trámite correspondiente al presente recurso, con fecha 9 de diciembre de 1994 el Ayuntamiento de Castellanos de Villiquera da traslado del oportuno informe en el que textualmente se señala que las zonas objeto del recurso necesitaban de una urgente regulación urbanística que paliara las graves deficiencias existentes en saneamiento y demás servicios municipales, con el fin no sólo de ordenar una situación urbanística irregular sino también para evitar futuros problemas de orden medioambiental.

En otro orden de cosas, se aludía también en dicho expediente al archivo, por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, del Plan de Actuaciones Urbanísticas Incontroladas de la provincia de Salamanca. Respecto a esta cuestión, con fecha 8 de junio de 1999 tuvo entrada en este organismo escrito remitido por el Servicio Territorial de Salamanca al que se adjuntaba copia de la sesión de la CPU de fecha 30 de septiembre de 1997 en la que se acordó "dar traslado del Plan Especial a la Excma. Diputación y solicitar Informe Jurídico a la Comisión Provincial de Castilla y León sobre su tramitación", sin que hasta la fecha haya podido conocer esta Institución el grado de ejecución de este acuerdo. Solamente que, tal y como nos comunica la Consejería de Medio Ambiente con fecha 25 de mayo de 1999, "El denominado Plan Especial Provincial de Actuaciones Urbanísticas Incontroladas en el ámbito de la provincia de Salamanca no ha iniciado todavía su tramitación".

Por otro lado, según nos indica V.I. en el último Informe remitido, el Estudio sobre las Urbanizaciones Ilegales en Castilla y León ha sido objeto de un contrato de consultoría y asistencia entre la Consejería de Fomento y la Comunidad de Bienes Urbyplan de fecha 8 de octubre de 1999. Además, continúa V.I, se pretende que dicho estudio sirva de base para la adopción de medidas tendentes a evitar la proliferación de estas urbanizaciones y para la redacción de un Plan Regional de Ámbito Sectorial, así como para desarrollar las medidas legislativas que se consideren oportunas.

En relación con estas últimas medidas sería conveniente, a juicio de esta Procuraduría, que la normativa resultante cumpliera con los principios tradicionales de equidistribución y de participación de la comunidad en las plusvalías, incluyendo la equitativa distribución de cargas que exige la cesión obligatoria y gratuita de terrenos, evitando así que en el proceso de regularización los infractores resulten claramente beneficiados.

Sin embargo, y con independencia de lo expuesto en el párrafo precedente (medidas tendentes a evitar la proliferación de las mismas, redacción de un Plan Regional de Ámbito Sectorial, medidas legislativas que se consideren oportunas), no puede dejar de poner de manifiesto esta Institución que la existencia de dichas urbanizaciones ilegales en el territorio de la Comunidad Autónoma viene determinada, en gran medida, por la falta de respuesta de la Administración competente ante la infracción de la normativa urbanística y la consiguiente degradación del suelo.

Y ello porque, si bien es cierto que el responsable directo es la persona física o jurídica responsable de la infracción, también lo es que, si la tutela del ordenamiento urbanístico se hubiera ejercido con todo el rigor que demanda el legislador, el proceso de urbanización ilegal no tendría la dimensión que actualmente posee.

Respecto, precisamente, a la dimensión de este proceso, en el Informe anual correspondiente al año 1999 esta Procuraduría ha puesto de manifiesto los graves problemas que afectan a determinados ciudadanos con motivo de la adquisición de parcelas y/o viviendas en urbanizaciones particulares que no llegan a ejecutarse conforme a sus planes parciales o, en otros casos, cuya venta se produce sin ni siquiera la existencia de un plan previo. En definitiva, el incumplimiento, por parte de los promotores y constructores de la ejecución de infraestructuras en urbanizaciones particulares y barriadas y la pasividad de las Administraciones ante los citados incumplimientos.

No obstante, sería injusto no resaltar gratamente a este respecto la importante novedad que ha introducido la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León en lo que se refiere a las competencias de control de la legalidad urbanística. Con acierto, el artículo 112.2 de la citada Ley ha otorgado competencias a las Diputaciones Provinciales respecto a la protección de la legalidad urbanística, consciente el legislador autonómico, por un lado, de la escasez de medios técnicos y económicos que sufren muchos Ayuntamientos y, por otro, de las presiones vecinales que en muchos casos sufren los Alcaldes por parte de los infractores. En este sentido, especial trascendencia revestirá el desarrollo reglamentario de este precepto, desarrollo reglamentario que deberá de compatibilizar el principio de "autonomía municipal" con el establecimiento del correspondiente procedimiento de subrogación para poner en marcha las medidas oportunas restauradoras de la legalidad.

También se ha referido esta Procuraduría, a fin de evitar la referida problemática, a una correcta y bien calculada planificación de las Administraciones Locales así como a la obligatoriedad de exigir, por parte de las mismas, las garantías (avales) que prevé la legislación urbanística para cubrir las posibles disfuncionalidades.

Por lo motivos expuestos (dimensión del proceso de urbanización ilegal), comparte esta Institución la necesidad de que por parte de esa Consejería se estudien alternativas con la finalidad de solucionar el problema, garantizando, además, unas condiciones mínimas e igualitarias de regularización en todo el territorio de la Comunidad.

Ahora bien, con independencia de que las medidas anunciadas en su escrito se lleguen a materializar

(redacción de un Plan Regional de Ámbito Sectorial, medidas legislativas...) es claro que deberá ser el planeamiento general el que contemple las vías de regularización, ya sea recalificando el suelo (si por sus características constituye la vía mas idónea) o previendo y, posteriormente, aprobando Planes Parciales o, en su caso, los Planes Especiales que se consideren convenientes para asumir este problema.

Por tal motivo sería conveniente que, a la vista del inventario de planeamiento existente en la Comunidad Autónoma y previos los contactos oportunos con los municipios que no posean, todavía, un documento urbanístico de esta naturaleza, por la Consejería de Fomento, en colaboración con las Diputaciones Provinciales, se impulse un programa específico de dotación de planeamiento para esos municipios asumiendo, en función de los recursos y características del municipio, su redacción.

En otro orden de cosas, también se considera conveniente, para el supuesto de que dicha colaboración no exista, que por parte de esa Consejería se valore también establecer vías de cooperación con el Seprona (dependiente de la Guardia Civil), dada la importantísima labor de policía que está desarrollando en el espacio rural, con la finalidad de preservar los valores ambientales (denunciado las infracciones y delitos que se cometen contra el medio ambiente) y que podría extenderse a la prevención y, en su caso, denuncia de las posibles comisiones de delitos contra la ordenación del territorio y urbanismo tipificados en el Código Penal.

Por todo ello, y en uso de las facultades que me vienen conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por el artículo 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, esta Institución ha valorado la conveniencia de formular a V.I. la siguiente Resolución:

Que por parte de ese Centro Directivo:

1.- Se impulse el establecimiento, a la mayor brevedad, de un marco normativo en el que se contemplen y regulen los problemas concernientes a las urbanizaciones ilegales existentes en Castilla y León (marco jurídico, criterios de actuación, régimen de cooperación entre Administraciones, sistemas de financiación...).

2.- Que el criterio que se adopte sobre la regularización de estas urbanizaciones pase por la exigencia de que se respeten los principios de igualdad y de justa distribución de beneficios y cargas urbanísticas estableciendo las condiciones mínimas de regularización en términos de dotaciones públicas y creación de infraestructuras.

3.- Que, en colaboración con las Diputaciones Provinciales, se impulse un programa específico de dotación de planeamiento para los municipios que no posean, todavía, un documento urbanístico de esta naturaleza asumiendo, en función de los recursos y características del municipio, su redacción.

4.- Que, si las mismas no existieran, se estudie por la Consejería de Fomento establecer vías de cooperación con el Seprona (dependiente de la Guardia Civil) a los fines indicados en los párrafos anteriores.»

2. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

2.1 Patrimonio y bienes municipales

2.1.1. Bienes comunales

En el expediente **Q/2083/99** se hacía alusión a la falta de regulación del régimen de aprovechamientos de los bienes comunales de la entidad local menor de Leciñana de Tobalina (Burgos). En el mismo se suscitó también la cuestión relativa a la determinación de la naturaleza jurídica de determinadas fincas, la cual resultaba controvertida a la vista de la documentación incorporada al expediente.

En los informes recibidos, nos hizo saber el Presidente de la Junta Vecinal la duda sobre la naturaleza jurídica de los terrenos objeto de debate, manifestando, no obstante, su inclinación a considerarlas como bienes de naturaleza patrimonial de esa Junta Vecinal, pero sin base documental alguna que lo aseverase mínimamente. Sin embargo, a la vista de la documentación examinada se desprendía claramente que nos encontrábamos ante bienes de naturaleza comunal, como así resultó de las certificaciones que nos fueron aportadas.

Debe tenerse en cuenta que, conforme al art. 38 del RDLeg 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, las entidades locales tienen, entre otras competencias, la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 79.3 define los bienes comunales como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. La atribución a estas personas se reitera en el art. 18.1.c) de la citada Ley al configurar el acceso a los aprovechamientos comunales como uno de los derechos de todo vecino. El concepto legal de vecino viene dado por los arts. 15 y 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril que establecen:

Artículo 15: “Los inscritos en el Padrón Municipal son los vecinos del Municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.”

Artículo 16: “El Padrón Municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un Municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el Municipio y del domicilio habitual en el mismo”.

Respecto al requisito de ser cabeza de familia es necesario precisar que, en materia de aprovechamiento de bienes comunales, la mención a los cabezas de familia

ha sido suprimida en la legislación vigente -art. 75 del RDLeg 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local-. Sin embargo, este requisito puede seguir exigiéndose, siempre que figure en la ordenanza o costumbre del lugar y se interprete de acuerdo con las exigencias derivadas del art. 14 de la Constitución.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el mismo precepto constitucional impone la no discriminación por razón de sexo, por lo que la noción de cabeza de familia puede ser aplicada tanto a un hombre como a una mujer. Así se ha afirmado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de enero de 1989: "La exigencia de cabeza de familia implica que el beneficiario es el grupo familiar, no la persona concreta. El grupo debe tener un gestor, una persona que lo represente, que puede ser hombre o mujer".

En cuanto a la posibilidad de fijar un canon por la utilización de bienes comunales, el art. 77 del RDLeg 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, establece:

"En casos extraordinarios, y previo acuerdo municipal, adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, podrá fijarse una cuota anual que deberán abonar los vecinos por la utilización de los lotes que se les adjudiquen, para compensar estrictamente los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes".

En otro orden de cosas, el art. 86 del Texto Refundido y arts. 17 y ss. del Reglamento de Bienes de Entidades Locales aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, establece: "Las Corporaciones locales están obligadas a formar inventarios separados de los bienes y derechos, cualesquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición.

Con sujeción a las normas contenidas en esta sección, se formarán inventarios separados de los bienes y derechos pertenecientes a Entidades con personalidad propia y dependientes de las Corporaciones locales".

En definitiva, se establece la obligación de formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen, rectificándolo anualmente y enviando copia del mismo a la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma correspondiente.

Ahora bien, además de la formación de inventario de todos los bienes y derechos de las respectivas Corporaciones Locales, es fundamental que éstos consten en los registros públicos para la publicidad de la titularidad pública. En este sentido adquiere especial importancia la inscripción de los bienes públicos en el Registro de la Propiedad, porque de él derivan diversos beneficios públicos tales como la presunción posesoria, las acciones hipotecarias y otros.

En conclusión, en base a lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Presidencia, y tomando en consideración lo indicado, que en años sucesivos se proceda a adecuar la costumbre para el disfrute y aprovechamiento de las tierras Comunales al Ordenamiento jurídico vigente, o en su caso, a elaborar una Ordenanza Municipal que regule el régimen de adjudicación de los lotes o suertes siguiendo las directrices indicadas.

Que se proceda a la elaboración del Inventario de Bienes de conformidad con lo establecido en la Ley de Bases del Régimen Local y en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, interesando, en el supuesto de carecer de los suficientes medios técnicos y materiales al efecto, asistencia a la Excma. Diputación Provincial de Burgos."

Con fecha 23 de julio de 2000 la Junta Vecinal manifiesta su conformidad con la resolución formulada.

Son numerosos los expedientes tramitados en la Institución en los que se ponen de manifiesto errores en los datos registrados en los Padrones municipales de habitantes.

En este sentido, la resolución 9-4-1997, que contiene las Instrucciones Técnicas sobre la gestión y revisión del Padrón Municipal, establece que los Ayuntamientos deberán llevar a cabo la actualización del padrón municipal, reflejando altas, bajas y modificaciones que se produzcan, para lo que tendrán en cuenta las normas de gestión que se detallan en el apartado referente a la Gestión del Padrón.

En todos los casos se ha instado a las correspondientes Corporaciones a acometer las actuaciones pertinentes para proceder a la modificación de los datos reflejados en el Padrón Municipal siguiendo para ello el procedimiento legalmente establecido al respecto, de conformidad con lo dispuesto en las Instrucciones Técnicas contenidas en la Resolución de fecha 9-4-1997.

El expediente **Q/1189/00** fue incoado a instancia de parte, contra el Ayuntamiento de Bayubas de Abajo. En el escrito de queja se hacía alusión a posibles irregularidades en la asignación de aprovechamientos comunales, provocadas por el sistema utilizado para el control de permanencia.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Bayubas de Abajo un informe que se transcribe literalmente por su interés para la resolución de la queja:

"En este Ayuntamiento está vigente desde 1958 una Ordenanza especial -cuya copia remito-, para regular la distribución de los aprovechamientos comunales del Monte Pinar n'55 del CUP.

Anualmente en el mes de octubre, se confecciona el Padrón o lista de vecinos que tienen derecho a percibir

el importe de tales aprovechamientos, siempre que hayan cumplido todos y cada uno de los requisitos que aparecen detallados en la citada Ordenanza. Entre los mismos se exige residir de forma efectiva un mínimo de diez meses por año añadiéndose que será suficiente para ser dado de baja en dicho padrón la ausencia durante más de dos meses al año, sin justificar mediante el oportuno certificado, bien sea por enfermedad, movilización, estudios u otra causa de carácter análogo.

El pleno de este Ayuntamiento en sesión ordinaria celebrada el pasado día 1 de octubre acordó por mayoría absoluta de sus miembros excluir del referenciado Padrón a D. XXX, por incumplimiento del requisito de residencia efectiva. Tal exclusión se fundamentó en un escrito realizado por el anterior Alcalde de fecha 2 de julio de 1999 y que con motivo de su cese tras las elecciones municipales de junio, me entregó junto con otra documentación al tomar el relevo en la Alcaldía. En este escrito dejaba constancia de una serie de personas que debían ser excluidas del Padrón de maderas por no haber residido de forma efectiva en la localidad (por no haber pernoctado en el pueblo más de 80 días), al ser de su competencia el control de tal permanencia, entre las mismas figuraba D. XXX.

El perjudicado presentó contra el acuerdo corporativo dos reclamaciones con fechas respectivamente de 8 y 21 de octubre de 1999, las cuales fueron debidamente contestadas y fundamentadas por este Ayuntamiento.

Ante las divergencias y el mal ambiente reinante entre los miembros corporativos del partido al que pertenece el perjudicado, se solicitó informe a la Jefatura del Servicio de Asistencia Técnica a municipios de la Diputación Provincial, en el cual con fecha de 12 de noviembre de 1999 se hace un estudio detallado del requisito de la residencia efectiva de nuestra Ordenanza para ser perceptor de los aprovechamientos comunales.

En base a tal informe y de nuevo, en base al escrito de D. XXX, el Pleno de este Ayuntamiento en sesión de 30-11-999, aprueba definitivamente el Padrón de la Ordenanza forestal para el 2000, ratificándose la exclusión de D. XXX. Finalmente contra tal acuerdo el perjudicado interpone el 20-01-00 recurso potestativo de Reposición en el que alega que no ha quedado debidamente probado su falta de ausencia en la localidad y en el que además esgrime falta de validez del escrito al no tratarse según él de un documento oficial por no estar debidamente registrado.

En sesión de 25-01-00, este Ayuntamiento desestima las pretensiones formuladas por el recurrente".

A la vista de lo informado, se decidió que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento exigía, desde un punto de vista sistemático, la previa delimitación de tres cuestiones de carácter general, de notable interés respecto a su interpretación para el caso que nos ocupaba: 1) si los Reglamentos ejecutivos de desarrollo de la Ley pueden exigir nuevos requisitos para el ejercicio de los derechos subjetivos reconocidos por el texto legal; 2) si las normas municipales pueden hacer una regulación praeter legem, no contraviniendo las leyes, pero sí ampliando su normatividad en desarrollo de la autonomía municipal; 3) el respeto a los derechos que asisten a todo ciudadano en sus relaciones con los sujetos públicos, en el seno del procedimiento administrativo concreto que ahora nos ocupa.

El estudio de la primera de las cuestiones manifestadas se inició mediante una aseveración categórica: nadie discute la sumisión de los reglamentos y ordenanzas a la Leyes, estatales o de la Comunidad Autónoma, según las respectivas competencias. La finalidad de la potestad reglamentaria en orden a la aplicación, ejecución y pormenorización de la norma legal no puede implicar la vulneración de ésta (art. 9.3) de la Constitución y 23 de la Ley 50/1997, de 27 noviembre.)

En este sentido y para el caso que nos ocupaba, se recordaba que el art. 132.1 de la Constitución, atendiendo a la especial naturaleza y significado de los bienes comunales -su titularidad real y material corresponde a los vecinos-, establece una "reserva" normativa respecto a los bienes comunales cuando señala:

"La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, así como su desafectación".

Expresamente, por lo tanto, la Constitución está excluyendo el que por una norma reglamentaria se transgreda el marco legal establecido en la regulación de los bienes comunales sin que pueda invocarse la autonomía municipal consagrada en la Constitución, arts. 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley que regule aquellas materias que, como los bienes comunales, requieren una norma legal; sólo una norma con rango de Ley podrá regular el derecho a su aprovechamiento, sin que en virtud de la competencia municipal en orden a los aprovechamientos de los bienes comunales se pueda imponer a los vecinos unos condicionamientos restrictivos de su derecho patrimonial al margen de la forma que esté determinada en la Ley (STS 14-11-1995).

Respecto a la segunda de las cuestiones planteadas, la ordinamentalidad del reglamento, es decir, si un reglamento de desarrollo de la Ley, como lo es una Ordenanza local, puede incorporar nuevas reglas de derecho al ordenamiento, debe entenderse que efectivamente puede añadir dichas reglas en el sentido de aclarar, desarrollar y concretar los preceptos legales así como dictar normas de procedimiento y regular la organización; cuestiones todas ellas que forman parte del contenido de los reglamentos e indirectamente inciden en los derechos y deberes de los ciudadanos, pudiendo incluso condicionarlos.

Pero ello es cosa distinta de que sobrepasen el modo como ha delimitado la Ley la esfera jurídica de los particulares, definiendo los derechos subjetivos y los deberes y los requisitos necesarios para ser titulares de aquellos derechos. Esta última es una cuestión propia de la Ley, a no sobrepasar por una norma reglamentaria como lo es una ordenanza local. (STS 22-7-1992).

A los efectos que aquí interesan, cumpliendo el mandato constitucional contenido en el art. 132.1 de nuestra Carta Magna, el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante RDLeg 781/1986, de 18 de abril, establece:

"l. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal.

2. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u Ordenanza local al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica.

3. Si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuere imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos.

4. Los Ayuntamientos y Juntas vecinales que, de acuerdo con normas consuetudinarias u Ordenanzas locales tradicionalmente observadas, viniesen ordenando el disfrute y aprovechamiento de bienes comunales, mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de madera a los vecinos, podrán exigir a éstos, como condición previa para participar en los aprovechamientos forestales indicados, determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, según costumbre local, siempre que tales condiciones y la cuantía máxima de las suertes o lotes sean fijadas en Ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquélla, si existiere, o, en otro caso, del Consejo de Estado".

De la lectura del precepto trascrito se desprendía que en determinados y tasados supuestos -concesiones periódicas de suertes o cortas de madera- se permite la introducción de condiciones especiales de vinculación y arraigo o de permanencia a través de una Ordenanza Local. Nos encontramos, pues, ante una remisión normativa a través de la cual la Ley habilita al Reglamento, en este caso una Ordenanza municipal, para establecer una serie de condiciones especiales.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento se desprende que el aprovechamiento de los bienes comunales, cuya adjudicación se halla en el origen de las quejas presentadas ante esta Institución, se ejecuta atendiendo a lo dispuesto en una Ordenanza Especial aprobada en el año 1958, condicionándose dicha adjudicación al previo cumplimiento por los solicitantes de una serie de condiciones consuetudinariamente admitidas por los vecinos, y que han sido puestas de manifiesto en el informe trascrito.

En este sentido y considerando la documentación obrante en esta Institución, no se observó irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Entidad Local en cuanto al establecimiento de condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia a través de la correspondiente ordenanza municipal para proceder a la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, y ello por los siguientes motivos:

Primero.- La forma en la cual se viene efectuando el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales en cuestión es una de las previstas por la normativa vigente (el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante RDLeg 781/1986, de 18 de abril).

Segundo.- La legalidad del establecimiento de condiciones particulares a las cuales se subordine el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales ha sido reconocido tanto por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional como por la del Tribunal Supremo. A modo de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21-11-1994 señala:

"En efecto, en determinados y tasados supuestos se permite la introducción de condiciones especiales que deben cumplir los beneficiarios debido a las circunstancias excepcionales que pueden concurrir, entre las que se encuentran las previstas en el art.75.4 del texto refundido de la legislación de Régimen Local de 1986 (...) Esta disposición autoriza a restringir el número de beneficiarios, excluyendo a una serie de personas de la participación de los aprovechamientos forestales. El establecimiento de las condiciones particulares obedece a la necesidad de preservar los aprovechamientos en algunas poblaciones a las personas que real y efectivamente residen en el término con voluntad de permanencia estable y arraigo, evitándose así situaciones de vecindades ficticias que no responden a una auténtica y verdadera integración en la comunidad".

Por tanto, desde el punto de vista de la legalidad vigente no había nada que objetar a lo dispuesto en el art. 6 de la Ordenanza Especial reguladora de los aprovechamientos comunales del Monte Pinar de Bayubas de Abajo.

Diferente, sin embargo, fue la conclusión cuando el objeto de estudio -tercera de las cuestiones objeto de análisis- se centró en las garantías y derechos que asisten a todo ciudadano en sus relaciones generales con las Administraciones Públicas, en el concreto supuesto que ahora nos ocupa.

La adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales de esa Entidad Local llevada a cabo por el Ayuntamiento de Bayubas de Abajo integra un procedimiento administrativo que se inicia mediante la correspondiente solicitud formulada por los interesados y finaliza con la resolución administrativa que adjudica el aprovechamiento del recurso a los vecinos que corresponda, de conformidad con la normativa que resulte aplicable. Este procedimiento administrativo, como tal, debe ajustarse a las normas y principios básicos establecidos en 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), cuyo contenido resulta aplicable a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en su art. 1, en relación con el 2.1 c) y con los principios generales del derecho, entre ellos los de interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, congruencia, igualdad y audiencia previa del interesado, so pena de incurrir en tacha o vicio de nulidad.

A la luz de la citada norma y de los mencionados principios, dos son las irregularidades que, a juicio de esta Institución, concurrieron en el presente procedimiento:

Primera.- De las actuaciones obrantes en esta Institución, se desprendía que el acto administrativo a través del cual se excluyó del "Padrón Ordenanza Forestal para 2.000" al hoy denunciante se dictó con ausencia de las razones suficientes que permitieran justificar la decisión.

Esta ausencia de constancia de los criterios seguidos para adoptar la decisión administrativa resulta contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad y al contenido del art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del cual:

"l. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (entre otros):

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos".

Considerando que el art. 18.1 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece como derecho de los vecinos del municipio "el acceso a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables", el acto por el cual se excluye a un vecino del citado aprovechamiento limita su esfera de derechos, y por lo tanto habrá de motivarse.

El elemento relevante a la hora de enjuiciar la arbitrariedad de una decisión no es realmente la motivación -forma en la que se expresan los motivos-, sino los motivos, las razones de fondo que permiten justificar la decisión. La importancia de la motivación radica en la expresión de los motivos, pero son estos últimos los realmente trascendentes a efectos de realizar una crítica del ejercicio de una determinada potestad discrecional.

La inclusión de un concepto jurídico indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se otorgue a la Administración capacidad para decidir con plena libertad, sino que, al contrario, viene obligada a la única decisión correcta, tras valorar los hechos acreditados, porque no se trata de una potestad discrecional de la Administración. El órgano competente para la aplicación de la norma no puede inventar el concepto, ni puede darle el contenido que mejor le parezca. La función que cumple la indeterminación de los conceptos jurídicos, lejos de ser la de atribuir discrecionalidad a la Administración, es la de crear la holgura necesaria para que su aplicación pueda ajustarse mejor a la realidad, al espíritu y finalidad de la norma, a la solución justa a ella inherente. La dificultad puede si acaso llevar a reconocer en los casos que se sitúan en el "halo" del concepto un margen de apreciación a favor de la Administración. El margen de apreciación no supone en modo alguno que la Administración pueda llevar a cabo un proceso volitivo o una elección en la determinación de la solución. El margen de apreciación es un ámbito en el que la Administración debe proceder interpretando los hechos a los que son de aplicación el concepto. (STS 22-6-1991; 24-4-1993; 4 y 11-10-1994, entre otras).

Conectando lo expuesto en este punto con el caso que nos ocupa, acorde al criterio de interpretación conforme a la realidad social que impone el art. 3° del Código Civil y la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el concepto de "residencia habitual", que se exige para poder ser beneficiario de tales aprovechamientos, no sólo se comprende la residencia efectiva y el *animus manendi* (o de permanencia en un lugar), esto es, no sólo la constatación fáctica de la integración en la comunidad local sino también el ánimo de integración en el pueblo. Por tanto, el concepto legal indeterminado de residencia habitual se refiere tanto a permanencia en la localidad, desde el punto de vista temporal, como desde una perspectiva de realidad y efectividad.

De la documentación que obra en poder de esta Procuraduría se desprende que la única "razón" que motivó la decisión municipal es un escrito de fecha 2 de julio de 1999 donde el anterior Alcalde exponía:

"D.XXX del 15 de noviembre de 1998, hasta el 2 de julio de 1999 ha faltado del pueblo aproximadamente 80 días intercalados."

No era razonable, a juicio de esta Institución, considerar este escrito motivo suficiente para excluir a un vecino del disfrute de los bienes comunales ya que no tiene valor probatorio alguno al adolecer de graves deficiencias tanto desde el punto de vista formal como material (no existe constancia de que sea un informe emanado del Ayuntamiento; no hace mención a los días concretos en que supuestamente se ausentó el reclamante; no hace mención al sistema utilizado para comprobar las ausencias; etc.).

En cuanto a los efectos de la ausencia de motivación, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 1 de octubre 1988 y de 3 de abril de 1990) ha señala-

do que si de la deficiente o ausente motivación deriva para el interesado un insuficiente conocimiento que le genere indefensión, la tutela de los derechos del administrado exigiría la anulación de la resolución irregular.

Segunda.- La segunda irregularidad formal observada en la actuación llevada a cabo por ese Ayuntamiento, deriva de la ausencia del trámite de audiencia en la instrucción del correspondiente procedimiento administrativo.

Como ya se puso de manifiesto, la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales de esa Entidad Local llevada a cabo por el Ayuntamiento de Bayubas de Abajo integra un procedimiento administrativo que se inicia mediante la correspondiente solicitud formulada por los interesados y finaliza con la resolución administrativa que adjudica el aprovechamiento del recurso a los vecinos que corresponda, de conformidad con la normativa que resulte aplicable. Este procedimiento administrativo, como tal, debe ajustarse a las normas y principios básicos establecidos en 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), cuyo contenido resulta aplicable a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en su art. 1, en relación con el 2.1 c).

En concreto, el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece:

"Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el art. 37.5".

Considerando lo anterior, esa Administración municipal, antes de redactar la propuesta de resolución -en este caso antes de adoptar el acuerdo de Pleno por el que se aprobó el Padrón-, debería haber notificado personalmente a los interesados dicha propuesta concediéndoseles un plazo para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que hubieran estimado pertinentes, fundamentándose para ello en el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Las dos irregularidades puestas de manifiesto supusieron un menoscabo de las garantías que la Ley reconoce a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas y, por ello, han de ser subsanadas con el objeto de reintegrar a los interesados en su esfera jurídica de derechos.

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución:

"Que se proceda a la revocación del acuerdo de Pleno adoptado en sesión ordinaria del día 30-11-99 por el cual se excluyó del "Padrón Ordenanza Forestal para el 2.000 " a D. XXX al adolecer dicho acuerdo de un vicio de anulabilidad, a tenor de lo dispuesto en los artículos 63 y 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

Resolución que, en este caso, no fue aceptada.

En los expedientes que se tramitaron en esta Institución con los números **Q/9/00, Q/10/00, Q/11/00, Q/12/00, Q/13/00 y Q/14/00**, los afectados manifestaban su disconformidad con la adjudicación de roturos de monte de titularidad pública llevada a cabo por el Ayuntamiento de Sotobañado y Priorato (Palencia), disconformidad que se había traducido en la presentación ante el Ayuntamiento de seis escritos.

Los citados escritos, en los que se solicitaba la puesta de manifiesto del expediente, la expresión de las razones y motivos que habían servido de pauta a la hora de proceder a la adjudicación de los roturos, así como de las circunstancias que habían dado lugar a la exclusión de los que suscribían, no fueron objeto de contestación alguna por parte de esa Administración Local.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Sotobañado y Priorato un informe en el cual se hacía constar textualmente:

"Primero.- Es costumbre y normativa de este municipio el proceder, cada cinco años, a la adjudicación entre los vecinos del pueblo del aprovechamiento de tierras de labor y siembra (roturos), propiedad del Ayuntamiento.

Segundo.- Para poder optar a este aprovechamiento se tienen establecidas y aprobadas, desde hace varios quinquenios, una serie de condiciones, como son, primera y primordialmente, ser vecino del pueblo, no del municipio; no ser deudor a las arcas municipales; estar en activo, es decir no ser jubilado ni ser pensionista, (el vecino que disfrutaba del aprovechamiento al cumplir la edad de jubilación o pasar a ser pensionista, dejaba el lote a la libre disposición del Ayuntamiento, que procedía a la adjudicación, bien, a nuevo vecino con derecho a ello, o bien, mediante subasta); el vecino soltero no tiene derecho si su padre o madre tiene derecho al aprovechamiento; así como otras que se establecen según las circunstancias que se originen al momento de la adjudicación.

Tercero.- Todas esas condiciones son de sobra conocidas por todo el vecindario y se han venido observando y practicando desde hace muchos años, sin que hasta el momento se hayan producido reclamaciones, objeciones o denuncias de ninguna clase sobre el proceder del Ayuntamiento.

Cuarto.- En la adjudicación del aprovechamiento de tierras para este quinquenio, llevada a cabo en el mes de noviembre pasado, y sin saber ni comprender por qué

razón, un grupo de vecinos, concretamente seis de ellos, todos jubilados, que conocen el uso y costumbre del pue - blo en el aprovechamiento de los roturos y que, incluso, han cumplido y respetado la normativa sin objeción ni reparo de ningún género, han solicitado la adjudicación de roturos. Petición a la que no ha accedido el Ayunta - miento por no considerarlo justo ni correcto y, sobre todo, respetando el criterio mayoritario del pueblo y el uso y costumbre establecido.

Quinto.- Sobre este mismo asunto (parece ser que se trata de los mismos vecinos), han acudido a la Delega - ción Territorial de la Junta de Castilla y León, a la que ante el requerimiento que hizo al Ayuntamiento, se remi - tió e informó sobre todas las diligencias y actuaciones llevadas a cabo en la adjudicación del aprovechamiento de tierras de labor y siembra para el presente quinque - nio."

El pronunciamiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia avalaba la legalidad de la actuación administrativa controvertida.

A la vista de todo lo informado, procede señalar que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Administración exigía, desde un punto de vista sistemático, la previa delimitación de dos ámbitos diferenciados: un primer ámbito material, en donde es necesario determinar si los criterios utilizados por el Ayuntamiento para denegar la adjudicación de los aprovechamientos de bienes comunales a los autores de las quejas de referencia se ajustaban a la legalidad vigente; y un segundo ámbito formal, el estudio del respeto a los derechos que asisten a todo ciudadano en sus relaciones con los sujetos públicos, en el seno del procedimiento administrativo concreto que ahora nos ocupa.

El estudio de la primera de las cuestiones manifestadas procede iniciarse mediante un breve resumen del régimen jurídico de los bienes comunales de las entidades locales y de su aprovechamiento, puesto que éste integra el conjunto de normas jurídicas con las que se ha de contrastar la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento.

Cumpliendo el mandato constitucional contenido en el art. 132.1 de nuestra Carta Magna, el Capítulo I del Título VI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, regula los bienes de las entidades locales. En concreto, y a los efectos que aquí interesan, el art. 79.3 de la citada norma legal, dispone en su segundo inciso:

"Tienen la consideración de comunales aquellos bienes cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos."

Por su parte, y ya en cuanto al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante RDLeg 781/1986, de 18 de abril, establece:

"1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal.

2. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u Ordenanza local al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica."

El desarrollo reglamentario de las normas legales en materia de bienes de las entidades locales se ha llevado a cabo a través del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio. El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales es objeto de regulación en la Sección 3ª , del Capítulo IV del Título I de la citada norma. En concreto el art. 94, que abre esta Sección, dispone:

"1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación común o cultivo colectivo.

2. Sólo cuando tal disfrute fuere impracticable se adoptará una de las formas siguientes:

- Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o

- Adjudicación por lotes o suertes.

3. Si estas modalidades no resultaran posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio."

El régimen de fuentes que ha de regir las formas de aprovechamiento de los bienes comunales se establece en el art. 95 de la misma norma reglamentaria, en virtud del cual:

"Cada forma de aprovechamiento se ajustará, en su detalle, a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, o a las que, cuando fuere procedente, apruebe el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en cada caso, oído el Consejo de Estado o el Órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquélla si existiera."

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento se desprendía que el aprovechamiento de los bienes comunales, cuya adjudicación se hallaba en el origen de las quejas presentadas ante esta Institución, se realizaba mediante el sistema de adjudicación por lotes, extremo éste puesto de manifiesto también por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, subordinándose la adjudicación al previo cumplimiento por los solicitantes de una serie de condiciones consuetudinariamente admitidas por los vecinos, y que han sido puestas de manifiesto en el informe trascrito. En concreto, los firmantes de la queja resultaron excluidos del

aprovechamiento por el incumplimiento de una de aquellas condiciones, cual es la de encontrarse en activo y no ser ni jubilado ni pensionista.

En este sentido y considerando la documentación obrante en esta Institución, no se observaba irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por esa Entidad Local en cuanto a la aplicación de los criterios materiales para proceder a la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, y ello por los siguientes motivos:

Primero.- La forma en la cual se viene efectuando el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales en cuestión es una de las previstas por la normativa vigente (art. 94.2 b) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales).

Segundo.- Los preceptos consuetudinarios que han presidido la adjudicación llevada a cabo por ese Ayuntamiento, se encuentran expresamente reconocidos como normas jurídicas aplicables, no sólo en la normativa específica de bienes comunales de las entidades locales que anteriormente hemos resumido, sino en el propio régimen general de fuentes del derecho vigente en nuestro ordenamiento jurídico, en virtud de lo dispuesto, con carácter general, en el primer apartado del artículo primero de nuestro Código Civil, y en relación con la costumbre como fuente del derecho, en el apartado tercero del artículo primero del mismo cuerpo normativo.

Tercero.- La legalidad del establecimiento de condiciones particulares a las cuales se subordine el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales ha sido reconocido por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de noviembre de 1994, señalaba expresamente la finalidad perseguida por el establecimiento de las citadas condiciones:

"En definitiva, estas restricciones complementarias o condiciones particulares tienen su razón de ser y justificación en la necesidad de conservación y subsistencia de los patrimonios comunales de las entidades locales."

Esta misma Sentencia se hace eco de la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras STC 75/983), según la cual tales condiciones o diferenciaciones normativas no tendrán una naturaleza discriminatoria cuando: "Exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida".

El juicio de razonabilidad al que hace referencia el Tribunal Constitucional debe hacerse en el caso que nos ocupa entre la necesaria conservación del patrimonio comunal del Ayuntamiento (finalidad del establecimiento de condiciones previas al acceso al aprovechamiento) y el criterio aplicado para la exclusión del aprovechamiento de los solicitantes (en este caso, encontrarse en la situación de jubilación).

Este juicio no puede sino resultar positivo considerando la lógica preferencia que han de tener en la adjudicación del aprovechamiento y disfrute del recurso aquellos que encontrándose activos no perciben pensión alguna de jubilación, sobre aquellos que, por haber abandonado toda actividad laboral y cumplir las condiciones legales previstas para ello, perciben una prestación económica dirigida a subvenir las necesidades económicas propias de su situación.

Por tanto, desde el punto de vista de la legalidad vigente no había nada que objetar a la actuación material llevada a cabo por el Ayuntamiento en la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales de la entidad local.

Diferente, sin embargo, ha de ser la conclusión si lo que es objeto de estudio es el respeto de las garantías y derechos que asisten a todo ciudadano en sus relaciones generales con las Administraciones Públicas, en el concreto supuesto que ahora nos ocupa.

La adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales de la Entidad Local llevada a cabo por el Ayuntamiento de Sotobañado y Priorato integraba un procedimiento administrativo que se iniciaba mediante la correspondiente solicitud formulada por los interesados y finalizaba con la resolución administrativa que adjudica el aprovechamiento del recurso a los vecinos que corresponda, de conformidad con la normativa que resulte aplicable. Este procedimiento administrativo, como tal, debería ajustarse a las normas y principios básicos establecidos en 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), cuyo contenido resulta aplicable a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en su art. 1, en relación con el 2.1 c).

A la luz de la citada norma dos eran las irregularidades que, a juicio de esta Institución, concurrían en el procedimiento:

Primera**.-** De las actuaciones obrantes en esta Institución, se desprende que el acto administrativo a través del cual se procedió a la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de "tierras de labor y siembra, propiedad del Ayuntamiento" no contenía referencia alguna a los criterios que constituían el fundamento de la exclusión de aquél a los autores de las quejas ahora estudiadas.

Esta ausencia de constancia de los criterios seguidos para adoptar la decisión administrativa resulta contraria al principio de motivación de los actos administrativos y al contenido del art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del cual:

"1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (entre otros):

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos."

Considerando que el art. 18.1 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece como derecho de los vecinos del municipio "el acceso a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables", el acto por el cual se excluye a un vecino del citado aprovechamiento limita su esfera de derechos, y por lo tanto habrá de motivarse.

Motivar un acto administrativo no es sino reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho (en este caso de origen consuetudinario) que autoriza tal decisión y de cuya aplicación surge. Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC de 16 de junio de 1982) la motivación no precisa ser extensa, basta con que sea racional y suficiente. En el presente caso resultaría suficiente la referencia al criterio incumplido por los autores de la queja, fundamento de su exclusión.

La motivación del acto administrativo constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar la decisión administrativa con posibilidad de criticar las bases en que se funda, así como facilita el control jurisdiccional de la Administración, establecido con carácter general en el art. 106.1 de la Constitución Española.

Segunda.- La segunda irregularidad formal observada en la actuación llevada a cabo por esa Administración deriva de la ausencia de contestación por parte de ese Ayuntamiento a los escritos presentados con fecha 3 de noviembre de 1999 por los ahora firmantes de las quejas.

Más allá de la obligación genérica que vincula a todas las Administraciones Públicas de resolver expresamente las peticiones presentadas por los ciudadanos, en este supuesto existe un cauce jurídico idóneo para resolver las reclamaciones presentadas, cual es la vía del recurso administrativo.

La adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales constituye una resolución administrativa adoptada por el Pleno del Ayuntamiento susceptible de recurso frente a la propia Administración Municipal y frente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En concreto, y dentro del ámbito de los recursos administrativos, dicha resolución es susceptible de recurso potestativo de reposición, dado que el objeto de éste son los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 116.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificada en este extremo por la Ley 4/1999, de 13 de enero), en virtud del cual:

"Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo."

En este sentido, dispone el art. 52.2 de la ya citada Ley 7/1985, de 2 de abril,

"Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades (entre otros):

a) Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Comisiones de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una Ley sectorial requiera aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del art. 27.2."

Considerando lo anterior, esa Administración municipal, ante la presentación de los escritos cuya ausencia de contestación había dado lugar a las quejas que ahora se resuelven, debió tramitar aquellos como recursos potestativos de reposición frente al acto administrativo mediante el cual se excluía a los interesados del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales del municipio, fundamentándose para ello en el art. 110 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El apartado primero del precepto señalado establece los requisitos mínimos que han de cumplir los escritos de interposición de recursos administrativos, señalando:

"La interposición del recurso deberá expresar:

a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.

b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.

c) Lugar, fecha y firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.

e**)** Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas."

Del estudio de los escritos presentados, se desprendía el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos expresados, encontrándose implícita la voluntad impugnatoria del acuerdo municipal en la petición de expresión de las razones que han dado lugar a la exclusión de los recurrentes (no en vano, en principio, tales razones eran desconocidas para ellos como se ha puesto de manifiesto).

Ello cobra aún mayor relevancia, si se considera lo dispuesto en el apartado segundo del art. 110 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del cual se dispone:

"El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter."

El precepto anterior supone el trasunto al ámbito de los recursos administrativos del principio antiformalista

que impregna todo el articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, e implica, tal y como ha reconocido la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 16 de enero de 1996 y STS de 17 de marzo de 1999), la obligación de las Administraciones Públicas de dar la tramitación que corresponda a los escritos impugnatorios, con independencia de la calificación que le atribuya su autor, e incluso cuando carezcan del ritualismo de la denominación expresa, si cumplen el resto de los requisitos exigidos por la Ley (que son los contenidos en el art. 110.1 de la Ley 30/1992, anteriormente trascrito).

Las dos irregularidades formales puestas de manifiesto suponen un menoscabo de las garantías que la Ley reconoce a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas y, por ello, han de ser subsanadas con el objeto de reintegrar a los interesados en la integridad de su esfera jurídica de derechos.

Para ello, bastaría con volver a notificar a los solicitantes de la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales de ese municipio que resultaron excluidos la decisión administrativa, manifestando esta vez el criterio que sirvió de fundamento a la misma, con la finalidad de que aquéllos puedan recurrir potestativamente ante el Pleno del ayuntamiento la decisión adoptada, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero) o acudir, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa si así lo estimasen oportuno a su derecho.

De esta forma se respetaría el derecho de defensa de los autores de las quejas, proporcionando a éstos los conocimientos necesarios para utilizar los instrumentos diseñados por el ordenamiento jurídico para reaccionar frente a las decisiones administrativas, ya sea en vía administrativa o judicial, al tiempo que se desterraría cualquier vestigio de discrecionalidad de la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento.

Por todo ello, se formuló la siguiente Resolución:

"Primero.- Notificar a los solicitantes excluidos del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales la decisión administrativa motivada.

Segundo.- Conceder un nuevo plazo para que los interesados que no resultaran adjudicatarios puedan interponer recurso potestativo de reposición frente a la resolución adoptada.

Así mismo, vengo a formular a esa Administración Municipal Recordatorio de los Deberes Legales contenidos en los siguientes preceptos:

1. Artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. Artículo 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada."

Resolución que fue aceptada por la Administración afectada.

2.1.2. Bienes de dominio público

En el expediente **Q/283/00** el reclamante denunciaba la negativa del Ayuntamiento de Tardelcuende (Soria) a expedir certificación del acta del deslinde y amojonamiento celebrado el día 13 de agosto de 1999.

Una vez recibida la información interesada, el Ayuntamiento en su primer informe nos hacía saber: *"Nunca se ha negado este Ayuntamiento a expedir certificado del acta de deslinde y amojonamiento. Sin embargo considera que el acto de deslinde no ha reunido las condiciones formales de validez..."*.

No obstante, lo cierto era que la expedición de la certificación interesada no había tenido lugar, alegando los posibles vicios del procedimiento de deslinde.

Pues bien, analizada la documentación obrante en el presente expediente, resultaba evidente que el hecho de que se pretendiese la práctica de un nuevo acto de deslinde constituía una denegación tácita del derecho de acceso a los archivos municipales solicitado por el interesado sin que se hubiese emitido una denegación expresa al respecto. Ello implicaba una vulneración de lo establecido en los arts. 35 a) de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en conexión con el art. 18. e), art. 70.3 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril de Bases del Régimen Local y art. 105 de nuestra Constitución.

Constituye derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, el conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y copia de los documentos contenidos en ellos.

En definitiva, el obtener certificación del acto de deslinde obrante en el expediente en el que es parte interesada, previa petición razonada, dirigiendo su solicitud a la Administración municipal, es un derecho que asiste al afectado en relación a todos expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución.

No obstante, la denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada (ST del T.S. de 1-7-1987). Resolución motivada que no tuvo lugar, causando una situación de indefensión en el reclamante.

Por otro lado, abordando la cuestión referente a la tramitación del expediente de deslinde, indicar que el procedimiento al que ha de ajustarse el deslinde administrativo está compuesto por una serie de trámites por medio de los cuales se declaran los límites y la posesión

del bien en cuestión. En este sentido se ha pronunciado la STTS de 22 de mayo de 1985.

Procedimiento que habrá de ajustarse a los términos previstos en los arts. 56 y ss. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986 de 13 de junio), el cual podrá iniciarse a instancia de parte, como así ocurrió en el presente caso.

Pues bien, una vez solicitado, se procederá a adoptar el acuerdo correspondiente, para lo cual se requerirá el examen previo de una Memoria que deberá contener los requisitos señalados en el art. 58 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Esta Memoria será examinada y se formalizará en el oportuno expediente, que deberá respetar en todo momento el principio de legitimidad registral conforme a la STTS de 5 de noviembre de 1990.

De conformidad con la memoria, firmada por el Alcalde o Presidente de la Corporación, se procederá a la elaboración de un presupuesto de gastos que producirá el deslinde, el cual contendrá los gastos técnicos, que serán valorados por peritos especializados, cantidades que correrán a cargo de los particulares. Ahora bien, la aceptación de la asunción de esos gastos deberá constar en el expediente.

La memoria, junto con los presupuestos de gastos, formará el expediente administrativo que abre paso al procedimiento de deslinde, en cuyo caso el Alcalde adoptará las medidas necesarias para evitar posibles problemas en los bienes objeto de deslinde. El expediente en cuestión será elevado al pleno de la Corporación previo dictamen del Secretario o, en su caso, de la Asesoría Jurídica o, en su defecto, por un letrado (art. 9.3 RB), que adoptará el acuerdo de deslinde.

El acuerdo de deslinde será notificado a los propietarios de las fincas colindantes, así como a los que tengan derechos reales sobre las mismas. Si tanto unos como los otros no son notificados, esto puede dar lugar a la nulidad de las actuaciones que se hayan realizado.

Pero además, no sólo será necesario esta notificación personal, sino que será necesaria su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento respectivo, trámites todos ellos que no constaban en el expediente que nos fue remitido.

Asimismo, tanto la notificación como la publicación deberán contener los datos identificativos de cada finca y la fecha, hora y lugar donde se van a iniciar las operaciones de deslinde (el objetivo de la publicidad no es otro que el de que todo interesado en el procedimiento aporte la documentación y haga las alegaciones oportunas para el esclarecimiento de la situación en un plazo de 20 días anteriores al comienzo de las operaciones dirigidas al deslinde, transcurrido el cual no podrá aportarse prueba alguna).

Las operaciones de deslinde se iniciarán con el apeo que se configura como la operación dirigida a fijar los lindes de la finca; una vez fijados, se reflejarán en el acta correspondiente. En esta operación deberán estar presentes, además del Alcalde y el Secretario de la Corporación o persona en quien se delegue, un técnico con título facultativo aprobado y los prácticos que designe la Entidad, además de poder asistir los interesados, siempre que lo estimen oportuno, junto con sus representantes (técnicos que no asistieron al acto).

Las operaciones de deslinde serán plasmadas en un acta, la cual deberá contener los presupuestos establecidos en el art. 64.3 RB, entre los que se encuentra la firma de todos los asistentes y hora de conclusión del deslinde, lo cual tampoco constaba en el acta que fue levantada en su día.

Una vez concluidas las operaciones de deslinde se procederá a la inclusión del acta o actas al expediente que constituirá el acuerdo provisional de deslinde, acuerdo que deberá ser puesto de manifiesto a los interesados para que aleguen lo que estimen conveniente, al ser un trámite esencial de todo procedimiento administrativo, salvo que no sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado (art. 84.4 LRJ-PAC).

Finalmente tendrá lugar la aprobación definitiva del acuerdo de deslinde, que devengará firme, y sólo podrá ser impugnado ante la vía contencioso-administrativa.

En base a todo lo expuesto y dados los vicios apreciados en la tramitación del expediente, se consideró oportuno dirigir a la Corporación municipal la siguiente Resolución:

"Que, con independencia de que la tramitación del procedimiento de deslinde y amojonamiento se ajuste a los requisitos establecidos en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, se proceda a la expedi - ción del certificado del acta de deslinde de fecha 13 de agosto de 1999 interesado por el afectado o, en caso contrario, se desestime su expedición de manera motiva - da."

El Ayuntamiento respondió aceptando la presente resolución, por lo que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1709/99** se cuestionaba la legalidad del acuerdo de la Junta Vecinal de San Cibrián de Ardón en virtud del cual se había iniciado y resuelto el expediente de deslinde de un camino, que limitaba con la propiedad de los reclamantes.

Como fundamento de su reclamación alegaban los interesados, en síntesis, por una parte, la incompetencia de la Junta Vecinal para proceder al deslinde de los terrenos y, por otra, la improcedencia de la recuperación posesoria de los terrenos por no hallarse justificado el requisito de efectiva posesión pública, frente al que opo-

nían además la licencia municipal de vallado de la finca y la inscripción registral de la misma.

No puede dejarse de compartir la afirmación de la Junta Vecinal relativa a que del otorgamiento de una licencia de cierre o vallado no se deriva derecho alguno a favor del propietario del terreno en cuestión, pues las licencias se otorgan salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros -art. 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RS) aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955-.

En principio, pues, no hay, o no debe haber, incompatibilidad entre la autorización de un permiso de vallado de una finca y un posterior acto de deslinde sobre el camino colindante a esa finca, ya que para una y otra actuación están plenamente habilitadas las Corporaciones Locales, conforme a lo dispuesto en el art. 8 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto 17 junio 1955, y 56 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 junio.

Sin embargo, conviene en todo caso precisar cuál es el alcance del deslinde administrativo, ya que no tiene carácter reivindicativo del dominio y no puede emplearse para ventilar cuestiones de propiedad. (STS 15 de diciembre de 1987, 8 de febrero de 1990, 8 de julio de 1998).

Como ha quedado dicho, alegaba el reclamante que *"la Junta Vecinal de San Cibrián carece de competencia para proceder al deslinde ya que esta competencia corresponde exclusivamente al titular del camino de uso público con el que linda la bodega y que es el Ayuntamiento de Ardón"*.

El art. 56 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales dispone que las Corporaciones Locales tienen la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares cuyos límites aparezcan imprecisos. Por tanto, la competencia de esa entidad local frente a la del Ayuntamiento, alegada por el interesado, dependerá de que se trate o no de un camino de su titularidad, sin que se haya aportado ningún dato sobre la pertenencia del camino a la entidad de San Cibrián de Ardón ni tampoco al Ayuntamiento de Ardón.

Aun siendo una de las prerrogativas de las entidades locales menores la potestad de deslinde (arts. 4.2 de la 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y 51 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), en cuya virtud aquéllas tienen la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares cuyos límites aparezcan imprecisos (art. 56.1 del citado Reglamento), el objeto del deslinde administrativo viene constituido por la fijación de los límites de una finca, sin prejuzgar la cuestión de propiedad o de derechos reales, ratificándolo así el art. 57.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

Por tanto no puede, bajo pretexto de deslindar un camino, reivindicar la Administración un bien o franja de terreno, cuando su titularidad no está clara en los términos indubitados que el Reglamento de Bienes exige.

Es precisamente aquí donde se producen las divergencias entre lo manifestado por el reclamante y lo informado por la Junta Vecinal, ya que según consta en el informe de esta última, *"en el referido expediente de deslinde figuran informaciones testificales y ortofotoplanos catastrales que acreditan la titularidad pública de los terrenos usurpados por los hermanos XXX, de uso inveterado por parte de los habitantes de esta localidad"*.

Frente a ello se afirmaba por los reclamantes que *"no existe ninguna prueba de la titularidad pública del terreno, pues ni figura en el inventario de bienes de la Entidad, ni en los planos catastrales, ni existe ningún dato aparente que permita sostener que el trozo de finca discutido forma parte del camino público. Además no se respeta la eficacia de la inscripción registral de la finca cuyo deslinde se pretende"*.

La Administración debe limitarse en los actos administrativos que resuelvan el expediente a definir la situación de hecho posesoria en las zonas en conflicto, para lo cual ha de resolver el expediente basándose en general en las pruebas que contribuyan a formar juicio sobre las cuestiones planteadas y de las que pueda deducir con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho.

Aunque no cabe negar a la Administración la facultad de promover y ejecutar el deslinde de los bienes, no puede, sin embargo, aquélla desentenderse de las demás situaciones consolidadas a favor de los particulares que vengan amparadas o protegidas por preceptos civiles o hipotecarios.

De forma reiterada la jurisprudencia ha sentado el criterio que prohíbe todo intento de reivindicación administrativa a través de un deslinde y obliga a respetar la posesión de los bienes amparados en una inscripción registral -Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1977, 11 de julio de 1978, 5 de abril de 1979 y 3 de marzo de 1992-.

Por ello, siendo el deslinde una actividad dirigida a poner de manifiesto la posesión inherente al derecho de propiedad y encaminada a dotar a la Administración de la posibilidad de recuperar aquélla por sí misma, sin necesidad de acudir a la tutela judicial, este privilegio ha de ser templado con el debido respeto y, ante una apariencia suficientemente sólida de pacífica posesión amparada por un título dominical, hay que deferir la posible controversia sobre la misma directamente a la jurisdicción civil.

Según el criterio jurisprudencial sentado con ocasión de la interpretación del art. 38 de la Ley Hipotecaria, si al practicarse un deslinde administrativo se comprueba la

existencia en él de dominios que resultan inscritos en el Registro de la Propiedad a favor de particulares, deberá tenerse en cuenta esta circunstancia y reservarse expresamente los derechos de dominio y posesión de los particulares interesados, en cuanto el deslinde administrativo prejuzga únicamente la posesión de la zona deslindada en favor de la Administración, pero no la propiedad que puedan tener o alegar terceras personas si las fincas se hallan inscritas, surtiendo la inscripción efectos respecto de terceros y creando a favor de su titular la presunción legal de la posesión *de iure*, ya que lo único que hace la operación de deslinde es precisar los límites inciertos, sin prejuzgar los derechos de los particulares.

De lo expuesto se deriva que el deslinde administrativo obliga a la Administración a respetar las situaciones de derecho protegidas por las presunciones posesorias establecidas en el ordenamiento civil e hipotecario y, especialmente, por la presunción de legalidad que se deriva del concreto texto del art. 38 de la Ley Hipotecaria en favor de la propiedad inscrita en el Registro el cual establece una limitación a la facultad de deslinde de la Administración (así lo indican las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de abril de 1979, 13 de febrero de 1984 y 3 de marzo de 1994, entre otras).

Al tener inscrito el dominio del inmueble, los reclamantes se favorecían de la presunción de que ostentan la posesión del mismo, extendiéndose el estado posesorio a todo lo comprendido dentro del perímetro de su finca.

Las operaciones técnicas de comprobación y la rectificación de situaciones jurídicas sólo son posibles legalmente si nos encontramos ante supuestos plenamente acreditados, esto es, la Administración, en el momento de levantar el acta de apeo, o al aprobar el deslinde, no puede desentenderse de las demás situaciones jurídicas consolidadas a favor de los particulares colindantes por venir éstas amparadas o protegidas por preceptos civiles e hipotecarios, por lo cual la Administración no puede hacer declaraciones posesorias, aun con el carácter de provisionales, en contra de tales situaciones jurídicas por la vía del deslinde administrativo.

Es cierto que el principio de exactitud registral y la certeza de lo consignado en los títulos que permiten la inscripción no alcanza a los datos de mero hecho (como los referentes a cabida, linderos, situación, naturaleza, accidentes, etc.). Sin embargo, sin dejar de ser esto cierto, puesto que la presunción de exactitud legitimadora ampara únicamente los datos jurídicos, la Administración tenía que haber acreditado a través de los medios probatorios establecidos en derecho la inexactitud del Registro en cuanto a tales datos materiales no limitándose a invocar simplemente otros medios como declaraciones testifícales y planos, sin que la discordancia entre la realidad extrarregistral y los datos del Registro haya quedado demostrada.

En conclusión, la titularidad de un derecho de propiedad sobre fincas inscritas en el Registro de la Propiedad hace que entren en juego los principios de fe pública y legitimación registral los cuales impiden a la Administración hacer una declaración provisional de posesión que contradiga la declaración o presunción legal del art. 38 de la Ley Hipotecaria: "A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos (...) existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo (...). De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio (…) tiene la posesión de los mismos".

La apariencia de pacífica posesión amparada legalmente por estar apoyada en título dominical inscrito ha de ser atendida al verificarse el deslinde controvertido con la consecuente necesidad de anular el acto de deslinde, en caso contrario.

Por lo expuesto, con fecha 13-9-00 se emitió la Resolución siguiente:

"Que se proceda a verificar que la franja de terreno controvertida se encuentra amparada por el título regis - tral aportado por los interesados al expediente de des - linde y, en caso positivo, se declare la nulidad del acuer - do de deslinde del camino de Carroleón a la altura de las bodegas citadas, sin perjuicio de que se inste judi - cialmente la acción recuperatoria de la propiedad de los terrenos."

Posteriormente la Junta Vecinal de Ardón comunicó que la cuestión se hallaba pendiente de resolución judicial.

Por otro lado, resulta bastante frecuente, sobre todo en las localidades pequeñas de carácter agrícola, que los vecinos del lugar invadan parte de los viales al proceder al cerramiento de sus fincas.

Esta cuestión quedó reflejada en el expediente **Q/943/99,** en el cual se hacía alusión a la usurpación por parte de los herederos de D. XXX de parte de una calle de la localidad de Vegas del Condado (León) mediante el cerramiento de una finca de su propiedad.

Después de dirigirnos al Ayuntamiento en petición de información, constatamos que las únicas actuaciones practicadas para determinar la veracidad de la denuncia fue una visita de inspección cuyo resultado no ponía de manifiesto ningún aprovechamiento ilegal.

El art. 4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), señala lo siguiente:

"1.- En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden, en todo caso, a los municipios, las provincias y las islas:

a) Las potestades de recuperación de oficio de sus bienes."

Esta prerrogativa viene igualmente contenida en el art. 82 de la LBRL, que dice que las entidades locales

gozan, respecto de sus bienes, de las siguientes prerrogativas:

"b) La de recuperar por si mismas su posesión en cualquier momento, cuando se trate de los de dominio público y, en el plazo de un año, los patrimoniales."

El RD 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), desarrolla la potestad de recuperación posesoria en sus arts. 70 y 71, haciendo éste una remisión en cuanto al procedimiento a lo regulado en el propio reglamento para la potestad investigadora.

La iniciación del procedimiento para la recuperación de la posesión supone, más que una facultad, un deber, pues las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos contra cualquier usurpación; obligación que viene impuesta en los arts. 68 LBRL y 9.2 del RBEL.

Somos conscientes de que tal obligación sólo le alcanza cuando medien al efecto fundamentos suficientemente razonables que la Entidad tendrá que sopesar con la finalidad de evitar acciones que por su inconsistencia pudieren estar abocadas de antemano al fracaso.

Es decir, al amparo de estos preceptos no pueden mantenerse pleitos insostenibles y sin fundamento o base alguna que supongan temeridad, o lo que es lo mismo, la Entidad local no tiene la obligación de ejercitar la acción si entiende que no es procedente.

Pero para ello, una vez recibida la denuncia, la Administración, y antes de acordar la apertura del expediente, deberá proceder a la realización de un estudio previo sobre la procedencia del ejercicio de la acción, estudio que no tuvo lugar o, cuando menos, resultaba incompleto e insuficiente.

Por todo ello se consideró adecuado dirigir al Ayuntamiento de Vegas del Condado la siguiente Resolución:

"Que por parte de ese Consistorio se proceda a elaborar un estudio previo que permita determinar la procedencia o improcedencia de la incoación del expediente de recuperación de oficio, efectuando las oportunas averiguaciones en el inventario de bienes municipales y demás documentación obrante en ese Ayuntamiento o, en su defecto, a recoger testimonio de los vecinos del lugar, y a interesar al SAM (Servicio de Asistencia a Municipios) de la Diputación de León la emisión de un informe técnico sobre la cuestión objeto de debate."

Con fecha 5 de abril de 2000 el Ayuntamiento manifestó su conformidad con la resolución, procediéndose al archivo del expediente.

En el expediente **Q/2119/99** se denunciaba la posible invasión de terreno de dominio público en el municipio de Barruelo de Santullán (Palencia) mediante la realización de obras de ampliación de una vivienda.

El informe solicitado al Ayuntamiento negaba que la franja de terreno discutida tuviera el pretendido carácter público, en prueba de lo cual indicaba que el autor de la obra había adquirido la parcela por medio de subasta judicial.

Sin embargo, se adjuntaba a su respuesta el informe de los servicios técnicos municipales, en el que se hacía constar que *"según el plano del catastro la parte trasera de la casa en cuestión es vía pública"*, a la vez que se afirmaba que *"la construcción obtuvo licencia de obras en el año 1985 y que se trata de un asunto entre particulares fuera de la competencia municipal"*.

En principio, las relaciones jurídico-privadas que afectan a toda clase de bienes, sean estos de naturaleza pública o privada, son de la competencia de la jurisdicción ordinaria, entre ellas, por supuesto, las referentes a la propiedad o posesión de tales bienes, hallándose las Corporaciones Locales titulares de esos bienes legitimadas para ejercitar las acciones encaminadas a su defensa.

En ciertos casos de excepción, como ocurre con el deslinde de bienes, recuperación posesoria, etc., cuestiones que, en general, son de la competencia de la jurisdicción ordinaria están también atribuidas a la propia Administración, y ello por razones de interés público que esos bienes están llamados a cumplir.

Desde luego, la posibilidad de que exista una construcción asentada en un bien de dominio público y que la licencia fuera otorgada sin que a su solicitud se acompañara toda la documentación exigible no puede calificarse de asunto entre particulares y, mucho menos, fuera de la competencia municipal; la Administración está obligada a defender el dominio público, empezando por la utilización de sus prerrogativas de autotutela.

El art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), señala que, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias corresponden, en todo caso, a los municipios: "d) Las potestades de investigación y recuperación de oficio de sus bienes".

También el art. 82 de la LBRL establece que las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de algunas prerrogativas, entre las que se encuentra la de recuperar por sí mismas su posesión, en cualquier momento, cuando se trate de los de dominio público; prerrogativas que se desarrollan en los arts. 44 y ss. del Reglamento de Bienes, RD 1372/1986, de 13 de junio.

El hecho de que en este caso concreto se cuestionara el derecho de propiedad sobre el espacio donde se asentaba parte de la construcción de la calle había llevado a considerar al Ayuntamiento que se trataba de una cuestión de Derecho privado.

Es cierto que, en principio, para otorgar una licencia no se exige justificar la titularidad dominical sobre los

terrenos en los que pretende actuarse (STS 5-6-71), aunque, lógicamente, este principio es susceptible de matizaciones en función de las circunstancias concurrentes, siendo lícita en todo caso la denegación de las licencias cuando resulte probado que los terrenos son de dominio público o existan dudas razonables sobre la titularidad privada de los mismos (STS 3-7-91, 25-9-91, 25-2-92, 5-4-93, entre otras muchas).

En este caso existían al menos dudas razonables sobre la naturaleza de dominio público de los terrenos, pues con carácter de vía pública aparecían en los planos catastrales.

Se argumentaba en la respuesta del Ayuntamiento que *"no se ha invadido terreno público porque el Sr. X adquirió la parcela en cuestión en subasta judicial"*.

De la documentación obrante en el expediente se deducía que la finca no había sido adquirida en subasta judicial, sino en subasta acordada en un procedimiento de recaudación en periodo de apremio, arts. 143 y 144 del Reglamento General de Recaudación, D 3154/1968, de 14 de noviembre.

El apremio sobre el patrimonio es uno de los medios de los que dispone la Administración para la ejecución forzosa de los actos, se trata de una manifestación de la potestad ejecutoria que permite a la Administración obtener la efectividad de sus resoluciones por sí misma, precisamente sin auxilio judicial.

Una vez precisado debía reconocerse que existen puntos de aproximación entre los trámites del procedimiento judicial de ejecución denominado juicio ejecutivo y el que se regula en el Reglamento General de Recaudación.

La subasta judicial es un negocio jurídico formal donde rige para la plena producción de efectos la sujeción al principio de legalidad, de manera que sus requisitos son garantías de la seriedad de la oferta pública que la caracteriza y del cumplimiento de todas sus formalidades; la subasta realizada en el procedimiento administrativo de recaudación no goza de las mismas garantías, aunque en principio, a juicio de esta Institución, debieran ser también superiores a las que ofrece un negocio jurídico privado de compraventa, por la intervención en aquélla de un órgano administrativo. Todo ello sin perjuicio de lo que en definitiva pudieran resolver los órganos de la jurisdicción civil en la determinación de los derechos de propiedad o de posesión que existan sobre la parcela.

Dicho esto resultaba inadecuado que el Ayuntamiento aludiera a la forma de adjudicación para justificar la no invasión de terreno público, cuando la descripción de la finca se realizaba, precisamente en el acta de la subasta, delimitada por la calle cuyo carácter de tal se negaba por parte del Ayuntamiento.

También se afirmaba en la respuesta del Ayuntamiento que "*los metros adquiridos se adecuaban a lo construido"*, y también, en el informe técnico que se adjuntaba, que *"la escritura de compraventa de la vivienda da una superficie de 78 m2, lo que incluiría la construcción del anexo trasero"*.

Debe tenerse presente que la extensión de la finca recogida en la escritura pública no impide que pueda acreditarse la realidad de otros datos diferentes, pues la escritura pública, como documento público que es, sólo hace prueba del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste (art. 1218 Código Civil).

Y ello es así aunque haya tenido acceso al Registro de la Propiedad, pues ningún registro público puede extender la fe pública registral a las cuestiones de hecho -como es la extensión territorial-, ya que una finca puede estar inscrita con una determinada extensión, no coincidente con la realidad, o incluso no existir tal finca en absoluto, lo cual el Registro no puede garantizar.

En este sentido la STS 2-2-1982 declara que la presunción de exactitud registral no alcanza a los datos de mero hecho, como los referentes a cabida, linderos, situación, naturaleza, accidentes, etc. y en este mismo sentido, la doctrina mantenida con uniformidad por la Dirección General de los Registros, en sus Resoluciones de 31 diciembre 1931, 27 junio 1935 y 9 febrero 1943.

Hasta tal punto ello es así que en este supuesto concreto, y según datos aportados por el reclamante, la superficie de la finca que figura en el Registro de la Propiedad, treinta y nueve metros sesenta y ocho decímetros de superficie, no coincidía con la que consta en la escritura, ni en el acta de la subasta: setenta y ocho metros cuadrados.

En definitiva, existían suficientes datos que permitían dudar del carácter privado de la franja de terreno mencionada, franja que aparecía como vía pública en los planos catastrales, en el informe del técnico municipal y en la descripción física de la finca subastada en su día en el año 1985 (curiosamente en la que se apoyaba la Corporación para afirmar su carácter privado).

En cualquier caso, si no estaba suficientemente claro el carácter público del bien, al menos debió ejercitar su potestad de investigación y, según el resultado de la investigación, ejercitar la potestad de recuperación de haber resultado acreditado que se trataba de un bien de dominio público.

En cuanto a la segunda de las cuestiones que se planteaban en la reclamación, la omisión del proyecto técnico, y según la respuesta del Alcalde, *"la licencia de obras fue concedida en 1985 sin el proyecto técnico necesario. No obstante la obra se adecua al planeamien - to, por lo que el edificio no se encuentra fuera de orde - nación. El Ayuntamiento, como no puede ser de otra manera, asume la irregularidad cometida en 1985 al conceder la licencia sin proyecto técnico"*.

La licencia urbanística implica un control previo de la actuación que pretende llevar a cabo el administrado lo que exige que la Administración conozca con exactitud el contenido y las características de aquella actuación. Este conocimiento -sólo con él podrá la Administración decidir correctamente- se extiende en lo que ahora importa a dos aspectos fundamentales: a) características urbanísticas de la actuación -art. 178.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo 1976 y b) condiciones de seguridad de la misma -art. 21.2.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Para lograr ese conocimiento con la debida garantía se exige que cuando la licencia se refiere a obras o instalaciones, la solicitud vaya acompañada del proyecto técnico -art. 9 del Reglamento de Servicios-: en cuanto proyecto, reflejará los datos que definen las obras en los aspectos mencionados; y en cuanto técnico, vendrá autorizado por el profesional adecuado que presta así la garantía de su formación. Precisamente por ello la licencia resulta ser un "acto en blanco" cuyo contenido se integra por remisión al proyecto presentado con la instancia.

Este precepto ha sido vulnerado claramente por el Acuerdo de ese Ayuntamiento de 1-8-1985, al conceder licencia de obras, dado que los solicitantes no aportaron el proyecto técnico que exige el art. 9 del Reglamento de Servicios, lo que debe conllevar la anulación de aquel acuerdo, en atención a lo dispuesto en el art. 63 de la LRJ-PAC.

La jurisprudencia ha destacado en numerosas ocasiones la importancia que presenta el proyecto técnico. Así, la STTS 7 noviembre 1990 afirma: "Es obvio que para otorgar una licencia de obras el Ayuntamiento debe conocer la naturaleza, extensión, categoría urbanística, etc., de tales obras, conocimiento que le es proporcionado sustancialmente por el proyecto extendido y firmado por técnico competente para ello. Así lo exige el artículo y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales vigentes a la sazón; sin perjuicio de que en el momento de recepción de las obras finalizadas se compruebe que aquéllas se han realizado con arreglo al Proyecto y en definitiva a la licencia concedida".

Atendida esa finalidad que cumple el proyecto técnico como medio para que la Administración pueda conocer cumplidamente las características fundamentales en dimensiones y disposición de lo que se quiere construir, la Sentencia de 23 mayo 1990 llega, incluso, a considerar esa omisión como una actuación llevada a cabo sin el procedimiento establecido para ello y, por consiguiente, encajable en el art. 47.1, c) de la LPA; actualmente, art. 62.1, e) de la Ley 30/1992, de 26 noviembre.

En el mismo sentido se habían pronunciado las Sentencias TS 28-7-1988: "la falta de tal proyecto, así como la del correspondiente visado colegial, ha de motivar la anulación del acto de la licencia" y STS 7-5-1987: "al no haberse aportado por el solicitante de la licencia de obras este proyecto técnico, ni habilitado el trámite para su subsanación, procede declarar la nulidad de las actuaciones administrativas, y consiguientemente la de los actos impugnados, por infracción de las normas de procedimiento establecidas para la concesión de licencias por el citado art. 9 del Reglamento de Servicios".

Por tanto la jurisprudencia viene con reiteración recordando que el proyecto técnico no se puede concebir como requisito puramente formal, sino como una medida de garantía para asegurar la adecuada realización de la obra, garantía que tiene que descansar en el estudio previo de quien lo elabora y que naturalmente se ha de derivar de la preparación y competencia del mismo.

En este caso resulta evidente que la licencia de obras otorgada por ese Ayuntamiento lo fue sin que la solicitud de la misma fuera acompañada del preceptivo proyecto, por ser un hecho admitido por la propia Corporación. Si el Ayuntamiento, como afirma, asume esa irregularidad, ello ha de conducir a declarar la nulidad de pleno derecho del acto de otorgamiento de licencia, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido.

Por todo ello, con fecha 23-3-00 se formuló la Resolución siguiente al Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia):

"- Que por parte de esa Corporación se proceda a la revisión de oficio del acuerdo en virtud del cual se concedió licencia para construcción de la vivienda sin previa presentación del proyecto técnico, sin perjuicio de la indemnización que resultare procedente.

- Que se inicie el correspondiente expediente de investigación de la titularidad del terreno situado en la parte posterior de la vivienda.

- Que, de acreditarse la titularidad pública del terreno, se proceda a ejercitar la potestad de recuperación del mismo y a incoar los oportunos expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionadora que procedan".

A fecha de cierre de este informe no se había obtenido respuesta a la resolución formulada.

El expediente **Q/1334/00** fue incoado a instancia de parte, contra el Ayuntamiento de Ponferrada. En el escrito de queja se hacía alusión a una serie de irregularidades en la concesión de unas subvenciones a una serie de titulares de explotaciones de kioscos para la renovación exterior de los mismos, concesión de subvenciones a la que, según el presentador de la queja, se había comprometido el Alcalde en declaraciones ante los medios de comunicación.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Ponferrada un informe en el que se nos hacía saber que:

"El artículo 27 b) apartado 3 de las Bases de Ejecución del Presupuesto prevé expresamente que (…) no será necesaria la publicidad en aquellas subvenciones, a través de las cuales la Administración se sirve de un tercero para la prestación de algún servicio, bastando en estos casos la existencia de un Convenio, cuya aprobación corresponde al Alcalde o a la Comisión de Gobierno…

Haciendo uso de esta posibilidad, se firmaron diversos convenios con titulares de autorizaciones para la explotación de kioscos en la vía pública, al objeto de que procediesen a su adaptación en consonancia con el entorno de la calle o plaza que acababa de ser arreglado por la Administración Municipal.

Con posterioridad a estas acciones puntuales, tanto las demandas de los ciudadanos como de los propios titulares de kioscos (que han visto incrementadas sus ventas con las mejoras introducidas en sus puestos) han crecido en esta dirección, entendiendo este Equipo de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley General de Presupuestos y el artículo 26 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que las subvenciones, como principio general, han de otorgarse a través de una convocatoria pública y un procedimiento licitatorio, que permita a todos los titulares de kioscos en la vía pública interesados en la renovación del mismo, acudir a un régimen público de ayudas.

Dicho procedimiento público, aunque es una actuación a seguir por esta Administración Municipal, aún no ha sido convocado, no pudiendo el reclamante, al carecer de un acto expreso de otorgamiento, reclamar cantidad alguna, ni invocar un derecho propio, como consecuencia de la existencia de Convenios puntuales firmados con otros administrados. Deberá esperar a la convocatoria pública general, y si cumple las condiciones generales que la Administración fije en sus Bases, concurrir con el resto de interesados al reparto de ayudas públicas".

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento, procede señalar que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración exige, desde un punto de vista sistemático, la previa delimitación de tres cuestiones, de notable interés para la resolución del caso que nos ocupa: 1) La naturaleza jurídica de los anuncios efectuados por responsables políticos en el ejercicio de su cargo, 2) las subvenciones en el ámbito local, y 3) el vicio de nulidad y los límites a la revisión de oficio.

1) La naturaleza jurídica de los anuncios efectuados por responsables políticos en el ejercicio de su cargo.

El estudio de la primera de las cuestiones manifestadas procede iniciarse recordando que, como Procurador del Común, mis actuaciones deben limitarse a realizar un control de la legalidad de las actuaciones administrativas y del sometimiento de éstas a los fines que las justifican, a tenor del art. 106.1 de la Constitución Española, exigiendo, en este sentido, un cotejo o comparación entre dichas actuaciones y la legalidad para determinar si aquéllas son o no conformes a Derecho.

Es necesario resaltar así que nuestro sistema normativo admite la existencia objetiva de unos actos de dirección política en principio inmunes al control de legalidad, ya que la actuación se realiza en el ejercicio de una potestad de naturaleza no reglada.

En este sentido, las declaraciones efectuadas por el Alcalde en varios medios de comunicación no son vinculantes desde el punto de vista jurídico, siendo actos claramente de naturaleza política.

Por este motivo, la materialización de los compromisos municipales de este tipo escapa, en principio, al control del Procurador del Común, sin perjuicio de que su responsabilidad se depure por medio de otros mecanismos de carácter político.

2) Las subvenciones en el ámbito local.

Conviene comenzar el estudio de este punto recordando que en la legislación estatal de régimen local, si se excluye el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, se contienen muy pocos preceptos específicos en materia subvencional: justificación de subvenciones (art. 170.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales –en adelante LRHL-) intervención y fiscalización (art. 195.2.d) LRHL), derecho de las asociaciones vecinales a obtener ayudas económicas (art. 72 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local –en adelante LRBRL-).

Esta circunstancia, por su incidencia en el caso que nos ocupa, obliga a analizar en qué medida pudo ser de aplicación la legislación general del Estado en materia de subvenciones así como la de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para así poder establecer el orden de prelación de las normas.

Dos puntos problemáticos plantea el citado análisis: a) La vigencia del Título II del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales -la parte donde se regulan la mal llamadas subvenciones a servicios públicos ha quedado derogada por el RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas-; y b) La posible supletoriedad del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en esta materia.

a) La vigencia del Título II del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Sobre la vigencia del expresado título se ha mantenido una fuerte polémica, aunque bien es cierto que, en los últimos años, tanto la gran mayoría de la doctrina como las últimas interpretaciones de la jurisprudencia coinciden en señalar la derogación "tácita" del citado título. Tres son las razones fundamentales:

El Título en cuestión no puede ser considerado legislación básica ya que, ni lo es formalmente por ser anterior a la Constitución, ni lo es materialmente pues no responde al concepto material de bases establecido por la doctrina del Tribunal Constitucional.

El propio carácter de regulación reglamentaria es incompatible con el principio de legalidad consagrado en la Constitución en relación con la gestión presupuestaria en materia de gasto de las entidades locales.

También la clara incompatibilidad de muchos de sus preceptos con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –ejemplo arts. 102 a 106 de la LRJ-PAC sobre revocación– y con la legislación básica de régimen local.

b) La posible supletoriedad del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en esta materia.

Si bien es cierto que el art. 5 de la LRBRL –que en su apartado E.A) declaraba a la Ley General Presupuestaria de aplicación supletoria en cuanto a las Haciendas Locales– fue derogado por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 214/1989, también lo es que dicho Tribunal no excluyó la supletoriedad sino que resolvió una cuestión de carácter formal: la atribución de este carácter por el legislador estatal a través de una norma ajena al ámbito material en que se iba a aplicar el Derecho supletorio.

En este sentido, pueden resultar enormemente clarificadoras las palabras del Constitucional en la citada Sentencia que expresamente niega que la inconstitucionalidad del precepto origine un vacío normativo:

"…Prescindiendo de la afirmación preliminar de la prioridad absoluta de la propia LRBRL, que naturalmente existirá en la medida en que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estado ostenta, el resto de los párrafos que el art. 5º contiene establece un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es, en consecuencia, superfluo y, en cuanto no exista, inválido. La anulación no origina, por tanto, vacío normativo alguno".

A dichas palabras habría que añadir la voluntad, no explícita por innecesaria entonces –recordar que antes de la Sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de dicho art.5, se promulga la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales–, pero desde luego innegable por parte de la LRHL, de que actuara como supletoria de sus preceptos la LGP.

De otra parte, ante la existencia de una laguna legal como la que estamos considerando, siempre sería defendible una aplicación analógica de la Ley estatal reguladora de la materia, con base asimismo en la doctrina constitucional. A tal efecto, en la STC 61/1977, el Tribunal Constitucional afirma:

"…es preciso reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinar a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica…".

De lo expuesto hasta ahora se desprende que el orden de prelación de las normas reguladoras de las subvenciones debe concretarse así:

- Legislación básica del Estado: arts. 72 LRBRL y 170.2d) LRHL.

- Legislación no básica del Estado y legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma: arts. 81 y 82 del TRLGP y 122 y 122 bis de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.

- Las normas que en uso de su potestad reglamentaria apruebe la Entidad Local correspondiente.

Respecto de la potestad reglamentaria de la entidad local, dos llamadas de atención:

1. Aunque la ordinamentalidad del reglamento permita la posibilidad de añadir nuevas reglas de derecho al ordenamiento en el sentido de aclarar, desarrollar y concretar los preceptos legales así como dictar normas de procedimiento y regular la organización, no pueden en ningún caso sobrepasar el modo como ha delimitado la Ley la esfera jurídica de los particulares, definiendo los derechos subjetivos y los deberes y los requisitos necesarios para ser titulares de aquellos derechos. La finalidad de la potestad reglamentaria en orden a la aplicación, ejecución y pormenorización de la norma legal no puede implicar la vulneración de ésta. Del mismo modo, no puede entrar en ámbitos materialmente reservados a la Ley ni en aquellos en que, sin existir reserva, se hubiera producido una regulación legal (congelación de rango).

2. La Constitución como límite de actuación de todos los poderes públicos, por lo que la norma reglamentaria queda subordinada a aquella. Particular relevancia tienen en este sentido las exigencias del principio de igualdad (art. 24 C.E.) y de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 C.E.), puestas en relación con las del art. 31 (justicia y equidad en la asignación del gasto).

De las premisas que anteceden se deduce una consecuencia concreta de gran trascendencia para el caso que nos ocupa como más adelante se podrá comprobar: las normas que las Corporaciones Locales aprueben en uso de su potestad reglamentaria relacionadas con la actividad subvencional deberán respetar, entre otros extremos, los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

3) El vicio de nulidad y los límites a la revisión de oficio.

Una vez que se han analizado los principios que deben presidir la actividad subvencional de las Corporaciones Locales, conviene hacer una breve reflexión sobre las consecuencias jurídicas que provocan los actos de la Administración que incurran en infracción del ordenamiento jurídico.

En este sentido, he estimado conveniente acudir a la doctrina del Consejo de Estado como máximo órgano consultivo a este respecto.

El criterio que ha presidido las aplicaciones que se han hecho por el Consejo de Estado del art. 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, han estado dominadas por un sentido estricto. Resulta muy clarificador su Dictamen núm. 1.784/99:

"…habiendo insistido en ellas que el apartado en cuestión no tiene el significado ni debe utilizarse para llevar a la nulidad de pleno derecho una serie de supuestos correspondientes al acto anulable por darse una infracción de ordenamiento jurídico que ha de discurrir por otros cauces. Queda proscrita, por tanto, una interpretación tan amplia de aquella causa y de los requisitos esenciales a que se refiere, que convierte al motivo de nulidad de pleno derecho el supuesto normal de anulabilidad por contrariedad al Ordenamiento jurídico del art. 103 de la misma Ley.

En este sentido, acerca de la pretensión de que el art. 62.1.f) deba interpretarse como acaparador de cualquier vicio que pueda tener relación aparente con sus palabras, la doctrina del Consejo es reiterada al establecer la inviabilidad de seguir una interpretación expansiva del 62.1.f) que provocaría la desnaturalización del supuesto; obligando por el contrario a examinar cada caso en concreto para determinar si concurre un vicio de nulidad incluido en el mismo o de anulabilidad en los términos previstos en el art. 63 (en relación con el 103) de la propia y repetida Ley. Recientes y distintos dictámenes de este Cuerpo Consultivo han vuelto a insistir en la interpretación estricta del motivo de nulidad de pleno derecho para no desvirtuar el carácter y graduación de las diversas causas legales de invalidez o para evitar erosiones al principio de seguridad jurídica abriendo *sine die* la potestad revisora."

Con la misma rotundidad se ha manifestado el Consejo de Estado sobre los límites de la revisión de oficio. Así, en su Dictamen núm. 2.351/95 establece:

"Por otra parte, y tratándose de un supuesto no de nulidad de pleno derecho sino de anulabilidad por causa imputable exclusivamente a la Administración, no es razonable ni justo que se hagan recaer consecuencias sobre el interesado, privándolo sin más de un derecho adquirido. Tanto el art. 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 como el 106 de la Ley 30/1992 no permiten la revisión de los actos administrativos cuando su ejercicio sea contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes."

Las conclusiones a lo expuesto por estos dos dictámenes son claras:

Como norma general, los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico son anulables.

No cabe la revisión de los actos administrativos favorables cuando la causa de anulabilidad sea imputable exclusivamente a la Administración.

Conectando el régimen jurídico descrito en los tres puntos analizados con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por ese Ayuntamiento se desprendía la existencia de un vicio de anulabilidad en el procedimiento seguido para la concesión de subvenciones a determinados titulares de autorizaciones para la explotación de kioscos en la vía pública, vicio de anulabilidad que tiene su causa en un precepto de las Bases de Ejecución del Presupuesto contrario al ordenamiento jurídico.

Las subvenciones a los titulares de autorizaciones para la explotación de kioscos en la vía pública para renovar el aspecto exterior de éstos están encuadradas en el ámbito de una determinada política de fomento, debiéndose, por lo tanto, ajustar su concesión a determinadas reglas presupuestarias y administrativas que hoy en día, según expuse, deben estar informadas, como mínimo, por los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. Siendo esto así, no existe motivo alguno, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico informador de la actividad subvencional de la Administración, que permita, en el caso que nos ocupa, actuar a esa Corporación Local prescindiendo totalmente de un procedimiento que garantice la publicidad de la convocatoria y la libertad de concurrencia. Por lo tanto, cualquier acto administrativo que haya sido dictado al margen de este procedimiento adolece de un vicio de anulabilidad.

En cuanto a la redacción dada al art. 27 b) apartado 3 de las Bases de Ejecución del Presupuesto existen serias dudas, a juicio de esta Procuraduría, sobre su legalidad, ya que tal y como se expuso:

1. Si lo que se pretende es asegurar y restablecer el equilibrio financiero del coste de una concesión de servicio público cuando su prestación pudiera resultar deficitaria habrá que atenerse a lo dispuesto en el RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2. Si se trata de subvenciones de fomento, el procedimiento para su concesión debe garantizar, como mínimo, los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del

Procurador del Común de Castilla y León, se procedió a formular la siguiente Resolución:

"Primero. Que se proceda a la modificación del artículo 27 b) apartado 3 de las Bases de Ejecución del Presupuesto por ser contrario al ordenamiento jurídico informador de la actividad subvencional de las Corporaciones Locales.

Segundo. Que se proceda, con la mayor celeridad posible, a la convocatoria de un proceso subvencional que permita a todos los titulares de autorizaciones para la explotación de kioscos en la vía pública obtener una subvención para renovar el aspecto exterior de estos, con las mismas condiciones que las obtenidas por los beneficiarios de subvenciones concedidas a través de convenios."

A la fecha de la elaboración del presente informe nos encontramos a la espera de una respuesta por parte del Ayuntamiento.

2.2. Servicios municipales

No puede compartirse una interpretación estrictamente literal de los servicios municipales enumerados en la Ley de Bases de Régimen Local o en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, pues, al margen de que dicho presupuesto ha de interpretarse (art. 3 C.C.) de acuerdo con la realidad social subyacente, no puede olvidarse que, en último término, la construcción técnico-jurídica de los servicios públicos, en cuanto expresión dinámica de los deberes prestacionales de la Administración, no puede ser obstáculo para el necesario desarrollo y cumplimiento de los intereses públicos que convergen en las competencias municipales.

Un adecuado control, como instrumento de apoyo al normal desenvolvimiento de los servicios municipales clásicos, se convierte hoy día en presupuesto de una Administración eficaz.

Por otro lado, el moderno derecho administrativo ya no aspira sólo a la defensa del ciudadano frente a las injerencias indebidas de los poderes públicos, sino también a conseguir una eficaz Administración prestadora de servicios públicos.

Como en años anteriores, las reclamaciones que han sido tramitadas en esta Institución sobre la materia se refieren a núcleos de población de carácter eminentemente rural, constituyendo preocupación principal de los vecinos las deficiencias en la prestación de los servicios más esenciales tales como la evacuación de aguas residuales, existencia de fosas sépticas en mal estado, rotura de colectores, alumbrado público, limpieza viaria, suministro de agua domiciliaria...

2.2.1 Alumbrado público

La necesidad colectiva de contar con alumbrado en espacios públicos constituye el fin que explica el servicio público mínimo, obligatorio, que contempla la Ley de Régimen Local de Castilla y León. Siendo la peculiaridad principal del servicio la puesta en marcha y funcionamiento de la infraestructura y la correcta ordenación de la energía de soporte, conforme a los principios de continuidad y regularidad en la prestación.

En el expediente **Q/1685/99** se hacía alusión al corte de suministro de alumbrado público a la altura de la calle del Río en la localidad de Barromán.

La Administración Local nos hizo saber que el motivo de decretar el corte fue porque la instalación del cableado se realizó sin la correspondiente autorización de la CHD, dado que pasaba por debajo del río Zapardiel, añadiendo además que el cable se encontraba a la altura de cualquier niño, razón por la cual se consideró oportuno suprimir el servicio de alumbrado en dicha zona.

En primer lugar debe tenerse en cuanta que las irregularidades en que hubiera incurrido el anterior equipo de gobierno en la instalación de las farolas y tendido eléctrico (argumento esgrimido por el actual) no justificaban el hecho de que no se adoptaran las actuaciones oportunas para regularizar la referida instalación, interesando a la CHD las autorizaciones que fueren oportunas, así como la adopción de las medidas de seguridad adecuadas en la instalación del servicio mínimo municipal de alumbrado público para evitar el riesgo de accidentes.

La vigente Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (art. 20), así como la LBRL imponen a los municipios el deber de prestar los servicios mínimos de alumbrado público.

Por otra parte, el art.18.1g) LBRL establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. En este sentido la sentencia del TS de 25 de abril de 1989.

Por todo ello se estimó oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se proceda a restablecer el servicio de alumbrado público en la zona afectada, no sin antes solicitar las correspondientes autorizaciones a la CHD y adoptar las medidas oportunas de seguridad en la instalación, de conformidad con lo establecido en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y en el Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el suministro de energía de 1954."

Con fecha 4 de mayo de 2000 el Ayuntamiento de Barromán nos comunica la aceptación y cumplimiento de la resolución del Procurador del Común.

En el expediente **Q/210/00** el reclamante denunciaba el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Igüeña del Acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno, de

fecha 26-3-98, por el que se aprobaba la instalación de alumbrado público en la C/ Fondovilla, en la localidad de Quintana de Fuseros (León).

El servicio de alumbrado público, de conformidad con el art. 20 1.ll) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y 26.1 LBRL, es un servicio público mínimo (los municipios, por sí o asociados, deberán prestar en todos los municipios el servicio de alumbrado de vías públicas).

Sin embargo, el Ayuntamiento afirmaba que: *"una de las causas por las que no se ha llevado a cabo la ins - talación de los puntos de luz solicitados es debido a los recortes experimentados en las inversiones solicitadas"*.

Según la Jurisprudencia del TS la inexistencia de habilitación presupuestaria no dispensa a los Ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. En efecto, no cabe excusar a la Administración de adoptar ciertas medidas a causa de la inexistencia de créditos presupuestarios (la habilitación de los mismos no es condición para la inexistencia del derecho sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración).

A mayor abundamiento, señalar que la Administración tiene un deber de dar cumplimiento a sus propios actos y resoluciones; en este sentido no puede perderse de vista el denominado principio de autovinculación administrativa, de subordinación de la Administración a sus propias declaraciones de voluntad.

Es decir, que en aquellos casos en los que la resolución debe ser cumplida por un ente público, éste ha de hacerlo con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado, y adoptando las previsiones y medidas necesarias para la ejecución de acuerdo con las leyes.

Si tales medidas no se adoptan con la intensidad necesaria se corre el riesgo de que las resoluciones administrativas no sean otra cosa que meras declaraciones de intención, sin alcance práctico ni efectividad alguna.

Por todo ello, el Procurador del Común valoró la conveniencia de formular la correspondiente resolución, la cual fue aceptada con fecha 29 de junio de 2000.

2.2.2. Limpieza viaria

En los expedientes registrados con los números **Q/1315/99** y **Q/1352/99** se denunciaba la obstrucción de las aceras y calzada de una calle de Ávila.

Los reclamantes denunciaban la instalación indebida de mesas y sillas en la acera de la calle, lo cual no sólo interrumpía el paso de los viandantes, también afectaba a las condiciones de limpieza de la misma. Continuaban los reclamantes alegando que con frecuencia se encontraban cajas colocadas en la calzada para impedir el estacionamiento de vehículos.

Solicitada información al Ayuntamiento de Ávila sobre estas cuestiones, nos indicó que: *"por la Policía Municipal en fecha 26 de enero se informa que no se ha podido determinar el alcance de los hechos ante la ausencia de diligencias presentadas por los interesados en la Jefatura de Policía Local"*.

Debía tenerse en cuenta que entre los bienes de uso público local se encuentran las calles, según determina el art. 3 del RD 1372/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB).

El art. 76 del RB establece que el uso común general de sus bienes de dominio público se ejercerá libremente, con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales.

Según la jurisprudencia, la utilización general presupone por parte de todos los ciudadanos un derecho subjetivo a la utilización del bien conforme a su destino y a las normas de policía que reglamentan el uso, pudiéndose reaccionar contra cualesquiera medidas singulares de exclusión o prohibición del uso.

Es indudable que las vías y plazas públicas están destinadas a un uso general. La jurisprudencia ha afirmado que las calles constituyen, obviamente, bienes de uso público, como determina el art. 3.1 del Reglamento de Bienes, si bien dentro de las calles es menester distinguir entre la calzada o parte destinada normalmente al tránsito de vehículos y animales y la acera reservada a la circulación de peatones (STS 21-11-81) y que la finalidad de la calzada no es el estacionamiento sino el tránsito de vehículos y animales (STS 30-3-1987).

Por ello, mientras las aceras y la calzada de la calle objeto de la reclamación estuvieran afectas al uso público como tal vía pública, era obvio que el municipio debía ejercer sobre la calle, en su totalidad, las facultades que las leyes le encomiendan, en cumplimiento del art. 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, 44 del RB y de las normas de circulación.

Por otro lado, entre las normas de comportamiento que se exigen a los usuarios de las vías, reguladas en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, RDLeg 339/1990, se incluye la prohibición de depositar o abandonar sobre la vía objetos o materias que puedan entorpecer la libre circulación, parada o estacionamiento (art. 10).

Resulta indiscutida la competencia de las autoridades municipales para la ordenación de la circulación dentro del casco urbano de las poblaciones y su potestad para adoptar al efecto las medidas pertinentes en ejercicio de sus competencias en materia de policía urbana.

La intervención de la Policía Local, tanto en su función de protección de bienes, como de ordenación y regulación del tráfico, no requiere como presupuesto la previa denuncia por parte de un particular.

Cabía, pues, que el Ayuntamiento defendiera el uso común general de sus bienes de dominio público, entre los que se encontraban las calles públicas, impidiendo que un particular sin título para ello invadiera ese dominio público ejerciendo sobre él un uso anormal.

Por lo expuesto, se consideró conveniente trasladar las consideraciones anteriores al Ayuntamiento de Ávila, en fecha 17-10-00, a fin de que, en el futuro, en caso de producirse alguna perturbación en la adecuada utilización de las aceras y calzada de la calle, se restableciera su uso general, sin necesidad de que se denunciaran los hechos por parte de los administrados.

Hasta la fecha de redacción del presente informe, no se había recibido respuesta a dicha resolución.

El expediente **Q/2125/99** se inició a partir de las manifestaciones de un vecino de Oencia (León) ante la notificación que el Ayuntamiento le había dirigido en la que se ordenaba *"proceder a la retirada del castaño en un plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se procederá a abrir un expediente sancionador y se procederá por parte de este Ayuntamiento a su retirada"*.

La notificación que el afectado presentaba era al parecer la única que había recibido en relación con este asunto, sin que se hubiera precedido de procedimiento administrativo alguno; así se dedujo de la información recibida del Ayuntamiento de Oencia.

La orden de ejecución es un acto administrativo que se rige por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), singularmente en cuanto a su notificación y ejecución forzosa. A la orden concreta debe preceder el informe técnico que concrete su necesidad y su contenido y debe ser oído el interesado, trámites que, según la información remitida, no consta que se hayan llevado a cabo.

La incoación del procedimiento puede efectuarse de oficio o a instancia de cualquier interesado. La iniciación de oficio se acordará como consecuencia de un informe emitido por técnico municipal, tras comprobar el estado del inmueble, lo cual no tuvo lugar en este caso.

Por ello se advirtió al Ayuntamiento de que el informe emitido por el técnico tiene un papel relevante, ya que en él se describe la situación del inmueble o terreno, la enumeración de las deficiencias observadas y se proponen las obras que deben ser ejecutadas para dejarlos en las debidas condiciones.

Las obras deben estar perfectamente delimitadas, pues ello constituye un requisito de validez del acto administrativo. Igualmente en el informe deberá establecer un plazo prudencial y proporcionado para ejecutar las obras ordenadas. Durante ese plazo los propietarios pueden proponer alternativas técnicas, instar razonadamente una prórroga y solicitar ayudas económicas a las que tengan derecho, según el art. 106.2 Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León.

Pero es más, tal y como se ha puesto de manifiesto por la jurisprudencia, "las órdenes de ejecución de obras exigen para su acomodamiento a derecho que sean concretas, específicas y detalladas en cuanto a las operaciones a realizar." (STTS de 6 de noviembre de 1991).

En efecto, de conformidad con la STTS de 18 de septiembre de 1989 "... debe especificarse en el acuerdo administrativo que impone la orden de ejecución de tales obras cuáles hayan de ser las mismas con la descripción más detallada posible. El requisito de la previa concreción de las obras a realizar y su presupuesto, en la medida de lo racionalmente posible y previsible, junto con el requerimiento al interesado, constituye presupuesto necesario e imprescindible para la validez y eficacia jurídica de tal orden de ejecución...".

Por otro lado, la STTS de 2 de enero de 1992 establece que "no resultan suficientes las declaraciones genéricas dado que todo tipo de obra exige por su propia naturaleza la redacción del proyecto o estudio previo en que se detallen las exigibles con base a unas inexcusables exigencias... Sin dicha precisión no podría saberse si las obras ordenadas se hallan dentro del campo que trazan los arts. 181TR y 10 RDU -seguridad, salubridad y ornato público- y también, sin esa necesaria precisión o concreción de las obras, el administrado destinatario de la orden no estaría en condiciones de cumplirla".

Es requisito previo y fundamental antes de resolver conceder a los propietarios el trámite de audiencia y vista del expediente. Recordemos que prescindir de este trámite esencial es causa inequívoca de nulidad, según la Sentencia TS de 24 de febrero de 1992, o la de 14 de marzo de 1988, que declara ilegal el acuerdo que se adoptó ordenando la ejecución de unas obras omitiendo totalmente el trámite de audiencia.

Por tanto, se estimó que la notificación que constituía el objeto de la queja debería haberse cursado al interesado con base en lo preceptuado en el art. 84 de la Ley 30/1992. En efecto, el objeto de la referida notificación debiera haber sido la incoación del procedimiento para restablecer las condiciones de seguridad del terreno con el fin de que durante un plazo (no inferior a 10 días superior a 15) pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes.

Es decir, al interesado no se le había indicado que podría examinar el expediente y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes, sino una resolución que ponía fin a la vía administrativa.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que solamente después de notificado el trámite de audiencia como tal, y oídas las alegaciones del interesado, podía el Ayuntamiento ordenar la ejecución de las obras (y no antes).

En dicha resolución se debería establecer el plazo de ejecución y el apercibimiento de que -de conformidad con el art. 10.3 RDU- transcurrido el mismo sin haberlas

ejecutado se procedería a la incoación de expediente sancionador con imposición de multa en cuya resolución, además, se le volvería a requerir para la ejecución de la orden efectuada y que, de no cumplirla, se llevaría a cabo a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por lo expuesto, en fecha 17-5-00, se dirigió Resolución al Ayuntamiento de Oencia en los siguientes términos:

"- Que se declare la nulidad de la orden notificada, sin perjuicio de que pueda incoarse un nuevo procedimiento para restablecer las condiciones de seguridad, en cuya tramitación deberán observarse las normas indicadas.

- Que, en el futuro, se tenga en cuenta que en el procedimiento debe obrar el informe técnico que contenga una especificación detallada de las deficiencias, de las medidas necesarias para corregirlas, del plazo para implantarlas y del valor estimativo de las obras.

- Que, con carácter previo a la orden de ejecución de las obras, se notifique al interesado el trámite de audiencia como tal (para que el mismo pueda realizar las alegaciones que estime oportunas)."

A fecha de cierre de este informe no se había recibido contestación a dicha resolución.

En el expediente **Q/933/00** se denunciaban las molestias causadas como consecuencia del tránsito de ganado ovino, propiedad de un vecino de la localidad de Castrillo de Duero (Valladolid).

El Ayuntamiento, tras recabar información, nos indicaba que si bien el titular del rebaño había interesado, en abril de 2000, la concesión de licencia de actividad y obras, desde 1998 la explotación ovina de la que era propietario carecía de las licencias preceptivas de actividad y de apertura, haciendo caso omiso a los diversos requerimientos efectuados por ese Ayuntamiento al respecto, y sin que se procediese a la clausura del establecimiento ni a la incoación de expediente alguno por falta de medios necesarios para ello (por lo que interesaron la intervención de la Junta de Castilla y León).

Asimismo, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid le hacía saber que, en caso de que el Ayuntamiento no contase con los medios materiales y personales precisos para proceder a la clausura de la explotación, podría solicitar la colaboración y el auxilio de la Guardia Civil.

Además nos comunicaba que *"no obstante lo expuesto, con fecha 21 de julio se ha elevado a la Delegación Territorial propuesta de incoación de expediente sancionador contra el propietario del rebaño ovino, por una presunta infracción administrativa muy grave tipificada en el art. 28 2 b) de la Ley de Actividades Clasificadas"*.

Dado que había sido propuesta la incoación de expediente sancionador, y había solicitado el infractor la concesión de las licencias, el conflicto objeto de debate quedaba circunscrito a la cuestión relativa a la limpieza de las calles y a la acumulación de estiércol en las mismas.

Hemos de tener presente que las Corporaciones locales no pueden olvidar el contenido y alcance del art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que atribuye a los municipios la competencia en materia de protección de la salubridad pública.

Además, hay que tomar también en consideración que dicha Ley, en su art. 26, dispone que: "los municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios de limpieza viaria...".

Señalándose en el art. 74 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, como bienes de uso público local, los caminos y carreteras, calles, plazas, paseos, parques, aguas, puentes, canales y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general cuya conservación y policía sean competencia de la entidad local.

A la vista de lo expuesto, y sin perjuicio de que resultare factible la fijación de una nueva ruta de salida del rebaño, el Procurador de Común consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de la Corporación que V.I. preside se cumpla con la obligación de mantener en las condiciones de limpieza todas las zonas afectadas, a fin de evitar problemas de salubridad pública, procediendo a la limpieza de la vía reseñada. Todo ello con independencia de que se requiera al ganadero para que cumpla sus obligaciones en el caso de incumplimiento de las condiciones que se fijen en las licencias que se están tramitando para el desarrollo de la actividad agropecuaria objeto de debate.

Que en actuaciones sucesivas, ante posibles incumplimientos y con independencia de poner este hecho en conocimiento de la Junta de Castilla y León, se requiera el auxilio de la Fuerza Pública, siempre y cuando se carezca de los medios materiales y personales necesarios para llevar a cabo las ejecuciones forzosas de los actos administrativos, previo apercibimiento según lo establecido en los arts. 93 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre."

El Ayuntamiento manifestó su aceptación comprometiéndose a mantener la limpieza de la vía objeto de debate.

En el expediente **Q/1803/99** se hacía alusión al incumplimiento del Bando emitido por el Ayuntamiento de Puebla de Sanabria (Zamora) de fecha 3 de agosto de 1999, en virtud del cual se apercibía a los comerciantes de esa localidad (que instalaban cajas en fachadas, colocaban reclamos ruidosos, depositaban basuras a cualquier hora…) de la posibilidad de adoptar las oportunas medidas sancionadoras, de conformidad con lo establecido en las Ordenanzas Municipales aplicables al efecto.

Todo ello teniendo en cuenta que en una calle de la localidad seguían produciéndose este tipo de hechos, sin que hasta la fecha se hubieran adoptado las medidas correctoras y sancionadoras acordadas en el mismo.

Una vez admitida la reclamación a trámite, y después de requeridos lo informes oportunos, el Ayuntamiento nos hizo saber que se trataba de un problema de difícil solución, dado que el depósito de cajas y demás obstáculos en la vía pública tenía como finalidad que los coches no aparcasen en la parte delantera de las fachadas, dado que no había aceras, y en cuanto a los reclamos sonoros, manifestaban que se veían incapacitados para actuar porque carecían de aparatos técnicos de medición y personal técnico capacitado para llevar a cabo las oportunas inspecciones.

Observamos como el Ayuntamiento ante el conflicto suscitado entre los vecinos procedió a dictar un Bando, haciendo uso de la potestad normativa que dentro de su ámbito competencial tiene reconocido, pero no se llevaba a efecto.

Somos conscientes de las dificultades que implicaba llegar a una solución satisfactoria para todos los vecinos, pero si alguno de ellos no cumple las determinaciones establecidas en el mismo, la Administración tiene un deber de dar cumplimiento a sus propios actos y, en este sentido, no puede perderse de vista el denominado principio de autovinculación administrativa, de subordinación de la Administración a sus propias declaraciones de voluntad.

Si tales medidas no se adoptan con la intensidad necesaria, se corre el riego de que las resoluciones administrativas no sean otra cosa que meras declaraciones de intención, sin alcance práctico ni efectividad alguna.

Por otro lado, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, atribuye a los municipios de Castilla y León el deber de velar por la seguridad vial. Por lo tanto, ante el hecho de que los vecinos coloquen de manera incontrolada cajas en la vía pública en contra de lo establecido, corresponde a ese Ayuntamiento adoptar las medidas sancionadoras (multas) oportunas, para que este hecho no vuelva a producirse, dado el riesgo que implica la colocación de objetos en vías destinadas a la circulación de vehículos.

Finalmente, el Ayuntamiento, también aducía la falta de material y personal técnico para efectuar las correspondiente mediciones de los niveles sonoros en los distintos establecimientos situados en la calle objeto de debate, de conformidad con lo establecido en el D 13/1995, de 12 de enero por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones.

Ante lo expuesto, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de ese Ayuntamiento que V.I. preside se adopten las medidas sancionadoras o correctoras que consideren oportunas respecto de aquellos vecinos que incumplen los términos del Bando objeto de debate.

Que por parte de ese Ayuntamiento se solicite asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Zamora, a fin de que se compruebe que los niveles de transmisión sonora generados por la actividad se ajustan a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero."

Con fecha 9 de marzo de 2000 recibimos comunicación de la corporación local manifestando la aceptación de la presente resolución.

2.2.3. Abastecimiento de agua

En relación con el consumo de agua potable se recibió en esta Institución la queja **Q/1984/99,** en la cual se exponían los problemas que para la salud humana se derivaban de la conjunción de dos circunstancias: por un lado, los materiales empleados en las instalaciones interiores de algunos edificios y, por el otro, la composición orgánica del agua que abastecía al municipio de Burgos.

Los promotores del expediente manifestaban que: *"mediante diversos análisis, se ha podido comprobar que el agua que llega a cada edificio lo hace en buenas condiciones, totalmente clara, potable y sin óxidos, pero al ser un agua de mineralización débil y con un contenido en oxígeno algo superior al normal, resulta muy agresiva para las tuberías de acero galvanizado. Pasados pocos años la capa galvanizada de acero desaparece y el agua ataca el acero que no tarda en oxidar. Poco a poco ese óxido se va arrastrando con el agua, que se vuelve cada vez más rojiza y cuyos análisis arrojan cifras de contenido de hierro tan elevadas que hacen impensable que se pueda beber"*.

Pues bien, es claro que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 25), atribuye competencia a los Ayuntamientos para proteger la salubridad pública, lo cual implica el deber de tomar las precauciones necesarias para evitar el peligro de contaminación de las aguas destinadas al consumo humano. Además, el art. 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dispone en su apartado a) que, sin perjuicio de las demás competencias de las Administraciones públicas, los Ayuntamientos tienen responsabilidad en materia de control sanitario del abastecimiento de aguas.

Es cierto que las conducciones interiores de los edificios no pertenecen a la red municipal de suministro de agua potable; sin embargo, la Administración debe controlar la adecuación de los materiales empleados en la construcción de aquéllas.

La queja se admitió a trámite, solicitándose información tanto al Ayuntamiento de Burgos como a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

El Ayuntamiento no remitió ningún informe a esta Institución. Sin embargo, de la respuesta enviada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos se desprendía la veracidad de las alegaciones de los reclamantes, es decir, la concurrencia de las dos circunstancias expuestas que motivaban la transformación de las condiciones de potabilidad del agua: la naturaleza del material utilizado en las conducciones interiores (acero galvanizado) y las características del agua de abastecimiento de la ciudad.

Según la información remitida: *"desde el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social dicha problemática se ha investigado en diferentes ocasiones, al ser un problema que ha surgido en varias zonas de la ciudad.*

Los resultados obtenidos determinan que el agua que abastece a la ciudad es potable y que por el tipo de tubería utilizada en esas viviendas, y las características del agua, provocan la presencia de óxido férrico, haciéndola "impotable" en los niveles guías de ese metal y en las circunstancias organolépticas del agua".

Por otro lado, está fuera de duda que la actividad de edificación está sometida a licencia municipal, de lo que se deriva que el Ayuntamiento puede condicionar la licencia de obras a la utilización de materiales en las instalaciones interiores que no causen el efecto denunciado, siempre que tales determinaciones se incluyan en la normativa urbanística, lo cual no pudo constatarse por parte de esta Institución.

El control de calidad de las edificaciones y, en general, toda aquella normativa que de una u otra forma incida en la prestación de servicios municipales constituye una obligación municipal.

Las normas establecidas en la Orden de 9 de diciembre de 1975, Normas Básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua, se refieren, en la Norma 1.4, a los materiales que constituyen las instalaciones interiores: "1.4.1. Los materiales empleados en tuberías y grifería de las instalaciones interiores deberán ser resistentes a la corrosión y totalmente estables con el tiempo en sus propiedades físicas (resistencia, rugosidad, etc.). Tampoco deberán alterar ninguna de las características del agua (sabor, olor, potabilidad, etc.)".

El RD 1138/1990, de 14 de septiembre, que aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público, en su art. 8, dispone que todos los elementos integrantes de un sistema de abastecimiento de aguas potables de consumo público estarán construidos con materiales que no introduzcan en el agua del sistema sustancias, microorganismos o formas de energía que degraden las condiciones de potabilidad.

En el punto 22.1.5 establece también que las instalaciones integrantes de un sistema de abastecimiento de aguas potables de consumo público deberán cumplir, además, cualesquiera otras condiciones higiénico-sanitarias establecidas en sus respectivas esferas de competencia por los organismos de la Administración Pública.

Por lo expuesto, según el criterio de esta Institución, el Ayuntamiento de Burgos debería aprobar la normativa procedente para prohibir la utilización de materiales en las tuberías interiores de los edificios que degraden las condiciones de potabilidad del agua, en atención a la composición del agua que abastece la ciudad.

Por lo que se refiere a los edificios ya construidos y afectados por este problema sería deseable su adaptación progresiva a las nuevas medidas que se contemplen. Para sufragar el coste de las obras, podría acudirse a la creación de una línea de subvenciones por esa Administración en coordinación con el organismo autonómico encargado de velar por la sanidad de las aguas para el consumo humano.

Con fecha 13 de junio de 2000 se dictó Resolución al Ayuntamiento de Burgos en los siguientes términos:

"- Que por parte de esa Corporación se proceda a modificar las ordenanzas urbanísticas con el fin de prohibir la utilización de materiales en las conducciones interiores de los edificios que impidan la alteración de la potabilidad del agua, a fin de que el control pueda efectuarse en el momento del otorgamiento de las licencias de construcción.

- Que se proceda a actuar en coordinación con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León con el fin de crear una línea de subvenciones para solucionar el problema en las edificaciones existentes."

En lo referente al suministro de agua, el ejercicio de las competencias municipales no excluye, ni puede excluir, la ordenación de la materia por la Administración y con competencia material incidente en aspectos relacionados con la misma. De esta manera, las competencias de la Administración autonómica en materia de defensa y protección de consumidores y usuarios, industria y sanidad, facultan de manera directa a la misma para actuar potestades de verificación, control y policía en lo referente a la cuestión planteada, máxime cuando la misma afecta al ámbito general de la protección de consumidores y usuarios.

Por ello, en la misma fecha que la anteriormente reseñada, se formuló la Resolución siguiente al organismo autonómico:

"- Que por parte de ese organismo se proceda, si no se hubiere contemplado esta posibilidad, a aprobar la normativa sectorial sobre las conducciones interiores de los edificios que impida la utilización de materiales que modifiquen las propiedades del agua en atención a las especiales características de la que se suministra en Burgos.

- Que se actúe coordinadamente con el Ayuntamiento de Burgos con el fin de valorar la conveniencia de sub -

vencionar las obras de sustitución de las tuberías de las edificaciones existentes afectadas por el problema."

La resolución no obtuvo respuesta en el caso del Ayuntamiento de Burgos y, por otro lado, la contestación de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos suponía el rechazo de la resolución emitida.

El expediente **Q/1250/00** fue incoado de parte, contra el Ayuntamiento de Santibáñez de Zarzagurda. En el escrito de queja se hacía alusión a los graves problemas de abastecimiento de agua potable en época estival que sufría la localidad de Mansilla provocados por el riego indiscriminado de las huertas existentes en el mismo casco urbano del pueblo.

Una vez admitida a trámite la queja y después de dirigirnos a la Administración afectada en petición de información, se observó, tras el estudio de la documentación remitida, que los hechos denunciados eran ciertos aunque se comunicaba que era la Entidad Local Menor de Mansilla la que gestionaba el servicio.

A la vista del informe elaborado por la Administración municipal se comenzó recordando que la importancia del agua para la vida humana justificaba que el suministro de agua potable para consumo humano hubiera sido elevado a la condición de servicio público, constituyendo desde hace bastante tiempo un servicio mínimo obligatorio a prestar en todos los municipios (art. 26.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local) que los vecinos pueden exigir al Ayuntamiento (art. 18.1 g) de la citada Ley). Es claro que, en cuanto servicio público, el suministro de agua ha de producirse de acuerdo con los criterios de continuidad y regularidad, salvo circunstancias excepcionales.

Completando esta regulación, la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, llevó a cabo una muy relevante modificación de la Ley de Aguas de 1985 introduciendo, entre otros temas que más adelante se abordarán, un orden de preferencia en lo que se refiere al uso privativo de las aguas y estableciendo en su art. 58. 3 el siguiente:

1º. Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.

2º. Regadíos y usos agrarios.

3º. Usos industriales para producción de energía eléctrica.

4º. Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.

5º. Acuicultura.

6º. Usos recreativos.

7º. Navegación y transporte acuático.

8º. Otros aprovechamientos. El orden de prioridades que pudiere establecerse específicamente en los planes hidrológicos de cuenca, deberá respetar en todo caso la supremacía del uso consignado en el apartado 1º. de la presente enumeración."

En este sentido de la preferencia, también ha incidido la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la Sentencia de 13-10-1989 (RJ 7362) señala que "en épocas de sequía como la que padecen algunas regiones de nuestra geografía, están más que justificadas las medidas de carácter excepcional que pueden adoptar las Administraciones Públicas para el uso racional de este recurso; sólo la abundancia del líquido elemento justificaría que el suministro de agua potable alcanzara al riego de huertos, jardines y llenado de piscinas".

Por otro lado, aunque no por ello menos importante, la citada Ley 46/1999 ha introducido importantes instrumentos para afrontar las nuevas demandas en relación con el recurso del agua, potenciando las políticas de ahorro de dicho recurso.

A la vista de lo reseñado, no pudo dejar de considerar esta Institución que constituye una obligación municipal, de indudable trascendencia, la prestación del servicio público de suministro de agua potable para consumo humano, de acuerdo con los criterios de continuidad y regularidad.

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución:

"1. Que se instalen sistemas homologados de control que permitan medir los consumos de agua.

2. Que se elabore la correspondiente Ordenanza Fiscal donde, por un lado, se establezcan distintos cuadros tarifarios según los usos y, por otro lado, se potencie el ahorro de dicho recurso.

3. Que se adopten medidas excepcionales que permitan garantizar en todo momento el suministro de agua potable para consumo humano, incluyendo la posibilidad de corte del suministro para aquellos que incumplan las reglas ordinarias o excepcionales que se establezcan, siempre con observancia de las exigencias de la proporcionalidad y de la audiencia del interesado, cuando con aquellas infracciones se esté poniendo en peligro el adecuado funcionamiento del servicio."

2.2.4 Alcantarillado

En el expediente **Q/1158/00** se hacía alusión al deficiente estado en que se encontraba una fosa séptica situada al margen del río Zapardiel en la localidad de Barromán (Ávila).

Iniciadas las diligencias oportunas, el Ayuntamiento nos comunica que la fosa en cuestión se encontraba limpia y sellada. Sin embargo, según el acta de inspección del Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León:

- El techo de la cámara cerrada está roto en su mayor parte pudiendo verse los fangos residuales y la colmatación del depósito.

- La fosa no había sido limpiada en mucho tiempo.

- La capacidad de depuración actual de la fosa es mala, vertiendo las aguas residuales en las mismas condiciones que llega al colector.

La Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, en su art. 20.1 l) y m) atribuye a los municipios de Castilla y León competencia en materia de Salud Pública, Sanidad y Red de suministro y tratamiento de aguas. Servicios que han de prestarse a los vecinos en condiciones de calidad adecuadas, y de igualdad entre ellos, con independencia del núcleo en que residan (art. 21).

Asimismo, el art. 57 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León atribuye competencia a las Corporaciones Locales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de Régimen Local, en la Ley General de Sanidad y en la presente Ley, en materia de Salud Pública y, en concreto, según su punto a) en "el saneamiento de aguas residuales".

En el caso que nos ocupa, no podíamos deslindar el problema del mantenimiento de la fosa séptica con el servicio mínimo de saneamiento de aguas residuales y el control medioambiental, ya que son cuestiones íntimamente ligadas.

Como señala la STTS de 1 de junio de 1979, conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público, configurado específicamente entre los que vienen a satisfacer los distintos fines asignados a los municipios, convirtiéndose en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles como mínimos, configuración que permanece en la actualidad a la vista de lo dispuesto en los arts. 25.2 h) y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; competencias que, desde el punto de vista del control sanitario del medio ambiente, en cuanto a tratamiento de aguas residuales, atribuye a los Ayuntamientos el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad.

Por otro lado, sabido es que el criterio jurisprudencial es contrario a la solución del sistema de evacuación de aguas por fosas sépticas cuando en la zona de que se trata existe un gran número de viviendas (STTS 13 de junio de 1988).

Esta Institución es consciente de que para algunos de nuestros núcleos de población la sustitución o eliminación de estas fosas entraña gran dificultad. Ahora bien, hemos de manifestar que sólo deberían subsistir en casos muy excepcionales (por ejemplo imposibilidad material de conexión con la red general de saneamiento por técnicas normales) y siempre que reuniesen las condiciones necesarias para evitar los peligros medioambientales, ya que, lamentablemente, la realidad nos muestra que lo que se califica como una fosa séptica es generalmente uno de los llamados "pozos negros" totalmente prohibidos.

Por todo ello, se consideró adecuado formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Corporación Local se adopten las medidas oportunas al objeto de limpiar y sellar la fosa séptica objeto de debate, así como garantizar la prestación del servicio de recogida y tratamiento de aguas residuales en condiciones de calidad adecuadas".

El Ayuntamiento, después de aceptar la Resolución, nos comunica finalmente que la fosa séptica se encuentra limpia, sellada y vallada.

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/931/00** se hacía alusión a los perjuicios causados como consecuencia de la rotura del colector de las aguas residuales próximo a la vivienda del reclamante.

Practicadas las diligencias adecuadas para comprobar el hecho denunciado, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, en especial el acta de inspección del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León de Soria, se constató la veracidad de lo sostenido por el afectado.

En este campo hemos de partir del intento de la LRBRL de conjugar, por un lado, la obligación municipal de prestación de los servicios mínimos con el derecho del vecino a exigirla, como así resulta del art. 18.1 g) y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir competencia propia de carácter obligatorio. En este sentido se pronuncia la STTS de 25 de abril de 1989.

Por su parte, dentro del ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, también es clara. Así, el art. 20.1 l) y m) atribuye a los municipios de Castilla y León competencia en materia de Salud Pública, Sanidad y Red de suministro y tratamiento de aguas. Servicios que han de prestarse a los vecinos en condiciones de calidad adecuadas, y de igualdad entre ellos, con independencia del núcleo en que residan (art. 21).

Asimismo, el art. 57 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León atribuye competencia a las Corporaciones Locales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de Régimen Local, en la Ley General de Sanidad y en la presente Ley, en materia de Salud Pública y, en concreto, sobre "el saneamiento de aguas residuales".

Nuestro Tribunal Constitucional considera que: *"mantener un servicio implica la prestación de los tra - bajos necesarios para la cobertura mínima de los dere - chos que el propio servicio satisface".*

Y nuestro Tribunal Supremo considera como causa que origina responsabilidad administrativa los daños causados no solamente por las filtraciones y pérdidas procedentes de conducciones de agua potable, o por la inadecuada ubicación del colector, sino también por rotura de colector de saneamiento municipal. Según la STTS de 26 de Noviembre de 1983, "…la causa eficiente o decisiva para la producción de los daños de referencia no radicaba en la simple rotura de la tubería de reducido diámetro para la conducción de aguas potables, sino en la insuficiencia del colector municipal para albergar y evacuar adecuadamente en la situación excepcional y de emergencia que consta probado el inusitado caudal de agua y sus consiguientes arrastres".

En STTS de 21 de enero de 1992 nuestro Tribunal Supremo se pronuncia en los siguientes términos: "Conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público, figurando específicamente entre los que vienen a satisfacer los distintos fines asignados a los municipios (art. 101.2, c) LRL) convirtiéndose en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles, como mínimos, cuando el municipio cuente con un núcleo urbano de más de 5.000 habitantes. Servicio cuya prestación debe generalizarse".

Por todo ello, se consideró oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Corporación Local se adopten las medidas oportunas al objeto de reparar el colector municipal y garantizar la prestación del servicio de recogida y tratamiento de aguas en condiciones de calidad adecuadas, así como la salubridad y salud de los vecinos del lugar, de conformidad con lo establecido en la Ley 1/1998, de 4 de junio, del Régimen Local de Castilla y León y en la Ley del Sistema Sanitario de Castilla y León. Todo ello sin perjuicio de la posible responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido ese Ayuntamiento por los daños y perjuicios, efectivamente irrogados en los bienes del reclamante como consecuencia de la rotura del colector".

A la fecha del cierre de este informe nos encontramos a la espera de recibir respuesta de la Administración afectada.

Los firmantes de la queja **Q/1900/00** denunciaban múltiples carencias en la prestación de servicios municipales en una zona de Valladolid, carencias que abarcaban, según el escrito de queja, desde problemas de ordenación de tráfico y circulación peatonal, incumplimiento de previsiones relativas a espacios libres públicos, ausencia de medidas ante las deficientes condiciones higiénicas de una parcela de titularidad municipal, hasta la ausencia de servicios municipales de saneamiento, abastecimiento de agua potable y pavimentación de las vías.

Después de solicitar al Ayuntamiento de Valladolid la emisión de un informe sobre los diversos aspectos denunciados y examinar la información remitida, se consideró oportuno realizar algunas consideraciones:

1.- En cuanto a los problemas de tráfico y circulación peatonal existentes en la zona, precisamente de los términos del informe se desprendía la realidad de los mismos, pues se reconocía que *"las características geométricas de las calles del barrio y el incremento del tráfico rodado y peatonal hacen necesario proceder a la reordenación del tráfico rodado y peatonal en todas las calles. Por este motivo, en el mes de mayo de 2000 se comienza a elaborar un proyecto de reordenación del tráfico en el barrio".*

Después de dar cuenta de las actuaciones realizadas desde esa fecha, consistentes en dar audiencia a una asociación vecinal, en el mismo informe se indicaba que *"los técnicos han continuado con la elaboración del proyecto de ordenación del tráfico y en el día de la fecha* (23-11-2000) *se está realizando la memoria y planos definitivos de este proyecto, estando previsto que antes del 15 de diciembre se remitan para su tramitación y posterior ejecución".*

Teniendo en cuenta que la remisión del informe desde esa oficina municipal tuvo lugar el 11 de diciembre de 2000 y que su recepción en la Institución se produjo el 18 de diciembre, según las previsiones efectuadas por el servicio municipal que informa, en el momento en que se remitió el mismo el proyecto debía haberse aprobado.

Lo cierto es que se estimó conveniente que se agilizara al máximo la ejecución de las medidas que los servicios técnicos hubieran considerado adecuadas sin que, por otro lado, debieran haberse demorado hasta que los administrados solicitaron su implantación, como en el caso de la señalización instalada en una de las calles, motivada por el incremento del tráfico rodado después de la ocupación de las nuevas viviendas de protección oficial construidas en la zona.

2.- También los reclamantes habían denunciado en su escrito de queja las condiciones de salubridad pública de una parcela de titularidad municipal.

Sobre esta cuestión, del informe municipal se desprendía la existencia de una parcela de titularidad municipal y otra de titularidad privada cuyas condiciones de seguridad no son adecuadas. En concreto: *"En la parte posterior de dicha calle, existe otra parcela municipal (Parcela B), en la zona donde se encuentran instaladas dos porterías de fútbol y en la que se aprecia alguna mala hierba en meses extremos. Según el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid está considerada dotacional general por lo que no sería competencia de este servicio realizar dicha limpieza. Por último, la zona donde se observa más maleza es en la parcela colindante con la anteriormente citada (Parcela C), un terreno en talud presumiblemente de propiedad privada y que se encuentra sin cercado".*

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que los propietarios de terrenos deben mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino así como realizar los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones, conforme establece en la actualidad el art. 8 b) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

En el primer caso, tratándose de un terreno de titularidad municipal, corresponde al Ayuntamiento mantener las condiciones de seguridad y salubridad exigibles, sin que su consideración como parcela dotacional excluya la responsabilidad del Ayuntamiento, con independencia de los trabajos que deba acometer para lograrlo.

En cuanto a la parcela de propiedad particular (parcela C), cuando se aprecien deficiencias que afecten a las condiciones de seguridad y salubridad de los inmuebles, el Ayuntamiento deberá dictar una orden de ejecución para su subsanación.

La orden de ejecución es un acto administrativo que se rige por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, singularmente en cuanto a su notificación y ejecución forzosa.

3.- Deficiencias en la prestación de los servicios municipales de saneamiento, abastecimiento de agua potable y pavimentación de las vías.

Del informe municipal resultaba que algunas calles no se encontraban pavimentadas, existían calles sin servicio de agua y sin servicio de saneamiento, incluso se reconocía que *"debido a la carencia de alcantarillado, las parcelas ocupadas de la zona disponen frecuentemente de pozos negros"*.

Entre las conclusiones que se hacen constar en el informe elaborado por el Servicio Municipal de Agua se recogen las irregularidades que a continuación se describen:

" Consumos de agua ilegales de redes municipales e incluso construcción de redes por los propios consumidores, con entronques y acometidas realizados al margen del Ayuntamiento y la empresa concesionaria del servicio.*

** Vertidos de saneamiento al Canal del Duero. El control de estos vertidos no es competencia de Aguas de Valladolid, si bien pueden evitarse con la construcción de un interceptor paralelo al canal.*

** Ausencia de certificados de exención de la tasa de saneamiento en abonados sin servicio de alcantarillado que están pagando dicha cuota además de las mondas de las fosas sépticas.*

Por todo ello, y dada la existencia de población dentro del área de planeamiento específico que constituye la Cuesta de las Flores, es urgente la planificación de dicha zona, a fin de terminar con las condiciones de precariedad en que se hallan sumidos los ciudadanos que la ocupan, especialmente los que carecen por completo de los servicios de abastecimiento y saneamiento."

En fin, el informe remitido revelaba una situación deficitaria de las condiciones de prestación de los servicios municipales de suministro de agua potable, saneamiento y, aunque en menor medida, de pavimentación de las calles de la zona de las Flores.

La Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, enumera entre las competencias de los Ayuntamientos (art. 25) el suministro de agua, alcantarillado y pavimentación de vías públicas y, entre las obligaciones ineludibles de éstos, la del abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado y pavimentación de vías públicas(art. 26). Así lo ha declarado también la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS 1-6-1979, 21-11-1996).

El mencionado art. 26 LRBRL contiene unos niveles mínimos de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español (art. 158.1 CE) y asigna la responsabilidad primaria para su aseguramiento al municipio; lo cual supone un mandato a los Ayuntamientos para que aseguren a los vecinos la prestación de estos servicios fundamentales.

Además, a tenor de lo que dispone el art. 18.1 g) de la Ley 7/1985, los interesados ostentan el derecho subjetivo a que se les preste el servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, salvo lo dispuesto en el art. 26.2 de la Ley 7/1985, que no resulta de aplicación en este caso.

Debe insistirse por tanto en la existencia de una obligación ineludible que pesa sobre el Ayuntamiento de proceder al cumplimiento de las obligaciones que la Ley le impone en forma expresa.

4.- Respecto a las previsiones relativas a espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes y las dotaciones existentes relativas a centros culturales, docentes, asistenciales y sanitarios se solicitó ampliación de información con el fin de conocer si se cumplían las proporciones mínimas que la legislación urbanística establece al respecto.

Respecto de las cuestiones denunciadas en los tres primeros apartados, se consideró oportuno formular con fecha 20-12-00 la siguiente Resolución:

"- Que se agilice la ejecución de las medidas previstas para la reordenación del tráfico de vehículos en el barrio.

- Que se ejecuten los trabajos necesarios para el mantenimiento de las parcelas de titularidad municipal en condiciones de salubridad y seguridad adecuadas y, respecto a las parcelas de propiedad privada, se dicten las órdenes de ejecución procedentes, bajo apercibimiento de ejecución subsidiaria.

- Que por parte de ese Ayuntamiento se adopten las medidas tendentes a lograr la eficaz prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, sanea - miento y pavimentación a fin de evitar que en el futuro se produzcan situaciones como las descritas.

- Que se regularicen las situaciones de ilegalidad detectadas en las conexiones a la red municipal de sumi - nistro de agua y vertidos de aguas residuales requirien - do la intervención del organismo de cuenca, en caso necesario."

Hasta el momento de la redacción de este informe no se había recibido respuesta a la resolución formulada, como tampoco la ampliación de información requerida con relación a la cuarta cuestión denunciada a la que se ha hecho referencia.

2.2.5. Pavimentación de vías

Resulta evidente el papel decisivo que han tenido las obras de construcción de infraestructuras viarias, para el desarrollo de nuestra comunidad y del país en general. Sin embargo, del resultado de las indagaciones practicadas desde esta Procuraduría se ha constatado que aún existen núcleos de población en los que el servicio mínimo de pavimentación de vías públicas o es inexistente o presenta grandes deficiencias.

Así, en el expediente **Q/635/00** el reclamante denunciaba el deficiente estado en que se encontraba la calle El Palomar, en la localidad de Mozos de Cea (Ayuntamiento de Villazanzo, Palencia), habida cuenta del elevado número de baches existente en ella lo que dificultaba el tránsito por la misma, amén de constituir un riesgo de accidentes de tráfico.

Una vez analizada la documentación que nos fue remitida, se constató el deficiente estado en que se encuentra la referida vía.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en su art. 20 e), atribuye a los municipios de esta Comunidad Autonómica competencia en materia de pavimentación y conservación de vías y caminos.

Se considera de interés general y esencial para la Comunidad Autonómica que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Estando obligados además, respecto a sus vecinos, a realizar una prestación de este servicio en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan.

Asimismo, la vigente Ley de Bases de Régimen Local impone a los municipios el deber de prestar el servicio de pavimentación de vías públicas (art. 26.1).

Sin embargo, lo cierto es que dichas obras, en muchos casos, exceden de las posibilidades financieras municipales, razón por la cual existe un sistema de ayudas financieras para las inversiones precisas a este fin las cuales se benefician del régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

En este sentido el art. 21. 4 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León establece que la prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las Diputaciones Provinciales, así como la coordinación y ayudas de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el art. 26.3 LBRL señala que la asistencia de las Diputaciones a los municipios prevista en el art. 36 se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos. Por otro lado, el art. 36.2.b) de la misma Ley establece que la Diputación asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios.

No obstante, y en última instancia, en el art. 22 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, se regula la posibilidad de que los municipios, temporalmente, puedan ser dispensados por la Junta de Castilla y León de la obligación de prestar determinados servicios mínimos, a solicitud de los respectivos Ayuntamientos, siempre que se funden en alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que por sus características peculiares resulte imposible o muy difícil el establecimiento o adecuada prestación de dichos servicios por el propio municipio.

b) Que no sea posible su establecimiento o prestación en breve plazo, aun utilizando procedimientos de asociación con otros municipios o de cooperación con otras Administraciones Públicas.

c) Que el esfuerzo fiscal no sea inferior a la media de los municipios de características análogas de la Comunidad.

Solicitud que habrá de resolver la Junta de Castilla y León, previa audiencia de la Diputación Provincial correspondiente.

En consecuencia, el Procurador del Común consideró la oportunidad de formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se utilicen todos los mecanismos legalmente establecidos y acometa aquellas actuaciones necesarias en aras a mantener la calle el Palomar sita en la localidad de Mozos de Cea en condiciones de calidad adecuadas para su utilización con arreglo a sus fines."

A la fecha de la elaboración del presente informe seguimos a la espera de la respuesta municipal.

Una Corporación Municipal de la provincia de León se dirigió esta Institución para poner de manifiesto el

deficiente estado del firme de la carretera autonómica LE-133, Astorga-Nogarejas, que servía de acceso al municipio, **Q/1605/99**.

De la información remitida por la Dirección General de Carreteras e infraestructuras, dependiente de la Consejería de Fomento, se desprendía la necesidad de proceder a un acondicionamiento de esta carretera, aunque por el momento dicha actuación se encontraba subordinada a limitaciones presupuestarias.

En palabras del organismo autonómico, *"los siempre escasos recursos que pueden destinarse a carreteras para atender todas las necesidades, lo que ocurre en todas las Administraciones responsables de estas infra - estructuras, hace que sea necesario proceder a una priorización de las actuaciones... Antes de que finalice el año 2000 está previsto disponer de un nuevo Plan Regional de Carreteras hoy día en fase preliminar, en el cual podrá incluirse el acondicionamiento de la carrete - ra, sin que en estos momentos pueda establecerse cuan - do será dicho acondicionamiento"*.

No obstante, no podía olvidarse la responsabilidad que el art. 57 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo (LSV), impone al titular de la vía de mantenimiento de la misma en las mejores condiciones de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales.

En ocasiones, la jurisprudencia ha admitido la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los conductores como supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que concurran todos los requisitos necesarios para que pueda estimarse la existencia de dicha responsabilidad, de acuerdo con los parámetros de diligencia funcional exigibles que imponen a la Administración titular de la carretera realizar las operaciones de conservación y mantenimiento, incluyendo las referentes a señalización.

La falta de adopción por la Administración de las medidas necesarias para evitar o, al menos, minimizar accidentes, desemboca en la obligación de indemnizar los daños inherentes al funcionamiento de un servicio público del que es titular.

El Tribunal Supremo ha declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración demandada con fundamento en el funcionamiento anormal del servicio público de carreteras a quien compete mantener en correcto estado de conservación todos los elementos funcionales de la vía (SSTS 22-3-99, 13-5-99, 6-11-98, 25-3-97, 2-12-96, 20-11-90).

Por ejemplo, en la STS 22-3-99 se afirma que "es un claro supuesto en que los daños producidos tienen su causa en el funcionamiento de los servicios públicos al existir en una vía pública de titularidad municipal un socavón profundo sin señalizar, criterio éste que aparece expresado en las Sentencias de este Tribunal de Conflictos de fechas 23 de octubre de 1997 y 17 de diciembre de 1997"; y, según la STS 13-5-99, "la existencia de baches, afirmada en el atestado de la Policía Municipal, sin duda determinantes de la existencia de charcos, demuestra un deficiente cumplimiento del deber de la Administración de conservar en buen estado las vías de circulación".

Por ello, aunque no se prejuzgaba la existencia de una deficiente prestación del servicio de seguridad vial en este caso, se puso de manifiesto a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras, dependiente de la Consejería de Fomento, el deber inexcusable que incumbe a la Administración de garantizar a los usuarios el adecuado estado de las carreteras en todo momento o, en su defecto, la conveniente señalización que advierta del posible peligro.

Puesto que, según el informe evacuado por la Dirección General citada, *"hasta ahora no se ha podido reali - zar una arreglo en profundidad, aunque se han ejecuta - do obras de conservación"*, sin que se hubiera especificado si tales obras eran recientes, ni su envergadura, resultaba posible que se hubieran producido nuevos desperfectos en la pavimentación de la vía y, en previsión de que la futura actuación más profunda se demorara, con fecha 16-3-00 se consideró conveniente dirigir al organismo autonómico la siguiente Resolución:

"Que, previa la comprobación del estado actual del firme de la carretera de titularidad autonómica LE-133 Astorga-Nogarejas, se proceda a realizar las reparacio - nes necesarias para garantizar su seguridad y se evalúe la posible existencia de peligro para la circulación, pro - cediéndose en este caso a instalar la señalización proce - dente."

En respuesta a la resolución, la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras informó que la misma había sido remitida al Servicio Territorial de Fomento de León *"para que en el caso concreto de la carretera Astorga-Nogarejas se tenga en cuenta con especial interés la recomendación que se contiene."*

En el expediente **Q/1884/99,** entre otros extremos, se denunciaba el incumplimiento del Acuerdo del Ayuntamiento adoptado en sesión ordinaria celebrada el 5 de octubre de 1999, por el que se acordaba prohibir el paso a vehículos pesados por determinada zona de la localidad de Baltanás.

El Ayuntamiento, en respuesta a nuestra petición de información, nos hacía saber que el propietario del camión, a partir de la notificación del acuerdo de Pleno, *"no ha vuelto a pasar por la mencionada calle con vehí - culos pesados"*, añadiendo que *"las rodadas apreciadas en el reportaje fotográfico pueden pertenecer a cual - quier vehículo"*.

Pues bien, con independencia del grado de cumplimiento del Acuerdo municipal, esta Institución constató que los daños causados por el tránsito de vehículos por determinada vía pública eran debidos, en parte, a la carencia de asfaltado y encintado de aceras.

En base a lo expuesto se procedió a formular la siguiente Resolución formal que fue aceptada el 13 de enero de 2001, en el sentido de proceder al acondicionamiento de la vía:

"Que por parte de esa Administración se articulen los mecanismos legalmente establecidos para acondicio - nar adecuadamente la zona objeto de debate mediante el asfaltado y encintado de aceras."

2.3. Varios

En el expediente registrado en esta Institución con el número de referencia **Q/1215/00** se hacía alusión, por un lado, al deficiente estado de la fuente de agua potable del parque municipal de juegos. Por otro lado, en cuanto a los juegos infantiles instalados en el mismo parque, indicaban los firmantes de la reclamación que *"varios de los aparatos de juegos precisan arreglos, pues uno está totalmente desprendido y, en el otro, ya dos niños han sufrido accidentes al quedar aprisionados sus dedos en el orificio de la base"*.

En el informe del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (Salamanca) se hacía constar que: *"efectivamente, en ocasiones, tanto las fuentes como los aparatos para jue - gos pueden llegar a deteriorarse.*

No obstante, a través de la Delegación Municipal de Parques y Jardines, se viene procediendo a una repara - ción continua, aunque en ocasiones no sea con toda la rapidez que este Ayuntamiento desearía dada la escasez de recursos de que se dispone".

La LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, dispone en su art. 11 que las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias, procediendo a la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios en los que habitualmente permanecen niños y niñas.

La preocupación por la seguridad infantil se ha plasmado en el RD 2330/1985 y en los posteriores RD 880/1990 y RD 204/1995, los cuales, sin embargo, excluyen de su aplicación los equipos destinados a la utilización colectiva en terrenos de juego y los equipos deportivos. Sin embargo, resulta de aplicación a estas instalaciones lo dispuesto en el RD 44/1996, de 19 de enero, sobre medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor, por medio del cual se traspone el contenido de la Directiva 92/50/CEE al ordenamiento interno.

Es necesario subrayar que, en ocasiones, la jurisprudencia ha admitido la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los menores en las áreas recreativas como supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que concurran todos los requisitos necesarios para que pueda estimarse la existencia de dicha responsabilidad. A este respecto pueden citarse las Sentencias de 24 y 29 de marzo del Tribunal Supremo y la Sentencia de 20 de mayo de 1998.

En virtud de lo expuesto se consideró conveniente efectuar la siguiente Resolución:

"- Que se revisen los elementos de juegos infantiles del parque municipal y se proceda a la subsanación inmediata de las deficiencias que se detecten.

- Que se proceda a la retirada inmediata de aquellos elementos que supongan un riesgo para la integridad de los menores.

- Que se compruebe el estado actual de la fuente de agua potable a fin de proceder a su reparación."

A la fecha de cierre del presente informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

En el expediente **Q/377/00** se hacía referencia a la carencia de rotulación en varias calles de la Urbanización "Las Viñas" de la localidad de Zamora, así como a la existencia en la C/ Donantes de dos inmuebles distintos con la misma numeración (nº 18 y 22).

En primer lugar, cabría plantearse la duda razonable sobre la competencia municipal para la rotulación de vías integrantes de una urbanización privada.

El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales habla de "vías públicas" mientras que la Ley de Bases de Régimen Local habla de "vías urbanas", y en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, de "vías ".

Esta Institución consideró que bajo la expresión "vías públicas o urbanas" no deben incluirse solamente las que tengan la condición de demaniales sino también las susceptibles de uso público, aunque el dominio sea particular, como ocurre en las denominadas calles particulares, ya que es el destino al uso público, no la titularidad dominical, el criterio que ha de determinar la competencia local.

Según el art. 75 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por RD 1690/1986, de 11 de julio los Ayuntamientos mantendrán actualizada la nomenclatura y rotulación de las vías públicas y la numeración de los edificios, informando de ello a todas las Administraciones Públicas interesadas.

En definitiva, la nomenclatura de las calles y la numeración de los inmuebles corresponde a los Ayuntamientos.

Por todo ello, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa corporación que V.I preside, previas las comprobaciones oportunas, se proceda a adoptar las medidas adecuadas en aras a rotular aquellas vías que carecen de nombre en la Urbanización objeto de debate así como a la correcta numeración de los inmue - bles, de conformidad con lo establecido en el art. 75 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial."

El Ayuntamiento de Zamora manifestó su conformidad con la Resolución procediendo a la corrección y señalización de los viales y a la numeración de los inmuebles de la referida urbanización.

En el expediente **Q/1840/99** se cuestionaba la decisión del Ayuntamiento de Burgos de cambiar el nombre de algunas vías de esa localidad.

Una vez analizado el contenido de la reclamación nos vimos en la obligación de proceder al archivo de la queja. Si bien es cierto que el vigente ROF aprobado por el RD 2568/1986 no contempla de manera expresa (a diferencia del derogado ROF en su art. 306) la facultad de las Corporaciones de modificar los nombres de las calles, no cabe poner en tela de juicio la competencia de las mismas para el establecimiento de la denominación de sus viales, no solamente de nueva creación, sino también para el cambio de nombres anteriores, competencia que tiene su fundamento en la autonomía municipal consagrada por el art. 140 de la Constitución.

3. OBRAS PÚBLICAS

El desarrollo de obras de naturaleza pública constituye uno de los ámbitos en los que, con mayor intensidad, concurre el conflicto entre potestades exorbitantes de los sujetos públicos y garantía de los derechos de los ciudadanos destinatarios del ejercicio de aquéllas, que caracteriza, en su totalidad, el concreto sector del ordenamiento jurídico integrado por el derecho administrativo.

En este sentido, las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución en el año 2000, en relación con las obras públicas ejecutadas en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, reiteran los temas planteados en ejercicios anteriores destacando, ante todo, la oposición a algunas de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración Autonómica en el seno de los procedimientos expropiatorios.

3.1. Expropiación forzosa

El ejercicio de la potestad expropiatoria en el ámbito territorial de la Región no sólo se lleva a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma, sino que también ejercen aquella potestad administrativa en el citado ámbito territorial otros sujetos públicos, alguno de los cuales se halla excluido de la labor fiscalizadora de esta Procuraduría.

Este es el caso de la Administración General del Estado que, con ocasión de la mejora de las infraestructuras terrestres de la Región y a través de la organización propia de su Ministerio de Fomento, ha llevado a cabo diversos procedimientos expropiatorios que han dado lugar a la presentación de quejas por los ciudadanos.

En estos supuestos, y en el marco de la necesaria cooperación y coordinación que ha de presidir las relaciones entre los Comisionados Parlamentarios, se ha procedido a la remisión de las citadas quejas a la Institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes **Q/134/00, Q/135/00, Q/783/00, Q/972/00, Q/1026/00** y **Q/2264/00.**

En relación con la actividad expropiatoria desarrollada por la Administración de la Comunidad Autónoma, dentro de los diversas fases en las que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley, de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, se estructura el procedimiento expropiatorio, son las de determinación y pago del justiprecio aquéllas que generan un mayor nivel de conflictividad con los ciudadanos.

Ello responde a una regla lógica, por cuanto es en estas fases del procedimiento en las que se materializa la efectiva contraprestación que debe aportar la Administración por su intervención en el patrimonio de los ciudadanos.

A la determinación del justiprecio en un procedimiento expropiatorio se refiere el expediente **Q/270/00** en el cual el ciudadano manifestaba su disconformidad con la cuantificación de aquél llevada a cabo en un procedimiento de expropiación forzosa del cual resultaba beneficiaria una Empresa del sector eléctrico.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, la cual participó a esta Procuraduría los siguientes extremos relativos al procedimiento expropiatorio en cuestión:

"El expediente al que se refiere la queja planteada por D. XXX se inicia a solicitud de Iberdrola S.A. En dicha solicitud se aporta la relación de propietarios con los que la empresa beneficiaria no ha llegado a un acuerdo amistoso, entre los que se incluye D. XXX. En cumplimiento de lo previsto en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, los Decretos 2619/1996 y 2617/1996, ambos de 20 de octubre, la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento de desarrollo, se procede a notificar dicha solicitud a los titulares afectados. Contra dicha solicitud no se presentan alegaciones por el titular.

Así mismo se notifica la Resolución por la que se autoriza dicha instalación, contra la que no es presentado Recurso.

Mediante escrito de fecha 8 de marzo de 1999 se convoca al titular en el Ayuntamiento de Tudela de Duero para proceder al levantamiento del Acta Previa a la ocupación. A dicho acto se persona el interesado pero se niega a firmar.

Se procede a la consignación de las cantidades correspondientes al depósito previo e indemnización por rápida ocupación, dándose traslado al titular requiriéndole al mismo tiempo la presentación de hojas de aprecio.

Una vez transcurrido el plazo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa se requiere a Iberdrola para que presente sus hojas de aprecio. En las mismas valora la indemnización por la servidumbre de paso que se constituye en la cantidad de 6.210 pesetas.

Conforme establece el art. 30 de la Ley de Expropiación Forzosa se envía dicha hoja de aprecio al titular para que el plazo de 10 días dé su conformidad o presente los reparos que estime oportunos. No presenta ninguna alegación por escrito al respecto. En su queja el titular confunde el justiprecio a determinar por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, con la valoración efectuada por la beneficiaria.

En fecha 21 de marzo de 2000 se ha dado traslado al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de las piezas separadas de justiprecio de los bienes y derechos afectados por este Proyecto para que se establezca la indemnización correspondiente."

Considerando las alegaciones realizadas ante esta Institución por el autor de la queja y el contenido de la información remitida por la Administración Autonómica, esta Procuraduría no estimó la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desarrollada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, ya que se había procedido de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con el desarrollo del procedimiento para la determinación del justiprecio.

En este sentido, dentro del trámite normativamente establecido para determinar la indemnización procedente, se había dado traslado al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de las piezas separadas de justiprecio de los bienes y derechos afectados por el correspondiente Proyecto, por lo que el ciudadano devenía obligado a esperar a la Resolución que acordase el Jurado Provincial de Expropiación, que es a quién corresponde, en defecto de mutuo acuerdo, la determinación del montante económico de la contraprestación económica que haya de ser abonada por la Administración.

Todo lo anterior fue puesto en conocimiento del autor de la queja en aplicación de lo previsto en el art. 21 de la Ley reguladora de la Institución, por lo que comunicada la inexistencia, a juicio de esta Institución, de irregularidad alguna al Servicio de la Administración Pública afectada, se procedió al archivo del expediente.

Por su parte, al pago del justiprecio, previamente determinado, se refiere el expediente **Q/1149/00**, en el que el ciudadano manifestaba el desconocimiento de los pasos a seguir para percibir las cantidades adeudadas en calidad de expropiado en el procedimiento expropiatorio llevado a cabo con motivo de las obras de mejora de plataforma y firme proyectadas en la carretera C-611, de Tordesillas a Riaño.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió, previa petición de esta Institución, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia informe, en el cual se hacía constar lo siguiente:

"La expropiación a la que se alude fue realizada en dos fechas, la primera, el 25 de septiembre de 1997, y la segunda el 27 de septiembre de 1999. Ambas con motivo de la obra "Mejora de plataforma y firme. C-611 de Tordesillas a Riaño. Tramos: de Sahagún a L.P. de Palencia, P.K. 0,000 al 9,600, y Villada a L.P. de León P.K. 40,815 al 45,350".

En las correspondientes actas de la expropiación figuraba como propietario el que constaba en el título de la propiedad expedido conforme a la legislación de concentración parcelaria, es decir, D. XXX.

Al haber fallecido el referido titular en 1.994, por parte del Servicio Territorial de Fomento, y por carta certificada dirigida a los Herederos de D. XXX,, se les pide, que, como requisito previo al pago del importe de la expropiación, deberán presentar en ese Servicio Territorial de Fomento la documentación que acredite el derecho de la viuda e hijos a percibir el mencionado importe.

Al no haberse presentado dicha documentación, el importe de la primera expropiación, es decir, 15.570 pesetas, más los intereses de demora que ascienden a 791 pesetas, han quedado depositados en el Servicio Territorial de Hacienda de Palencia a la espera de que se aporte por los citados herederos la documentación pertinente."

Considerando el contenido del escrito inicial de queja, así como la información remitida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, se estimó oportuno efectuar una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

El pago del justiprecio, como contraprestación económica que corresponde a todo sujeto expropiado, es objeto de regulación en el Capítulo IV del Título I de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (arts. 48-51). A los efectos que aquí interesan, el art. 48 de la Ley, que inicia el citado Capítulo, dispone:

"1. Una vez determinado el justo precio, se procederá al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses.

2. El pago se verificará mediante talón nominativo al expropiado o por transferencia bancaria en el caso en que el expropiado haya manifestado su deseo de percibir el precio precisamente por este medio."

Las previsiones legales correspondientes al pago en el ámbito de la Expropiación Forzosa son objeto de desarrollo reglamentario en la Sección I del Capítulo IV del Título II del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957. En concreto, señala el apartado cuarto del art. 49 de la citada norma:

"El pago se hará en dinero y precisamente a quienes figuren como dueños de la cosa o titulares del derecho expropiado, de acuerdo con lo previsto en el art. 3 de la Ley, no admitiéndose representación sino por medio de poder debidamente autorizado, ya sea general, ya especial, para este caso. Los interesados deberán identificar su persona con la documentación oportuna y, en su defecto, por el conocimiento directo que testifiquen el Alcalde o el Secretario del Ayuntamiento."

Del contenido de los preceptos transcritos se deduce que el perceptor del pago, o persona que deba recibir el justiprecio, es el propietario "expropiado", es decir, todas aquellas personas a las que la Ley reconoce el derecho de ser indemnizadas por cualquiera de los conceptos que la misma admite.

A la determinación del expropiado, como uno de los elementos personales básicos intervinientes en el procedimiento expropiatorio, se refiere el art. 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, en virtud del cual:

"1. Las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación.

2. Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quién con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente."

El artículo anterior introduce un principio general del procedimiento expropiatorio reconocido reiteradamente por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 14 de junio de 1995), cual es el de la identificación y reconocimiento como expropiado por parte de la Administración a aquel propietario de la cosa o titular del derecho objeto de expropiación, con quién habrán de entenderse, en primer término, las actuaciones expropiatorias, siempre y cuando se notifique debidamente este hecho al interesado, de conformidad con la normativa procedimental general.

Por tanto, la Administración debe identificar desde el mismo comienzo del procedimiento expropiatorio a los titulares expropiados, con el objeto de cumplir la obligación, legalmente establecida, de notificar las diligencias pertinentes a aquéllos. Esta obligación ha sido sistemáticamente recalcada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 14 de noviembre de 1984), declarando la nulidad de aquellas actuaciones que, en el seno del procedimiento expropiatorio, no se hayan comunicado debidamente al titular expropiado.

Lo anterior viene exigido, no sólo por la normativa específica de expropiación forzosa, sino incluso también por la propia normativa registral. En este sentido, el punto segundo del art. 32 del Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947, dispone:

"Para que los títulos de expropiación puedan inscribirse , si se trata de fincas o derechos inscritos, el expediente deberá entenderse con el titular registral o quién justifique ser su causahabiente, por sí o debidamente representado, en la forma prevenida por la legislación estatal , sin perjuicio de la intervención de otros interesados, si los hubiere."

Completando lo anterior, la propia Ley en su art. 7, prevé la circunstancia de que en el iter procedimental expropiatorio se opere una transmisión de dominio de los bienes afectados, en cuyo caso, "se considerará subrogado el nuevo titular en las obligaciones y derechos del anterior." A tal efecto, dispone el art. 7 del Reglamento de Expropiación Forzosa que "...deberá ponerse en conocimiento de la Administración el hecho de la transmisión y el nombre y domicilio del nuevo titular. A estos efectos únicamente serán tomadas en consideración las transmisiones judiciales, las *inter vivos* que consten en documento público y las *mortis causa* respecto de los herederos o legatarios."

El régimen jurídico descrito debía ser contrastado con la actuación llevada a cabo por la Administración Autonómica en el supuesto que había originado la queja. En este sentido, de la documentación obrante en la Institución se desprendía que el acta previa a la ocupación correspondiente a la expropiación de referencia, y en la cual constaba como propietario de la finca la persona referida en el informe remitido por la Administración Autonómica, se había realizado con posterioridad a la fecha del fallecimiento de la misma.

De ello se deducía que habían existido actuaciones previas al pago del justiprecio en el ámbito del procedimiento expropiatorio que se habían desarrollado considerando como propietarios del bien expropiado, y por tanto interesados en el procedimiento, a los herederos del antes indicado. Entre otras, la notificación practicada del día y hora del levantamiento del Acta Previa a la Ocupación, a la que se refiere el punto segundo del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y el desarrollo de la Pieza separada de justiprecio en la tramitación del expediente de expropiación.

Esta consideración dominical realizada por la Administración expropiante era manifiesta al señalar expresamente, en el documento acreditativo de la determinación por mutuo acuerdo del justiprecio correspondiente a la segunda expropiación, como titular de la finca a la cónyuge del propietario fallecido. Y ello, al margen de que en el Acta Previa a la Ocupación constase de forma incorrecta el titular de la finca, ya que el indicado había fallecido tres años antes del levantamiento de aquélla y, evidentemente, no podía tener la consideración de expropiado en el procedimiento.

Así mismo, si se hubiera producido un cambio de titularidad en el curso del procedimiento, la legislación preveía un trámite concreto para que se hubiese operado la oportuna subrogación en la figura del expropiado. Sin

embargo, no existía constancia en la documentación obrante en el expediente de que la citada subrogación se hubiera llevado a cabo, y tampoco de su necesidad, debidamente atendidas las fechas de fallecimiento del anterior titular (1994) y de realización de la expropiación (1997).

Lo anterior determinaba que la Administración Autonómica consideró expropiados en el procedimiento, y por tanto, titulares dominicales de los bienes objeto de expropiación, a los herederos del propietario fallecido, ateniéndose a alguno de los criterios contenidos en el art. 3 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En definitiva, no resultaba conforme con la legislación vigente, ni con los principios generales que presiden el procedimiento expropiatorio, que esa Administración considerase como propietarios de los bienes expropiados a los herederos citados para la realización de todas aquellas actuaciones necesarias para que cobre virtualidad el concreto traspaso de titularidad dominical en que consiste la expropiación forzosa, excepción hecha de aquella actividad que tenía por objeto abonar a los interesados la contraprestación cuya percepción constituye un derecho reconocido constitucionalmente a todos aquellos ciudadanos cuyos bienes o derechos son objeto del ejercicio de la potestad expropiatoria de las Administraciones Públicas.

Por tanto, la documentación exigible a los sujetos expropiados en el momento de proceder al abono del justiprecio no podía exceder de la señalada en el art. 49.4 del Reglamento de Expropiación Forzosa, anteriormente citado, integrada exclusivamente por la documentación identificativa de las personas a quienes esa Administración hubiese considerado propietarios de la finca expropiada y con las que se hubiesen entendido las actuaciones propias del expediente expropiatorio, y, en el caso de actuación a través de representante, por el poder debidamente autorizado, ya sea general, ya especial, para este caso.

Considerando lo anterior, no procedía exigir, como requisito previo al pago, el título de propiedad de la finca expropiada, ya que este extremo debía ser objeto de determinación en el mismo inicio de los trámites procedimentales dirigidos a llevar a cabo la traslación de dominio en la que se concreta el instituto expropiatorio. Ello, sin perjuicio, de las actuaciones que, en su caso, fuera necesario llevar a efecto para mantener el tracto registral correspondiente.

El equilibrio entre potestades de la Administración y garantías de los ciudadanos que, en general, debe impregnar todos los procedimientos administrativos y, en especial, aquellos en los que se ejerzan por los sujetos públicos potestades de intervención (como es el supuesto del ejercicio de la potestad expropiatoria), se rompería si la consideración de la condición de expropiado en el procedimiento realizada por la Administración fuera válida para el levantamiento del acta previa a la ocupación en el procedimiento de expropiación urgente y para el desarrollo del resto de actuaciones administrativas integrantes del expediente expropiatorio, excepto para aquélla que implicaba el abono de la contraprestación en que se concreta la principal garantía de los ciudadanos en el ámbito del procedimiento de expropiación forzosa.

Por último, cabía señalar que el retraso en el abono del justiprecio origina también un derecho al expropiado. En este sentido, señala el art. 57 de la Ley de Expropiación Forzosa:

"La cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el art. 48."

El abono de los intereses devengados tiene la naturaleza de obligación accesoria que surge *ope legis*, por lo que su reconocimiento debe ser automático aunque no se haya solicitado por el expropiado, tal y como ha señalado reiteradamente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 15 de diciembre de 1994).

La demora, por tanto, se produce transcurridos seis meses desde la determinación del justiprecio y la situación dura hasta el pago efectivo.

No hay lugar en el supuesto que nos ocupa a la excepción prevista en el art. 72.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa en virtud del cual: "En ningún caso habrá lugar al pago de intereses de demora si ésta fuere imputable al expropiado."

En el caso planteado en la queja, a los sujetos expropiados se les exigió por esa Administración para proceder al abono del justiprecio documentación no prevista en la normativa vigente, y por tanto la demora no es imputable a aquéllos. Por ello, procedía la liquidación por parte de la Administración Autonómica de los intereses de demora correspondientes y el abono de los mismos previa presentación de la documentación establecida en el art. 49.4 de la Ley de Expropiación Forzosa, y ya señalada con anterioridad.

Con apoyo en la argumentación jurídica realizada, se formuló Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia en los siguientes términos:

"Proceder al abono del justiprecio correspondiente a la expropiación cuya acta previa a la ocupación se extendió con fecha 27 de septiembre de 1997, así como de los intereses de demora ya determinados y los que proceda liquidar ahora, previa presentación por los herederos del anterior propietario fallecido de la documentación identificativa de su personalidad, y para el caso de actuación a través de representante, de poder debidamente autorizado, ya sea general, ya especial, para este caso.

A tal efecto, realizar la notificación oportuna a los herederos señalados."

En contestación a la Resolución reseñada, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia puso de manifiesto a esta Procuraduría que se había remitido oficio a los herederos del propietario de la finca expropiada con el fin de que pudiesen proceder al cobro del justiprecio correspondiente a la expropiación llevada a cabo, así como a los intereses de demora, significando que se había estimado oportuno aceptar la Resolución formulada. Lo anterior fue puesto en conocimiento del autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo del expediente.

3.2. Ejecución de obras públicas

Al margen de las surgidas como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración, la ejecución de obras públicas puede generar otras colisiones con los derechos integrantes de la esfera jurídica de los ciudadanos.

En este sentido, en el expediente **Q/268/00**, el ciudadano planteaba la irrogación de una serie de daños en fincas de su titularidad como consecuencia de las obras llevadas a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma en las carreteras SA-101 y SA-102, de N-630 con Ávila. Los daños se concretaban en el discurrir de las aguas de escorrentía por una finca cuya titularidad correspondía al autor de la queja, la cual resultaba colindante con la carretera en la que se estaban llevando a cabo las obras.

Solicitada la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, esta expresó a esta Institución que realizadas las inspecciones oportunas ante los escritos de reclamación presentados en el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca, se verificó por los servicios técnicos de éste la producción de arrastres mínimos de tierras en todas las cunetas y taludes del trazado de la carretera debido a su reciente construcción. De conformidad con lo informado por la Administración, las labores en los márgenes de la carretera consistieron en el perfilado de cunetas y taludes, de acuerdo con las secciones tipo y perfiles del proyecto aprobado con anterioridad a la recepción de la obra, sin que se desviasen las aguas de escorrentía, ya que éstas debían discurrir por las líneas de máxima pendiente del terreno, concentrándose en cauces y vaguadas hasta su vertido en ríos y arroyos.

A la vista del escrito inicial de queja y del contenido de la información proporcionada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, no se apreció irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Administración Autonómica, puesto que ésta no causó ningún daño en el patrimonio del reclamante que éste no tuviera el deber jurídico de soportar, lo cual fue puesto en conocimiento del autor de la queja y del Servicio correspondiente de la Administración Autonómica, procediéndose a continuación al archivo de la misma.

Por su parte, en el expediente **Q/560/00,** el ciudadano denunciaba los daños que, presuntamente, habían sido causados en una vivienda de su propiedad con ocasión de las obras de ensanchamiento de la carretera Otero-Garcillán, llevadas a cabo por la Administración Autonómica. Las citadas obras habían dado lugar, al parecer, a una elevación de la carretera y de las aceras por encima de la fachada de la vivienda, lo cual había generado la aparición de humedades en la misma.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información con relación a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, la cual puso de manifiesto lo siguiente:

"Con fecha 18 de mayo de 1999 D. XXX presenta escrito ante este Servicio Territorial de Fomento, en su propio nombre y en representación de D. YYY (interesado en el presente escrito de queja) y de D. XXX por unos daños en sus viviendas sitas en la carretera Otero-Garcillán motivados supuestamente por las obras de ensanchamiento realizadas por parte de este Servicio Territorial.

En su virtud, se tramita una información reservada y previa visita de inspección, con fechas 21 y 23 de junio de 1999, se emiten sendos informes técnicos por parte del Ingeniero Director de las citadas obras y del Arquitecto Técnico de este Servicio Territorial en los que se pone de manifiesto que los daños existentes en las viviendas no son consecuencia de las obras ejecutadas."

Considerando las alegaciones formuladas por el autor de la queja y la información recopilada, esta Procuraduría no estimó la presencia de irregularidad alguna en la actuación llevada a acabo por la Administración Autonómica, puesto que no quedó acreditado en ningún momento la relación de causalidad entre las humedades surgidas en la vivienda y las obras de ensanchamiento de la carretera.

En efecto, si bien es cierto que constaba un informe técnico en donde se indicaba la existencia de humedades después de la ejecución de las obras de ensanchamiento de la carretera Otero-Garcillán**,** existían dos informes técnicos más amplios y exhaustivos elaborados por el Técnico Director de la Obra y el Técnico del Servicio Territorial de Fomento que contradecían el contenido de aquél.

Al respecto, el Tribunal Supremo mantiene como constante criterio jurisprudencial (sentencias 3-2-1994, 25-4-1994, 1-4-1996 y 10-4-1996) "que gozan, en principio, de evaluación prevalente los informes periciales emitidos por los técnicos municipales (o en su caso de la Administración Autonómica) en quienes es presumible, salvo prueba en contrario, una lógica imparcialidad al deber tener como esencial finalidad de su pericia, el

mantenimiento de la legalidad urbanística, con independencia de los intereses particulares concurrentes en la cuestión planteada objeto del pertinente informe."

Por tanto, esta Institución carecía de criterio suficiente para decantarse a favor de uno u otro informe, lo que hubiera determinado pronunciarse sobre la posible concurrencia o no de la responsabilidad patrimonial de la Administración implicada, siendo, en todo caso, los Tribunales de Justicia los órganos a quienes correspondería la resolución del conflicto.

Manifestado lo anterior, no obstante, se puso en conocimiento del autor de la queja el derecho que le asistía a presentar la oportuna reclamación de responsabilidad patrimonial, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debiendo especificar, en su caso, en la citada reclamación los daños producidos, la presunta relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial y el momento en el que el daño efectivamente se produjo, acompañando a las especificaciones anteriores cuantas alegaciones y documentos de prueba estimase oportunos.

Comunicado lo anterior al autor de la queja y habiendo puesto en conocimiento del Servicio de la Administración pública afectada la inexistencia, a juicio de esta Institución, de irregularidad alguna, se procedió al archivo de la queja.

3.3. Embalses

Los procedimientos expropiatorios llevados a cabo con la finalidad de construir o ampliar un embalse presentan singularidades propias, no sólo relacionadas con el concreto sujeto público que actúa como expropiante, normalmente la Confederación Hidrográfica correspondiente, sino también por la especial relevancia social de la intervención patrimonial que implica su ejecución.

En el expediente **Q/1937/00**, la problemática planteada se concretaba precisamente, en la disconformidad de una pluralidad de ciudadanos que tienen la condición de expropiados en el procedimiento expropiatorio llevado a cabo por la Confederación Hidrográfica del Duero para la ejecución del Proyecto Modificado del Embalse de Casares de Arbás, con algunos de los aspectos del mismo. En concreto, su desacuerdo se centra en la determinación del justiprecio y en los criterios utilizados por el sujeto expropiante para ello.

Si bien la adscripción orgánica y funcional de la Confederación Hidrográfica del Duero, como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, implica la ausencia de competencias de esta Institución para fiscalizar su actuación, la pluralidad de personas que acudieron planteando el conflicto ante la Institución y la relevancia del mismo, condujo a que se procediera a la admisión a mediación de la queja, solicitando la información que se estimó oportuna a la Confederación Hidrográfica del Duero.

La información solicitada fue remitida y en la misma se ponía de manifiesto tanto los criterios utilizados para la determinación del justiprecio inicial por el sujeto expropiante como la fase de la pieza separada de determinación del montante de aquél en la que se hallaba el procedimiento.

La información proporcionada por la Confederación Hidrográfica fue trasladada al colectivo de afectados que había planteado la queja con la finalidad de que realizaran las alegaciones oportunas y, en su caso, proceder a la remisión de la totalidad de la información recopilada al Defensor del Pueblo, si no fuera posible alcanzar un acuerdo sobre la cuestión controvertida.

En la fecha de la elaboración del presente informe, aún no habían sido formuladas tales alegaciones.

4. VIVIENDA

El mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho reconocido a todos los españoles en el art. 47 de la Constitución Española a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, ha generado la intervención pública desarrollada con la finalidad de incrementar las posibilidades de acceso de los ciudadanos a una vivienda que responda a las características exigidas por la Carta Magna.

Así, en el marco general establecido por los planes de carácter plurianual aprobados por el Gobierno Estatal en el ejercicio de la competencia atribuida por el art. 149.1 13ª de la Constitución, referida a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la Administración Autonómica y Local viene ejerciendo sus competencias con la finalidad esencial de facilitar a las familias de la Comunidad con ingresos medios y bajos el acceso a una vivienda.

Corresponde a esta Procuraduría, de un lado, velar por la adopción de medidas suficientes por los poderes públicos para incrementar el grado de efectividad del derecho reconocido, al más alto nivel normativo, en el art. 47 de la Constitución Española, y de otro, contrastar, a instancia de los ciudadanos, la actuación desarrollada por las Administraciones Públicas Territoriales con competencias en la materia, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, con el régimen jurídico aplicable.

En el primero de los sentidos indicados, este ha sido un año especialmente relevante en cuanto a la introducción de innovaciones normativas que afectan al ámbito sectorial de la vivienda, innovaciones cuyos resultados prácticos no son aún evaluables debido al carácter reciente de muchas de ellas.

Destaca por encima de todas, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la modificación de la normativa reguladora de los procedimientos de adjudicación de viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León mediante la aprobación de la Orden de 12 de julio de 2000, que viene a sustituir a la Orden de la Consejería de Fomento de 27 de mayo de 1998, norma que regulaba con anterioridad la materia. También resulta destacable, desde un punto de vista normativo, la creación en el ámbito de la Región de las ayudas económicas dirigidas a jóvenes para la adquisición de su primera vivienda, reguladas por la Orden de la Consejería de Fomento, de 10 de julio de 2000.

Así mismo, el año 2000 ha sido el de la entrada en vigor de la práctica totalidad de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, cuya regulación de los aspectos esenciales de la edificación repercute directamente en la promoción de la vivienda.

En cuanto al examen de la actuación administrativa, a la luz de la normativa vigente en materia de vivienda, cabe destacar que el número de quejas presentadas en el año 2000 ante esta Procuraduría por los ciudadanos, en materia de vivienda, no ha sido excesivamente elevado desde un punto de vista cuantitativo considerando debidamente el amplio abanico de medidas y ayudas existentes dirigidas a favorecer, fundamentalmente, el acceso a la vivienda a los ciudadanos con niveles de renta medias y bajas. En concreto, la aplicación de alguna de tales medidas no ha generado ninguna queja presentada por los ciudadanos ante esta Procuraduría, como es el supuesto de las ayudas dirigidas a la vivienda rural protegida, reguladas en la actualidad por el D 136/2000, de 8 de junio, o las destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios.

El mayor número de conflictos puestos de manifiesto por los ciudadanos de la Comunidad a esta Procuraduría se integraban dentro del ámbito del Régimen de Protección Oficial de Promoción Pública, lo cual responde a la lógica, puesto que es en este Régimen de Protección donde el nivel de intervención de los poderes públicos es mayor.

No obstante, no han faltado las denuncias de los ciudadanos relacionadas con las Viviendas sometidas al Régimen de Protección Oficial de Promoción Privada, así como las demandas genéricas de vivienda formuladas por familias que no disponen de los recursos económicos suficientes para acceder a este bien básico, aún con las ayudas públicas existentes destinadas a tal fin.

4.1. Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública

Como se ha señalado, éste es sin duda el ámbito donde mayor conflictividad se ha generado por la aplicación de la normativa vigente por parte de las Administraciones Públicas competentes. Ello se debe, en buena medida, y refiriéndonos en concreto al ámbito de los procedimientos de adjudicación de viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León, a la siempre difícil aplicación de criterios jurídicos excluyentes a procedimientos de carácter competitivo, máxime cuando en éstos se trata de discernir objetivamente el grado de necesidad de un recurso básico como es la vivienda. Dentro de las quejas presentadas en relación con la actividad de la Administración Pública relativas a este Régimen de Protección Oficial, cabe diferenciar entre aquellas referidas al procedimiento de adjudicación propiamente dicho y aquellas otras relativas a conflictos surgidos una vez construidas y adjudicadas las viviendas.

4.1.1. Procedimiento de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública

Han sido numerosas las quejas presentadas por los ciudadanos en las que manifestaban su disconformidad con la exclusión de sus solicitudes de los correspondientes procedimientos de adjudicación desarrollados y resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma en aplicación de la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, norma aplicable a aquellos procedimientos de adjudicación cuya convocatoria haya tenido lugar con anterioridad al 15 de julio de 2000, fecha en la que entra en vigor la Orden de 12 de julio de 2000, que deroga la anterior. Esta disconformidad constituía el objeto de los expedientes **Q/155/00, Q/257/00, Q/319/00, Q/351/00, Q/658/00, Q/735/00, Q/990/00, Q/1254/00 y Q/944/00.**

En todos ellos se procedió a formular la pertinente petición de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, cuyo titular resultaba presidente de la Comisión Provincial de Vivienda que había aprobado la lista definitiva de adjudicatarios correspondiente. Recibida la información solicitada, se verificó la corrección jurídica de la aplicación de las causas de exclusión en cada caso planteado, no encontrándose en ninguno de los expedientes referidos irregularidad alguna atribuible a la Administración Autonómica, a la vista del contenido de la Orden de la Consejería de Fomento, de 27 de mayo de 1998.

Así, en concreto, en el expediente **Q/351/00**, el ciudadano planteaba su disconformidad con la exclusión de su solicitud de la lista definitiva de adjudicatarios correspondiente a un grupo de viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León en la provincia de Valladolid, lista definitiva que fue aprobada por la Comisión Provincial de Vivienda de Valladolid.

De las alegaciones realizadas por el autor de la queja y del contenido del informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

1º.- El autor de la queja había presentado una solicitud de adjudicación de vivienda de Protección Oficial de promoción Pública al amparo de la Orden de 27 de mayo de 19998, de la Consejería de Fomento sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

2º.- La Ponencia Técnica de la Comisión Provincial de la Vivienda de Valladolid había aprobado la lista provisional de adjudicatarios de vivienda, siendo ésta expuesta en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Valladolid por un plazo de 15 días.

3º.- La solicitud presentada por el autor de la queja había sido desestimada por "no acreditar ingresos familiares netos iguales o superiores al Salario Mínimo Interprofesional", de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5º apartado 1º, letra a) de la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

4º.- El autor de la queja, había presentado en tiempo y forma reclamación contra la lista provisional de adjudicatarios de viviendas de Protección oficial de Promoción Pública, reclamación que fue desestimada.

5º.- El autor de la queja no presentó recurso de alzada contra la Resolución de la Comisión Provincial de la Vivienda de Valladolid.

A la vista de los antecedentes de hecho citados y considerando el contenido de la información puesta de manifiesto ante esta Procuraduría por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, no se consideró la concurrencia de irregularidad alguna en el procedimiento de adjudicación controvertido.

En este sentido, la Orden antes señalada, en su art. 6º, apartado 2º indicaba que "los ingresos de los trabajadores por cuenta ajena habrán de acreditarse mediante la presentación de los certificados de haberes de la empresa o empresas donde haya prestado sus servicios durante al año natural anterior a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes". Es decir, que debían haber sido presentadas las nóminas del año 1998, ya que la fecha de finalización de presentación de las solicitudes había sido el 15 de mayo de 1999, por lo que el año natural anterior resultaba a todos los efectos 1998.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja quedó constatado que el solicitante había trabajado durante tres meses en el año 1998, por los que había percibido la cantidad en concepto de retribución salarial por su trabajo por cuenta ajena de 180.000 pesetas.

Así mismo, la Orden reguladora del procedimiento de adjudicación, en su art. 6º, apartado 4, indicaba que "cuando los solicitantes obtuviesen ingresos cuyo origen fuese la actividad subsidiadora o subvencional de cualquier Administración Pública, deberán presentar el documento que acredite tal ingreso". En relación con este aspecto concreto, del análisis de la documentación presentada por el autor de la queja ante el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, se desprendía que aquél resultaba beneficiario de una ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción por una cuantía de 34.367 pesetas, sin indicar si ese IMI corresponde al año 1998 o al año 1999. Suponiendo que ese IMI fuese del año 1998 sus ingresos totales habrían ascendido por este concepto a 412.404 pesetas.

Sumando los dos ingresos del año 1998 referidos, resultaba una cantidad total de 592.404 pesetas, que no sobrepasaba el salario mínimo interprofesional correspondiente al año 1998, que ascendía a 952.560 pesetas anuales, es decir que no fueron acreditados ingresos familiares netos iguales o superiores al Salario Mínimo Interprofesional, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5º, apartado 1, letra a) de la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento sobre adjudicación de Viviendas de Protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

En definitiva, con fundamento en lo expuesto anteriormente, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desarrollada por la Comisión Provincial de Vivienda de Valladolid, extremo éste que fue puesto en conocimiento de la propia Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid y del autor de la queja, procediéndose a continuación a su archivo.

Por su parte, en el expediente **Q/1254/00**, el ciudadano planteaba su disconformidad con la exclusión de su solicitud de la lista definitiva de adjudicatarios correspondiente a un Grupo de 23 Viviendas promovidas por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la localidad de Toro, provincia de Zamora. En concreto, el autor de la queja manifestaba que la citada exclusión había tenido lugar fundamentalmente por la pendencia de un procedimiento judicial ejecutivo cuyo objeto era la vivienda en la que, a la fecha de presentación de la queja, tenía su domicilio, y que el citado inmueble no poseía las condiciones de habitabilidad higiénico-sanitarias mínimas para poder vivir en el mismo adecuadamente.

Admitida a trámite la queja, se iniciaron las investigaciones oportunas solicitando información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora.

Considerando el contenido de la información que, en atención a la petición realizada, fue remitida por la Administración Autonómica y las alegaciones que habían sido realizadas por el autor de la queja, esta Procuraduría consideró que, a la vista de la normativa vigente, no concurría irregularidad alguna atribuible a la Administración Autonómica, y ello con base en los siguientes argumentos que fueron puestos de manifiesto al autor de la queja:

Primero.- Del contenido del informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en

Zamora se desprendía que la causa de exclusión de la solicitud presentada por aquél en el procedimiento de adjudicación de 23 Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León en la localidad de Toro, no fue la puesta de manifiesto ante esta Procuraduría en su escrito inicial (ausencia de acreditación de la necesidad de vivienda), sino que, muy al contrario, la exclusión que había motivado la presentación de la queja se debió a la ausencia de aportación de la documentación requerida por el Servicio Territorial de Fomento de Zamora.

En efecto, según puso de manifiesto la Delegación Territorial, requerido el solicitante, con fecha de acuse de recibo de 8 de junio de 1999, para que aportara el Certificado expedido por el INSS de las prestaciones que hubieran percibido o no, durante el año 1998, tanto aquél como sus hijos y la copia compulsada de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio 1998 o, en su caso, certificado de la Agencia Tributaria de no haberla presentado, la citada documentación no fue objeto de entrega, lo cual motivó la exclusión de la solicitud.

Lo anterior respondía plenamente al contenido de la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León (publicada en el BOCyL nº 103, de 3 de junio de 1998), aplicable al procedimiento que nos ocupa, cuyo articulo 12.2 dispone:

"En el supuesto de que la solicitud contuviera errores subsanables o se omitiera la presentación de algún documento, se concederá un plazo de 10 días para la subsanación de errores u omisiones a que hubiera lugar. Si transcurrido dicho plazo la solicitud o documentación adjunta no hubieran sido corregidas o completadas, la Comisión Provincial de Vivienda archivará su solicitud, a propuesta de la Ponencia Técnica, con los efectos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

Pues bien, en el supuesto que constituía el objeto de la queja, la documentación que había sido requerida por la Administración era de obligada presentación, de conformidad con la Orden precitada, ya que el art. 11.2 c) de la misma consideraba como documentos que los solicitantes debían presentar preceptivamente "los acreditativos de los ingresos, conforme a lo previsto en el art. 6º de esta Orden". El apartado quinto del artículo al cual se remite el precepto citado, señalaba expresamente:

"En todos los casos, deberá acompañarse fotocopia compulsada de la última declaración presentada del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de todos los solicitantes o, en su defecto, declaración jurada de no estar obligado a ello y certificación de la Delegación Provincial de Hacienda acreditativa de no haber efectuado dicha declaración."

Del mismo modo, la letra a) del apartado cuarto del precitado art. 6 de la Orden de 27 de mayo de 1998, establecía para los solicitantes que hubiesen obtenido ingresos cuyo origen fuese la actividad subsidiadora o subvencional de cualquier Administración Pública la obligatoriedad de presentar "Certificado expedido por los Organismos Oficiales correspondientes, en caso de pensionistas o incapacitados laborales".

En definitiva, la documentación requerida por la Administración, y cuya ausencia de aportación motivó la exclusión de su solicitud, debía ser obligatoriamente presentada por los solicitantes, de acuerdo con la normativa vigente, y ello, en última instancia, por la relevancia de la misma en el momento de proceder a valorar la concurrencia de uno de los requisitos personales que permiten el acceso a las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública de la Junta de Castilla y León, cual era la acreditación de ingresos familiares netos iguales o superiores al Salario Mínimo Interprofesional, y al mismo tiempo, iguales o inferiores a 2,5 veces el citado Salario.

Ante la ausencia de la aportación de la documentación requerida, no procedía sino excluir la solicitud presentada, aún cuando se hubiese acreditado el cumplimiento del resto de requisitos.

Segundo.- Sin perjuicio de lo anterior, cabía señalar, en cuanto a las deficientes condiciones de habitabilidad, alegadas ante esta Institución, de la vivienda que constituía el domicilio del autor de la queja que, tal y como señalaba la Delegación Territorial en su informe, éstas no habían sido planteadas en el procedimiento de adjudicación correspondiente, no dando lugar, por tanto, a actuación inspectora alguna llevada a cabo por los servicios técnicos del Servicio Territorial de Fomento de Zamora.

Tales deficiencias debieron ser puestas de manifiesto en la solicitud de participación en el procedimiento de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León en la localidad de Toro, con la finalidad de que las mismas hubieran sido examinadas por los técnicos del Servicio Territorial de Fomento de Zamora, en el sentido dispuesto en el art. 7 de la Orden de 27 de mayo de 1998, pudiendo en ese caso determinar, a la vista de las inspecciones giradas, la concurrencia, o no, en el supuesto concreto del requisito de la acreditación de la necesidad de vivienda por causa de deficientes condiciones de habitabilidad (art. 5 b) de la Orden en relación con el punto primero del Anexo).

Tercero.- Por último, en relación con la posible titularidad en condición de propietario de la vivienda que constituía el domicilio del autor de la queja, procedía resaltar que, del informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora , se desprendía que si bien la misma era objeto, ante el Juzgado de Toro, del Procedimiento Ejecutivo nº 150/94, no se había acreditado la finalización del mismo, por lo que, a los efectos de los procedimientos de adjudicación de

Viviendas de Protección Oficial llevados a cabo por la Administración Autonómica, el compareciente ante la Institución era considerado aún como propietario del inmueble.

Por ello, se consideró oportuno indicar al reclamante que si el citado Procedimiento Ejecutivo hubiera finalizado, y como resultado del mismo hubiese resultado privado de la condición de propietario de la citada vivienda, debía acreditarlo convenientemente en futuros procedimientos de adjudicación de viviendas en los que pudiera participar, con el fin de evitar la aplicación de la causa de exclusión relativa a la titularidad del solicitante de otra vivienda en propiedad.

Comunicado lo anterior al ciudadano, así como la inexistencia de irregularidad en el supuesto planteado en la queja, a juicio de esta Procuraduría, a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, se procedió al archivo de la misma.

Tampoco han faltado quejas planteadas por los ciudadanos ante esta Institución cuya finalidad esencial era la solicitud de información sobre las condiciones impuestas por la normativa vigente para poder acceder a una Vivienda de Protección Oficial Promovida por la Junta de Castilla y León. En estos supuestos (entre otros, expedientes **Q/944/00 y Q/1799/00**), se procedió a proporcionar la información solicitada, con el ánimo de orientar a los ciudadanos sobre los requisitos impuestos por el ordenamiento jurídico para poder resultar adjudicatario de una vivienda de Promoción Pública.

En definitiva, si bien han sido varias las quejas presentadas por los ciudadanos en el ámbito de los procedimientos de adjudicación de viviendas, exactamente no se han detectado irregularidades relevantes en las adjudicaciones que han sido examinadas, por lo que cabe concluir que, aún cuando el grado de conflictividad generado por la aplicación de la Orden de 27 de mayo de 1998 ha sido amplio, la Administración Autonómica ha actuado de conformidad con lo dispuesto en la norma citada.

Sólo resta desear que el número de controversias se vea reducido como consecuencia de la sustitución de la norma anterior por la Orden de 12 de julio de 2000, lo cual constituiría una señal del acierto en las novedades introducidas en la regulación de los procedimientos de adjudicación de viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León.

4.1.2. Deficiencias en Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública

Las irregularidades denunciadas por los ciudadanos en el año 2000 ante esta Procuraduría, en relación con las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública construidas y adjudicadas, han sido, fundamentalmente, las relativas a defectos de construcción que afectaban a las condiciones de habitabilidad de la vivienda. En estos supuestos los adjudicatarios de las viviendas consideraron que, en todo caso, las obras de reparación de aquéllas debían ser llevadas a cabo por la Administración, constituyendo la ejecución de las citadas obras el objeto esencial de la pretensión esgrimida ante esta Institución.

Planteada la denuncia de defectos de construcción ante la Institución, se procedió a solicitar la oportuna información sobre, en su caso, las inspecciones realizadas en las viviendas en cuestión y sobre las obras de reparación que, en su caso, se hubieran acometido.

Habiendo procedido de la forma señalada, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna atribuible a la actuación de la Administración en los expedientes **Q/133/00**, **Q/167/00** (en este caso, las viviendas eran de titularidad municipal), **Q/729/00**, **Q/784/00**, **Q/789/00** **Q/819/00** y **Q/1824/00**, circunstancia ésta que fue puesta de manifiesto al autor de la queja y al Servicio de la Administración pública afectada, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley reguladora de la Institución.

Distinta fue la conclusión a la que se llegó en el expediente **Q/973/00**, en el que una Comunidad de Vecinos denunciaba la persistencia de defectos en la construcción en un Grupo de Viviendas promovido por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la localidad de Segovia, que se concretaban, entre otras irregularidades, en el mal funcionamiento de las calderas, desperfectos en las zonas comunes y humedades. Así mismo, se solicitaba el reintegro de las cantidades abonadas por la Comunidad de Vecinos para sufragar la realización de determinadas obras en las viviendas adjudicadas, obras cuya realización había sido pedida por el Servicio Territorial de Industria de Segovia.

Admitida la queja a trámite, se iniciaron las investigaciones oportunas solicitando la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, la cual remitió informe en el que se hacían constar, entre otras, las siguientes circunstancias:

"..... con fecha 04-02-2000 quedaron resueltos los problemas de tiro en las calderas, no habiéndose adjuntado ningún tipo de medición que permita verificar si se produce revoque de gases en alguna de las calderas, sino tan sólo las manifestaciones verbales de algunos de los vecinos en función de sus propios criterios o valoraciones.

Que puestos en contacto con el Jefe del Servicio de Industria, este no está de acuerdo con las manifestaciones de los vecinos y que a este respecto remitirá a este Servicio Territorial un escrito contradiciendo dichas afirmaciones.

Que muchos de los desperfectos aludidos en el escrito de queja, se refieren a problemas en el mantenimiento del edificio, tales como tejas defectuosas, goteras o humedades en ventanas de escaleras, a las que es necesario reponer el sellado pasado un tiempo, planchas de pladur rotas, puertas sueltas de ascensores, etc.

Continúa en el Fascículo 3.º

V LEGISLATURA

AÑO XVIII | 1 de Septiembre de 2001 | Núm. 157

S U M A R I O

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2000 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 9006

En lo referente a las arquetas de desagüe del garaje, éstas se realizaron conforme al proyecto aprobado, no siendo exigible por las normas de diseño y calidad de las viviendas de Protección Oficial, el que las arquetas sean sifónicas.

Las chimeneas exteriores también fueron aprobadas por los técnicos directores de obra y de las instalaciones.

Las goteras de garaje se han tratado de corregir en varias ocasiones, existiendo un problema de diseño que no acaba por resolverse debido a que las aguas que descienden por las escaleras exteriores son absorbidas en parte por la junta de dilatación del edificio, la aparición del problema ha sido puesta de nuevo en conocimiento de Ferrovial a los efectos de su reparación.

En cuanto a remates de pintura, se han reparado algunas de las viviendas en donde fue necesario abrir techos de cocina o terraza, no habiendo concluido, por lo que nos ha informado la empresa adjudicataria, porque cuando se ejecutaron los trabajos no había nadie en las viviendas, habiendo sido de nuevo avisada la empresa adjudicataria para su conclusión.

En cuanto a la comprobación de térmicas de humos manipuladas, según afirmaciones de los vecinos por la empresa instaladora de las calderas, deberá, si así lo creen oportuno, contratarla con ellos o con otra empresa, entendiendo que se trata de un problema de mantenimiento; y por último, las cantidades solicitadas de 244.830 ptas. y 55.778 ptas., entendemos no pueden ser abonadas dado que estas se realizaron a petición del Servicio Territorial de Industria y contratadas por los propios vecinos con la empresa que ellos eligieron.

Sería conveniente también advertir que los propietarios se deben encargar del mantenimiento de las calderas -una revisión por año- y de limpiar periódicamente los conductores de chimeneas en donde pueden introducirse elementos tales como nidos, pájaros, etc. que hacen que los gases no evacuen convenientemente."

Considerando las alegaciones realizadas por la Comunidad de Vecinos que formuló la queja y el contenido de la información remitida, se estimó oportuno formular Resolución a la Administración Autonómica, con base para ello en los siguientes argumentos:

La propia Administración reconocía en el informe trasladado a esta Procuraduría que, cuando menos, existían algunos problemas constructivos sin resolver en los garajes de las citadas viviendas, así como remates de pintura sin concluir en algunas viviendas.

En este sentido, desde que los adjudicatarios del Grupo de viviendas en cuestión habían tomado posesión de las mismas, habían venido denunciando anomalías en la construcción de éstas que, si bien la Administración había ido corrigiendo, quedó suficientemente acreditado en el expediente que algunas de ellas aún estaban sin resolver y que las mismas se debían a vicios en la construcción de las citadas viviendas.

A la vista de lo expuesto, procedía, una vez más, por parte de la Administración la comprobación adecuada de cuanto venían denunciando los vecinos del Grupo de Viviendas promovido por la Administración, cuyos defectos constituían el objeto de la queja, con la finalidad de esclarecer los hechos, y determinar, en su caso, las posibles responsabilidades, considerando que el art. 111 del Reglamento de Viviendas de Protección oficial de 24 de julio de 1968, aprobado por RD 2114/1968, de 24 de junio, permite imponer al promotor la realización de las obras de reparación que se consideren necesarias, en relación con los vicios o defectos de construcción que se manifiesten en el transcurso de los cinco años siguientes a la fecha de expedición de la calificación definitiva.

En este sentido, cabía significar que, aunque en el supuesto de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública no aparece la figura del promotor particular, esta condición la asume la propia Administración, y por ello le alcanza de igual manera la responsabilidad a la que se refiere el párrafo segundo del art. 111 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, sin perjuicio, claro está, del derecho que a aquélla pueda corresponder de repetir contra la empresa constructora.

Por último, en relación con las cantidades que solicitaban los vecinos de 244.830 pesetas, por el concepto de búsqueda de fugas de gas de las instalaciones, y de otras 155.778 pesetas, por pruebas de tiro en viviendas, que según reconoció el Servicio Territorial de Fomento de Segovia fueron realizadas a petición del Servicio Territorial de Industria, y que los vecinos de las viviendas, al parecer, habían contratado con una empresa de su elección, no cabía duda que su realización tuvo como finalidad hallar soluciones definitivas y rápidas al grave problema que venían padeciendo, y que fue el propio Servicio de Industria quien lo pidió para poner en funcionamiento las calderas, absolutamente necesarias para un integral servicio de las viviendas adjudicadas.

Así pues, a juicio de esta Institución, las citadas cantidades debían ser reintegradas a la Comunidad de Vecinos, por los procedimientos legales que se estimasen oportunos, por haber constituido las mismas un desembolso anticipado por la urgencia de la reparación y resultar necesarias para la subsanación de vicios de la construcción que habían aparecido en ese momento y, en cualquier caso, antes de los cinco años posteriores a la calificación definitiva de las viviendas.

En atención a la argumentación expuesta se procedió a formular Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia en los siguientes términos:

"Primero.- En el plazo más breve posible proceder a la ejecución de cuantas obras sean necesarias en los garajes del Grupo de 67 viviendas, y a la conclusión de

las obras de pintura pendientes en las viviendas del mismo grupo.

Segundo.- Estudiar la posibilidad de proceder, a través de los cauces legales oportunos, a rembolsar a la Comunidad de Vecinos del Grupo de 67 viviendas la cantidad reclamada, destinada a sufragar la realización de las obras pedidas por el Servicio Territorial de Industria."

La aceptación o rechazo motivado de la Resolución señalada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, no había sido aún emitida en la fecha de elaboración del presente informe, a pesar de haber sido reiterada por esta Institución la petición correspondiente en una ocasión.

Otro tipo de deficiencia, de carácter estrictamente jurídico esta vez y ajena a defecto alguno de construcción, era la planteada en el expediente **Q/1922/99**, en el cual el compareciente ponía de manifiesto ante esta Institución la ausencia de otorgamiento de la pertinente escritura de División Horizontal de las Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la localidad de Zamora integradas en el Grupo "Río Duero", aún habiendo transcurrido más de cinco años desde la construcción de las mismas.

Admitida la queja a trámite e iniciada las investigaciones oportunas, se solicitó la información correspondiente a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, la cual puso de manifiesto lo siguiente:

"Para poder llevar a cabo la promoción de 64 VPOPP, la Consejería de Fomento y el Ayuntamiento de Zamora, únicos propietarios de los terrenos, redactaron en el año 1989 un proyecto de compensación (Unidad de actuación K-5-C), lo que permitió un ordenamiento urbanístico más racional para la edificación de los tres bloques de viviendas, así como de los viales, zonas verdes y aparcamiento. El proyecto de compensación fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento en sesión plenaria celebrada el día 13 de marzo de 1989.

El día 24 de agosto de 1993, tuvo lugar la primera reunión de la comunidad de Vecinos, en el salón de actos de las Delegaciones Ministeriales, teniendo como puntos del orden del día la constitución de la Comunidad, el nombramiento de los cargos directivos y establecer una cuota provisional para el mantenimiento y conservación del edificio. Se acordó por mayoría fijar una cuota de 4.000 pts. al mes para todos los departamentos, con independencia de su superficie.

El día 30 de septiembre de 1993, el Servicio Territorial de Fomento solicitó Notario de turno para elevar a documento público la unidad de actuación así como la obra nueva y división horizontal del Grupo. Al Notario designado le fueron encargadas las actuaciones señaladas el día 25 de octubre de 1994, remitiéndole toda la documentación precisa para su elaboración. Después de varios intentos ello no fue posible por los reparos del Registro de la Propiedad que hasta el año 1997 se intentaron subsanar sin resultado favorable. Las dificultades para la inscripción de los solares en el Registro fueron puestas en conocimiento de los Servicios Centrales de la Consejería. La última vez mediante oficio de fecha 1 de abril de 1997 acompañado del informe correspondiente.

Transcurridos cinco años desde la construcción del Grupo, el Servicio Territorial de Fomento esta realizando gestiones con otro Notario de Zamora conducentes a la elaboración definitiva de la escritura de la obra con base en criterios no tenidos en cuenta anteriormente."

Considerando las alegaciones del autor de la queja y el contenido de la información remitida, y sin perjuicio de entender que la problemática planteada se hallaba en vías de solución, habida cuenta que se habían encargado las gestiones a un nuevo Notario con el fin de elaborar las escrituras de División Horizontal de las citadas viviendas, se estimó oportuno formular Resolución a la Administración Autonómica con base en la argumentación jurídica que a continuación se expresa.

La obligación de resolver es una manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia, así como del principio constitucional conforme al cual la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. La objetividad no supone sólo neutralidad e imparcialidad subjetiva, sino también adecuación a su objetivo, a los fines que justifican la existencia de la Administración y exige una posición activa de la misma en su tarea fundamental de "promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud" (art. 9.2 de la Constitución Española).

Nuestra Constitución consagra los principios de legalidad y eficacia como rectores de la actuación administrativa (arts. 9.1 y 103.1), los cuales resultan completamente vulnerados cuando la Administración en su actuación no se ajusta a la normativa establecida y retrasa la resolución de los expedientes.

Coherentemente con los postulados constitucionales señalados, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ordena el régimen jurídico de las Administraciones Publicas, así como el procedimiento administrativo común, fijando unas garantías mínimas de los ciudadanos que deben ser respetadas por todas las Administraciones.

En este orden de ideas, es de resaltar, por último, que la LRJPAC establece el fundamental principio procedimental de la impulsión de oficio, y en su aplicación

impone una serie de normas que son consecuencia de éste y que se dirigen a los órganos instructores de los procedimientos, a fin de conseguir la máxima celeridad en su tramitación, con el fin de evitar retrasos en la resolución de los expedientes.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja, la propia Administración señalaba en su informe que las dificultades para la inscripción de los solares en el Registro habían sido puestas en conocimiento de los Servicios Centrales de la Consejería con fecha 1 de abril de 1997. Desde esta fecha había permanecido inactiva, siendo el resultado de la citada inactividad que la Comunidad de Vecinos del Grupo de viviendas "Río Duero" de Zamora, después de cinco años, continuaba sin tener en su poder la Escritura de División Horizontal de las viviendas, y en consecuencia, seguían sin ser determinadas las cuotas de participación en la propiedad de cada piso adjudicado.

Por tanto, la situación descrita constituía, a juicio de esta Procuraduría, una quiebra total del principio de eficacia proclamado en el art. 103 de la Constitución, el cual debe regir la actuación de todo Sujeto Público.

Atendiendo a lo expuesto, se emitió la correspondiente Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, en los siguientes términos:

«Cursar las órdenes oportunas y adoptar las medi - das necesarias, con la finalidad de que la resolución definitiva del expediente de División Horizontal de las viviendas de Protección Oficial promovidas en la locali - dad de Zamora, por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, integrantes del Grupo "Río Duero", se haga efectiva en el plazo de tiempo más breve posible.»

Comunicada la Resolución señalada al autor de la queja y a la Delegación Territorial afectada, ésta puso de manifiesto ante esta Institución su aceptación, circunstancia de la que se dio traslado al firmante de la queja, procediéndose a continuación al archivo de la misma.

4.2. Viviendas de nueva construcción sujetas a otros regímenes de protección pública

4.2.1. Acceso y características de los préstamos cua - lificados reconocidos para la adquisición de viviendas de nueva construcción

En el marco de los planes cuatrienales aprobados por el Gobierno estatal (el vigente actualmente se aprobó mediante RD 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001), los préstamos cualificados, dirigidos a la adquisición de viviendas de nueva construcción sometidas a algún régimen de protección, reconocidos por la Administración Autonómica han generado diversas quejas de los ciudadanos, todas ellas motivadas por una ausencia de información sobre la aplicación de la normativa vigente. Esta Procuraduría, en el marco de las competencias estatutaria y legalmente atribuidas, ha tratado de proporcionar al ciudadano la información cuyo desconocimiento había motivado su denuncia ante la Institución.

Así, en el expediente **Q/91/00** el ciudadano planteaba la posibilidad de que la Junta de Castilla y León modificara las condiciones existentes de los préstamos cualificados reconocidos para la adquisición de viviendas protegidas.

A la vista de la cuestión planteada, se puso de manifiesto al autor de la queja, además de la inexistencia de irregularidad alguna cometida por la Administración en relación con el préstamo reconocido, que la revisión de los iniciales tipos de interés de los prestamos cualificados o subsidiados, se fija en los convenios que anualmente se firman entre la Administración estatal y las entidades financieras colaboradoras para financiar las actuaciones programadas dentro de cada Plan, y está condicionado por cláusulas que figuran en los citados convenios. Estas cláusulas establecen un periodo temporal en el cual los tipos inicialmente reconocidos serán inamovibles.

Por tanto, la Administración Autonómica tiene como única competencia, en este ámbito, el reconocimiento de las ayudas solicitadas, correspondiendo al Ministerio de Fomento, dentro de la Administración General del Estado la satisfacción con cargo a sus presupuestos de dichas ayudas, así como el establecimiento de los convenios correspondientes con las entidades de crédito públicas y privadas.

Precisamente, el retraso en la firma del Convenio correspondiente por el Ministerio de Fomento motivó la presentación del expediente **Q/1069/00**, el cual, no obstante obtuvo resolución, como consecuencia de la firma con fecha 30 de junio de 2000, del convenio programa 2000 correspondiente al plan cuatrienal 1998-2001, entre el Ministerio de Fomento y varias entidades financieras, circunstancia ésta que puesta de manifiesto por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León a esta Procuraduría, fue comunicada al autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo de la misma.

Por último, en el expediente **Q/1942/00**, el ciudadano denunciaba la insuficiencia a su juicio, de la subsidiación del préstamo cualificado reconocido por la Administración Autonómica, manifestando su desacuerdo con la Resolución adoptada por el Jefe del Servicio Territorial de Fomento de Segovia mediante la cual se acuerda el reconocimiento de financiación cualificada para la adquisición de vivienda libre de nueva construcción.

La citada actuación administrativa resultaba de la aplicación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León del RD 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de

vivienda y suelo del Plan cuatrienal 1998-2001 (publicado en el Boletín Oficial del Estado de 26 de junio de 1998), norma ésta adoptada en el marco de los planes de carácter plurianual que integran la acción estatal en materia de vivienda, dirigida a la promoción de este sector económico de gran importancia, y además de profunda trascendencia y repercusión social.

En concreto, la subsidiación del préstamo cualificado que había sido reconocida en la resolución administrativa precitada, constituía una ayuda económica directa prevista en el art. 2 B) b) del RD 1186/1998, de 12 de julio, concedida en el marco de las condiciones establecidas en el art. 6 de la misma norma, cuyos dos primeros apartados disponen:

"1. La subsidiación consistirá en el abono a la entidad de crédito prestamista, con cargo a los presupuestos del Ministerio de Fomento, de un porcentaje de las cuotas de amortización de capital e intereses (o sólo intereses, en el período de carencia, cuando proceda) del préstamo cualificado.

La cuantía máxima de la subsidiación será en términos absolutos, durante cada período subsidiado, y dentro de cada tramo de ingresos familiares, la que correspondería al tipo de interés efectivo inicial del préstamo.

2. La subsidiación de préstamos que determina el apartado anterior tendrá efectividad a partir de la fecha de la escritura de formalización del préstamo cualificado, o de la subrogación en el mismo, por parte del destinatario de la subvención, una vez obtenida la preceptiva autorización y, en su caso, el reconocimiento previo del derecho a la subsidiación, por parte de la Comunidad Autónoma o de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y se concederá por el período que este Real Decreto dispone en cada caso."

A la vista del contenido del precepto anterior, cabía señalar que la ayuda que había sido concedida al autor de la queja, subordinada en todo caso a la formalización de un préstamo con la entidad de crédito correspondiente, había sido adoptada de conformidad con la normativa reguladora de las medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo por lo que, en el marco normativo expresado, no resultaba posible la intervención de la Institución.

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

4.2.2. Defectos de construcción en Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada

El expediente **Q/1460/00** planteaba una cuestión sobre la que ya se había llamado la atención en el informe general correspondiente al año 1999, cual es el retraso temporal significativo en la ejecución de las resoluciones administrativas en las que se impone la obligación de llevar a cabo determinadas obras de reparación necesarias para subsanar deficiencias de construcción en las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada, ante la voluntad contraria de la persona a quién corresponde el cumplimiento de la citada obligación.

En la queja señalada, el autor de la misma denunciaba la ausencia de ejecución efectiva de la Resolución adoptada por la, entonces, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, por la que se determinaron las obras a realizar en unas Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada de la provincia de León, por el promotor de las mismas, como consecuencia del expediente sancionador instruido contra aquél.

Admitida la queja a trámite, e iniciadas las investigaciones oportunas se solicitó la oportuna información a la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio y al Ayuntamiento de la localidad en cuyo término municipal se encontraban las viviendas en cuestión. En atención a la petición formulada, la Dirección General señalada emitió informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

"Con fecha 29 de febrero de 2000, se resuelve el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por D. XXX, contra la Resolución de 9 de diciembre de 1998, confirmando la misma en todos sus extremos.

Con fecha 17 de mayo de 2000, por el autor de la queja se presenta escrito en el que solicita se lleven a cabo las actuaciones pertinentes que permitan realizar en el edificio las obras correctoras a las que resulte obligado D. XXX.

Con fecha 13 de diciembre de 2000 por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio se solicita del Servicio Territorial de Fomento de León un informe sobre las actuaciones llevadas a cabo por el citado Servicio en orden a la ejecución de la Resolución de fecha 9 de diciembre de 1998, al ser el órgano competente para llevar a cabo la ejecución de la Resolución referida.

Con fecha 8 de enero de 2001 tiene entrada en la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio el informe solicitado, en el que se pone de manifiesto esencialmente que: con fecha 5 de diciembre de 2000, por parte del Servicio Territorial de Fomento, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Resolución de la Dirección General, se requiere a D. XXX el cumplimiento de lo establecido en la Resolución de fecha 9 de diciembre de 1998."

Al objeto de que se lleve a cabo la ejecución del contenido de la Resolución referida, con fecha 11 de enero de 2001, por parte de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio se remite al Servicio Territorial de Fomento de León un informe detallado sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos, en el que se hace constar esencialmente lo siguiente:

"1. Que el obligado ha conocido el acto mediante su notificación formal y que ha dispuesto de un tiempo

oportuno para su cumplimiento voluntario, por lo que de conformidad con el art. 95 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, "Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales."

2. Dada la ausencia de ejecución voluntaria de la Resolución, por parte del Servicio Territorial de Fomento se hará uso de los medios de ejecución forzosa, de conformidad con lo establecido en los artículos 96 a 101 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.

Por último, se pone de manifiesto en el citado Informe que, con carácter general, la ejecución forzosa puede realizarse mediante dos sistemas: imponiendo multas coercitivas o efectuando la ejecución subsidiaria, siendo el órgano ejecutante el que decida qué sistema se ha de aplicar.

No obstante, en el propio Informe se refleja detalladamente cuales son las actuaciones que se han de llevar a cabo, cualquiera que sea el medio de ejecución forzosa por el que se opte."

Considerando las alegaciones formuladas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, se estimó oportuno formular Resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, aún cuando no había sido proporcionada la información solicitada al Ayuntamiento citado. Para ello procedía, previamente, realizar la argumentación jurídica que sirviera de apoyo al contenido de aquélla y que, a continuación, se expone.

El análisis de las actividad administrativa que había sido llevada a cabo con la finalidad de ejecutar la Resolución administrativa adoptada con fecha 9 de diciembre de 1998, manifestaba un retraso relevante en el desarrollo de actuaciones por los servicios administrativos de la Consejería de Fomento dirigidas a garantizar la plena efectividad del acto administrativo por el cual se imponía al promotor de las viviendas la obligación de llevar a cabo unas obras determinadas. Esta demora, considerando el criterio seguido por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, conforme al cual la Resolución administrativa cuya ejecución se solicitaba agota la vía administrativa, cifraba su inicio en la notificación de esta última y se extiende hasta el 5 de diciembre de 2000, fecha en la cual se realizó el preceptivo requerimiento por el Servicio Territorial de Fomento de León al destinatario de la resolución cuya ejecución se pretende.

En otras palabras, entre el acto declarativo que creaba la obligación a cumplir y que servía de fundamento jurídico a una futura actuación material de ejecución limitativa de los derechos de los particulares, en el sentido dispuesto en el art. 93 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPA), y el apercibimiento preceptivo al destinatario de aquella obligación, requisito previo a la iniciación propiamente dicha del procedimiento de ejecución forzosa motivado por la voluntad contraria al cumplimiento de este último, realizado de conformidad con lo preceptuado en el art. 95 de la LRJPA, habían transcurrido, aproximadamente, dos años.

El transcurso del lapso temporal expuesto resultaba, a juicio de esta Institución, excesivo, debidamente considerada, de un lado, la fecha de iniciación del expediente sancionador del que trae causa la Resolución cuya ejecución se demanda (la denuncia inicial se formuló ante el Servicio Territorial de Fomento de León con fecha 30 de julio de1992, y la primera inspección fue girada por el personal técnico del citado Servicio con fecha 2 de junio de 1993), y de otro, los posibles perjuicios que pudieran haberse derivado de la ausencia de ejecución, tanto para los propietarios de las viviendas cuyas deficiencias debían ser reparadas, como para terceras personas (no en vano, una de las obras cuya ejecución se imponía afectaba a la fachada exterior de la vivienda).

Puesto de manifiesto lo anterior, procedía señalar que, a la vista de la información que había sido remitida a esta Procuraduría y de la documentación obrante en la misma en relación con la cuestión controvertida, dos podían haber sido, a juicio de esta Institución, las causas del retraso señalado:

Primera.- Otorgamiento de efectos suspensivos a la interposición del Recurso Extraordinario de Revisión frente a la Resolución adoptada con fecha 9 de diciembre de 1998.

El primer párrafo del art. 111 de la LRJPA, precepto modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, establece como principio general que la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

Esta regla general, de acuerdo con la cual, la eficacia ejecutiva de un acto administrativo no queda enervada por la interposición de un recurso administrativo (regla que se amplia, con carácter general, al ámbito del recurso jurisdiccional contencioso-administrativo), quiebra en dos supuestos:

1) Cuando el órgano a quién competa resolver el recurso acuerde expresamente la suspensión, de conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo del citado art. 111 de la LRJPA.

En este sentido, no concurría esta excepción en el supuesto que constituía el objeto de la queja, ya que no constaba en la documentación obrante en esta Procuraduría que la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio hubiese acordado la suspensión, ni tan siquiera que la misma hubiera sido solicitada por algún interesado en el procedimiento.

2) Cuando una disposición establezca lo contrario.

Considerando que el procedimiento en el que se había dictado la Resolución cuya ejecución se solicitaba se enmarcaba dentro del ejercicio de facultades punitivas por esa Administración Autonómica, era necesario acudir a lo dispuesto en el apartado tercero del art. 138 de la LRJPA, el cual dispone que la resolución de los procedimientos sancionadores "será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa".

Esta característica era predicable de la Resolución de 9 de diciembre de 1998, como lo demostraba la calificación del recurso interpuesto como Recurso Extraordinario de Revisión, ya que éste se configura como un medio impugnatorio cuyo objeto se encuentra exclusivamente integrado por "los actos firmes en vía administrativa" (art. 118.1 de la LRJPA).

Por tanto, al contrario de lo que parecía deducirse del informe que había sido remitido por la Consejería de Fomento, la Resolución administrativa cuya ejecución se demandaba había puesto fin a la vía administrativa, siendo ejecutiva y no suspendiéndose su ejecutividad, aún cuando se hubiera interpuesto frente a la misma Recurso Extraordinario de Revisión.

En definitiva, no concurriendo en el supuesto que constituía el objeto de la queja ninguna de las dos excepciones a la regla general contenida en el apartado primero del art. 111 de la LRJPA, la Resolución que había sido adoptada por la, entones, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, con fecha 9 de diciembre de 1998, resultaba ejecutiva una vez que la misma hubiese sido notificada a su destinatario, pudiendo haberse iniciado entonces las actuaciones conducentes al inicio y desarrollo del procedimiento de ejecución forzosa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 95 de la LRJPA.

Segunda.- Demora temporal en la adopción de medidas de coordinación suficiente entre la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio y el Servicio Territorial de Fomento de León en relación con la ejecución de la Resolución administrativa precitada.

Según se desprendía del informe remitido a esta Procuraduría, únicamente con fecha 13 de diciembre de 2000, es decir, con posterioridad a la petición de información realizada a esa Consejería desde esta Institución, la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación de Territorio y, aproximadamente, dos años después de la adopción de la Resolución administrativa a ejecutar, había solicitado un informe al Servicio Territorial de Fomento de León sobre las actuaciones llevadas a cabo por el citado Servicio en orden a la ejecución de la Resolución de fecha 9 de diciembre de 1998.

Considerando que a los Servicios Territoriales de Fomento corresponde la gestión y ejecución de las competencias de la Consejería de Fomento en su ámbito provincial respectivo, y que el acto cuya ausencia de ejecución había dado lugar a la queja había sido emanado de la Dirección General precitada, el principio de coordinación, como pilar básico de la actuación de toda Administración Pública, tal y como señalan el art. 103.1 de la Constitución Española y el art. 3.1 de la LRJPA, aconsejaba que la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio hubiese realizado un seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo por el Servicio Territorial de Fomento de León en orden a la ejecución de la correspondiente resolución administrativa, máxime cuando no había podido tener constancia de que aquélla se había realizado.

A esta finalidad parecía responder el informe detallado sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos que fue remitido por la Dirección General competente al Servicio Territorial de Fomento de León con fecha 11 de enero de 2001, que si bien, resultaba demorado en el tiempo, a juicio de esta Institución, cumplía la necesaria función de coordinar los criterios a seguir por el Servicio Territorial de Fomento de León para la ejecución de la Resolución administrativa que había sido adoptada por la Dirección General.

En conclusión, sin perjuicio de la demora temporal que había motivado, en buena medida, el contenido de la presente Resolución, esta Procuraduría consideró conveniente el informe emitido por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio con fecha 11 de enero de 2001 en aras de lograr, más allá del supuesto particular que constituía el objeto de la presente queja, el efectivo cumplimiento de la inmediata ejecutividad de los actos administrativos predicada, con carácter general en el art. 94 de la LRJPA, en relación con el art. 56 de la misma norma legal, así como el adecuado desarrollo del procedimiento dirigido a la ejecución forzosa de los actos administrativos emanados de la precitada Dirección General, de conformidad con las normas y principios contenidos en el Capítulo V del Título VI de la LRJPA (arts. 93 a 101) y su interpretación jurisprudencial.

Con fundamento en la argumentación jurídica expresada, se emitió Resolución dirigida a la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, de la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

"Primero.- Con carácter singular, agilizar la adopción, por el órgano competente para ello, de las actuaciones administrativas establecidas por la normativa vigente para garantizar la ejecución forzosa de la Resolución adoptada por la, entonces, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, con fecha 9 de diciembre de 1998, si persistiese la voluntad contraria al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la citada Resolución del destinatario de la misma.

Segundo.- Con carácter general,

- No otorgar efectos suspensivos de la ejecutividad de un acto administrativo a la interposición frente al

mismo de un Recurso Extraordinario de Revisión, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a los mecanismos para lograr aquélla establecidos en el artículo 111 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por Ley 4/1999, de 13 de enero.

- Ampliar, si ello se considera oportuno, la remisión realizada al Servicio Territorial de Fomento de León, del informe detallado sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos al resto de Servicios Territoriales de la Consejería de Fomento, en aras de incrementar el nivel de coordinación entre todos ellos en el ámbito de la ejecución forzosa, cuando sea necesario, de actos administrativos adoptados en el marco del artículo 111 del Reglamento para la Aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial."

En la fecha de elaboración del presente informe, no se había recibido en esta Institución contestación emitida por la Administración afectada aceptando o rechazando motivadamente la Resolución citada, la cual fue comunicada, igualmente, al Ayuntamiento en cuyo término municipal se encontraban las viviendas.

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

Expedientes Área 253

Expedientes remitidos a otros Defensores 2

Expedientes admitidos 162

Expedientes rechazados 32

La creciente preocupación de la ciudadanía por los problemas ambientales ha tenido un claro reflejo no sólo en el número de quejas presentadas en esta Institución durante el presente año, sino también en la entidad y complejidad de las mismas.

Las principales cuestiones planteadas hacen referencia a los siguientes aspectos: La contaminación acústica urbana y sus graves repercusiones en la calidad de vida de los afectados; falta de salubridad y malos olores procedentes de las explotaciones ganaderas; disconformidad con la ubicación de las instalaciones de energía eólica; y el quebrantamiento de la normativa vigente en materia de acceso a la información medioambiental.

El medio ambiente es objeto de atención jurídica bajo la óptica de su protección en todos los ordenamientos generales (internacional, europeo, estatales, autonómicos y locales). La tutela del mismo se configura como una función pública, y en este sentido lo recoge el art. 45 de nuestra Constitución, en el que se consagra el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establece una serie de obligaciones para los poderes públicos, que se concretan en la utilización racional de los recursos naturales, la mejora de la calidad de vida, la defensa y restauración del medio y, por último, el establecimiento de un régimen sancionador penal y administrativo.

Cientos de leyes, reglamentos y ordenanzas tratan de garantizar el cumplimiento del mandato constitucional, normas que llevan hasta el más puro casuismo la protección de la naturaleza.

Sin embargo la clave de todo el proceso se encuentra en que las autoridades responsables -el Estado, en el que por primera vez en nuestra historia se ha creado un Ministerio de Medio Ambiente como tal, las Consejerías de Medio Ambiente incardinadas dentro de cada Comunidad Autónoma, y finalmente las concejalías correspondientes, que existen en casi todos nuestros municipios- procedan a la estricta aplicación de la legislación establecida, a través de una política de gestión, de supervisión, de inspección, de vigilancia, y, en su caso, de sanción.

En efecto, el complejo reparto competencial en el derecho ambiental hace que dentro de este área converjan actuaciones diversas del Estado, Comunidades Autónomas, y entidades locales.

De entre todas las Administraciones, sin embargo, los principales protagonistas son los Entes Locales, lo cual viene particularmente potenciado por la inequívoca y trascendental significación que éstos tienen para la persona y su desarrollo. Lógicamente, es en el ámbito local, en el nivel más próximo al ciudadano, donde mayor ha de ser la sensibilidad y el compromiso de los sujetos con responsabilidad en todo lo medio ambiental, y de ahí que la Administración supervisada principalmente en las quejas referidas a esta materia sea la Local.

Así mismo, quiero poner de manifiesto las graves dificultades que, para un buen número de Municipios, supone la asunción de competencias en esta materia, así como la necesidad de que, por parte del Ejecutivo Regional, se preste la correspondiente asistencia técnica y jurídica, en aras de un efectivo cumplimiento de las normas medio ambientales.

Por último, es importante tener en cuenta las peculiares características de este tipo de expedientes, en los que la supervisión de la Institución se hace durante un dilatado periodo de tiempo, a fin de otorgar una efectiva protección de los derechos de los ciudadanos. No es extraño, de este modo, que tras recomendar a la Administración la ejecución de ciertas actuaciones, al cabo de un tiempo los ciudadanos acudan nuevamente a la Institución al persistir las irregularidades denunciadas, lo que origina una nueva solicitud de información a la Administración.

Como consecuencia de estos hechos, en el presente informe se hace referencia a expedientes de otros años que han continuado vivos durante el 2000.

1. ACTIVIDADES CLASIFICADAS

1.1. Contaminación acústica procedente de locales de ocio

El ruido es, sin duda, una de las agresiones ambientales más frecuentes dentro de las ciudades, siendo una de las cuestiones que más preocupa a los ciudadanos de nuestra Comunidad la proliferación de situaciones molestas particularizadas, que generalmente tienen su origen en locales de negocio y particularmente en locales de ocio y diversión. Estos establecimientos utilizan aparatos musicales en su actividad cotidiana y, en no pocas ocasiones, lo hacen sin que esté suficientemente garantizado el derecho de los vecinos inmediatos a no sufrir las consecuencias negativas de esta actividad.

Es tal la trascendencia de este problema que, con fecha 26 de julio de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas elaboró una Propuesta de directiva, cuyo objetivo es crear un marco común en la Unión Europea para la evaluación y gestión de la exposición al ruido ambiental.

La propuesta viene justificada (art. 3), entre otras, por las siguientes causas:

"Efectos sobre la salud:

El ruido ambiental produce efectos diversos sobre los seres humanos. El hecho de que una persona experimente o no esos efectos depende enormemente de su sensibilidad al ruido; por consiguiente, toda política sobre ruido ambiental debe estar basada en resultados científicos en los que se hayan tenido en cuenta las variaciones debidas a diferencias de sensibilidad.

El efecto más importante, desde el punto de vista del número de personas afectadas, son las molestias, que pueden determinarse a partir de encuestas estructuradas. Las molestias están íntimamente relacionadas con efectos específicos tales como la necesidad de cerrar ventanas para evitar que el sueño resulte alterado o que se produzcan interferencias que dificultan la comunicación, ver la televisión o escuchar la radio o música. Además, hay otros efectos médicos graves como la hipertensión, estrés, ataques cardíacos y lesiones auditivas que afectan a un porcentaje menor de la población. Por otra parte están los efectos negativos sobre la capacidad de aprendizaje de los niños. Es evidente que las personas que dicen sufrir molestias a causa del ruido experimentan una reducción en su calidad de vida, y esto le ocurre al 25% de la población de la Unión Europea. Entre el 5% y el 15% padecen perturbaciones graves del sueño por culpa del ruido.

Repercusión económica:

En la actualidad se calcula que las pérdidas económicas anuales en la Unión Europea inducidas por el ruido ambiental se sitúan entre los 13 000 millones de euros y los 38 000 millones de euros. A esas cifras contribuyen, por ejemplo, la reducción del precio de la vivienda, los costes sanitarios, la reducción de las posibilidades de explotación del suelo y el coste de los días de abstención al trabajo. Pese a algunas incertidumbres, puede afirmarse casi con seguridad que las pérdidas anuales son del orden de decenas de miles de millones de euros".

Se hace necesario, por tanto, que las distintas Administraciones se hagan eco de este grave problema que afecta a un alto porcentaje de la población, y cuyas principales causas son las siguientes:

· Escaso control y vigilancia sobre estas actividades por parte de la Administración Local y Autonómica.

· Funcionamiento de las actividades sin los correspondientes permisos. Se ha constatado, en un buen número de expedientes, que muchos de los establecimientos carecen de licencia para su funcionamiento con elementos electroacústicos, a pesar de lo cual, los mismos han sido introducidos en los locales por parte de sus titulares.

· Aglomeración de establecimientos en determinadas zonas. En estos casos se denuncian los efectos aditivos que provoca la saturación de este tipo de actividades en puntos localizados del Municipio.

· Incumplimiento del régimen de horarios establecido para cada provincia. Sobre este particular debe tenerse en cuenta que, al residir la competencia sancionadora sobre esta materia en la Administración Regional, y carecer la Comunidad de una Policía Autonómica, la colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones resulta imprescindible para una estricta aplicación de la normativa establecida al efecto.

· Falta de insonorización de los establecimientos, bien por no haber exigido la Administración la presentación del correspondiente proyecto técnico, bien por el incumplimiento de las medidas correctoras de aislamiento acústico recogidas como condición en la licencia de actividad.

· Deficiencias en las mediciones efectuadas por la Policía Local y Servicios Técnicos competentes.

· Inexistencia de los medios técnicos necesarios en un buen número de Municipios de nuestra Comunidad, así como escasa colaboración de la Administración Regional en estos supuestos.

· En los casos en los que se constatan unos niveles de transmisión superiores a los límites establecidos, la Administración únicamente impone sanciones de carácter pecuniario, lo que a todas luces resulta totalmente insuficiente. Debe requerirse en estos casos la ejecución de nuevas medidas correctoras.

Cabría resaltar las siguientes quejas:

En el expediente **Q/447/00** los comparecientes ponían de manifiesto las graves molestias que les venía ocasionando el funcionamiento de un disco bar ubicado en

la localidad burgalesa de Lerma, molestias que venían generadas como consecuencia del alto nivel acústico transmitido por la actividad.

Se aportaba, en este sentido, copia de un acta levantada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, de fecha 29 de julio de 1998, en la que se constataban unos niveles de transmisión superiores a los límites establecidos legalmente.

Como consecuencia de estos hechos, mediante Acuerdo del Ayuntamiento de Lerma, de fecha 11 de agosto de 1998, se había requerido al titular de la actividad la ejecución de las siguientes medidas correctoras:

a) Aislamiento de puertas y ventanas.

b) Instalación de un limitador sonoro de volumen sellado en los equipos de megafonía, que deberá disponer de un sistema de calibración interno que garantice su funcionamiento y permita detectar posibles manipulaciones del equipo de emisión sonora. Dispondrá también de registro sonográfico y sistema de precintado.

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, la actividad había continuado ocasionando las mismas molestias en las viviendas colindantes, lo cual hacía suponer que su titular había incumplido el requerimiento efectuado por la Administración.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento de Lerma nos comunicó que, mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 29 de abril de 1999, esa Corporación había requerido nuevamente al titular de la actividad referenciada la ejecución de las siguientes medidas correctoras:

a) La instalación de un limitador sonoro de volumen sellado en los equipos de megafonía del local. El limitador, debía disponer de un sistema de calibración interno que garantizase su funcionamiento y permitiese detectar posibles manipulaciones del equipo de emisión sonora, disponiendo también de registro sonográfico y sistema de precintado.

b) Con posterioridad, debía presentar en el Ayuntamiento certificado de técnico competente, acreditativo de la instalación realizada, con indicación expresa de los resultados de la medición que, al efecto se realizase, según lo dispuesto en el D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, debiendo obtener la previa y expresa conformidad municipal.

Así mismo nos comunicaron que, con fecha 18 de octubre de 1999, se requirió nuevamente al titular de la actividad la ejecución de las medidas contempladas en el anterior Decreto, sin que, hasta esa fecha, esa Corporación hubiese tenido conocimiento del cumplimiento de las mismas.

A la vista de estos hechos se efectuaron las siguientes consideraciones:

Como punto de partida se señaló que el art. 56 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al regular la eficacia de los actos administrativos, establece que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley. El artículo siguiente dispone que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

La ejecutividad de los actos administrativos está fundada en el principio de autotutela administrativa, potestad que corresponde a las Administraciones Públicas, que actúan amparadas por dicha potestad.

Todos los actos administrativos, salvo disposición expresa en contrario, son ejecutivos y obligan a su cumplimiento inmediato, gozando las decisiones de las distintas Administraciones Públicas de una presunción de legalidad.

Las Administraciones Públicas no sólo tienen el privilegio de dictar decisiones obligatorias, sino que ostentan además, el privilegio de realizar materialmente la decisión con, sin o en contra de la voluntad del obligado y para ello el ordenamiento jurídico arbitra una serie de medios de ejecución forzosa y un procedimiento específico.

La ejecutoriedad consiste en la aptitud del acto para ser ejecutado forzosamente en caso de incumplimiento. El art. 95 de la Ley 30/1992 establece que las Administraciones públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos.

La ejecución forzosa de un acto administrativo implica llevar a su aplicación práctica, en el terreno de los hechos, la declaración que en el mismo se contiene, no obstante la resistencia, pasiva o activa, de la persona obligada a su cumplimiento.

Por tanto, cuando el contenido del acto administrativo comporte la realización de una prestación por persona distinta de aquella de la que emana el acto administrativo, la Administración podrá utilizar los procedimientos de ejecución forzosa.

En definitiva, las Administraciones Públicas tienen la potestad de definir unilateralmente derechos y crear obligaciones de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico. Sus actos se presumen válidos desde el mismo momento que se dictan y producen efectos, como regla general también inmediatamente. Esto es, son ejecutivos y producen la obligación de su cumplimiento inmediato. Los actos administrativos son también ejecu-

torios, es decir, aptos para ser ejecutados forzosamente en caso de que no sean observados de forma voluntaria.

Si el propio Ayuntamiento no ejecuta sus actos, él mismo está quebrando el principio de autoridad y condicionando favorablemente el incumplimiento de las resoluciones administrativas, puesto que si comprueban los infractores que las mismas no tienen ningún efecto práctico, se propicia una sensación de impunidad.

A este respecto, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece expresamente en su art. 98 lo siguiente:

"1. Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.

2. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.

3. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

4. Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva".

Así mismo, el art. 99 de la Ley 30/1992, establece lo siguiente:

"1. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.

b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.

c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

2. La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas".

Por las razones indicadas, mediante escrito de fecha 21 de julio de 2000 se efectuó la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Corporación se proceda a arbitrar los mecanismos precisos en virtud de lo dispuesto en los artículos 98 y 99 de la Ley 30/1992 a fin de proceder a una efectiva protección de las terceras personas afectadas por el incorrecto funcionamiento de la actividad objeto del presente expediente."

Esta resolución fue reiterada el 1 de enero de 2001, a pesar de lo cual no obtuvimos respuesta alguna.

En el mismo sentido, en el expediente **Q/249/00** varios ciudadanos acudían ante la Institución como consecuencia del ruido procedente de la máquina de extracción instalada en un bar de Valladolid, aportándose, a tal efecto, dos actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local, con fechas 13 y 20 de noviembre de 1999, actas en las que se reflejaban unos niveles de transmisión superiores a los establecidos en Reglamento Municipal para la protección del medio ambiente contra las emisiones de ruidos y vibraciones de esa ciudad.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento de Valladolid sobre las cuestiones planteadas. Con posteridad recibimos un informe en el que hacen constar expresamente que la empresa titular de la actividad no había dado efectivo cumplimiento al Decreto de esa Alcaldía, de fecha 4 de abril de 2000, mediante el que expresamente se disponía lo siguiente:

"Requerir al titular de la actividad para que en el plazo de una semana, presente en el Registro Municipal, documentación de la máquina de extracción instalada, en la que se indique la capacidad de filtrado de la extracción realizada y el volumen de aire evacuado con la situación de la salida al exterior de los productos evacuados.

Todo ello bajo apercibimiento de que, en caso de incumplimiento o no se adujere causa justificante alguna del mismo, se procederá al precintado de las instalaciones productoras del efecto perturbador con el consiguiente cese de su funcionamiento, hasta que quede acreditado el cumplimiento de lo requerido mediante la presente resolución, previa comprobación por parte de los Servicios Técnicos Municipales".

A la vista de estos hechos, y en base a las argumentaciones jurídicas señaladas en el expediente anterior, se efectuó resolución formal por parte de esta Institución en la que se requería a la Corporación que procediese a arbitrar los mecanismos previstos en el artículo 99 de la Ley 30/1992, sin que, tampoco en el presente caso, tuviésemos respuesta alguna por parte de la Administración.

En un importante número de quejas se ha constatado, así mismo, la fuerte reticencia de la Administración Local a la hora de intervenir en este tipo de expedientes si, previamente, no se presentan de un modo continuado denuncias por parte de los vecinos afectados.

Tal es el caso de los expedientes **Q/822/98**, **Q/826/98**, **Q/829/98**, presentados por una Asociación de Vecinos de León contra determinados establecimientos ubicados en el casco antiguo de esa ciudad.

Tras múltiples solicitudes de información al Ayuntamiento, éste finalmente nos comunica que, ante la inexistencia de denuncias recientes, no había sido efectuada actuación alguna en el año 2000 por parte de esa Administración.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta que, en estos supuestos, los vecinos no presentan denuncias ante el temor de enfrentarse personalmente contra los titulares de estas actividades, se recordó al Ayuntamiento, mediante escrito de fecha 12 de junio de 2000 que, tanto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, como en el D 3/1995, de 12 de enero, se establece la obligación de la Corporación de inspeccionar y controlar este tipo de establecimientos de oficio, siendo esta competencia de vital importancia en estos expedientes, sobre todo si se tienen en cuenta las consecuencias que para las personas afectadas pueden derivar de la presentación de denuncias.

En efecto, en estos supuestos, la inexistencia de denuncias tiene su origen en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de aquellas actividades de las que son vecinos colindantes, como consecuencia de las posibles represalias que contra ellos o sus familias adopten los titulares de los establecimientos, realidad que, desgraciadamente, hemos podido constatar en reiteradas ocasiones en el curso de las investigaciones efectuadas en materia de agresiones acústicas.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones, las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, en cuanto que hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo y generan una relación permanente con la Administración, que en todo momento puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía que no se agota con el otorgamiento de la licencia, sino que permite acordar el establecimiento de medidas correctoras y la revisión de éstas cuando se revelen ineficaces.

El carácter y naturaleza de las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos o actividades potencialmente nocivas o peligrosas difiere de aquellas otras que suponen un control de un acto u operación determinada, pues en las primeras la finalidad de la licencia es el control de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo, denominándose por ello, doctrinalmente, licencias de funcionamiento, lo que acarrea, como consecuencia, que la autorización y sus condiciones prolonguen su vigencia tanto como dure la actividad autorizada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ("Las Licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas"); y ello hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada.

Sobre esta base y a propósito de las licencias de apertura y funcionamiento antes citadas, la jurisprudencia ha reconocido que "la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos.

Por consiguiente, hay que admitir respecto de estas licencias de funcionamiento la posibilidad, e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público (STS de 9-6-98).

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León mediante escrito de fecha 31 de julio de 2000.

Otro problema con el que nos hemos encontrado durante la tramitación de estos expedientes, es la falta de colaboración entre la Administración Local y Autonómica, tan necesaria, sin embargo, en esta materia.

Así, en la queja **Q/1455/98**, presentada como consecuencia del incumplimiento del horario de cierre por parte de los titulares de un bar ubicado en la localidad soriana de Vinuesa.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento nos comunicaba que, en múltiples ocasiones, había denunciado ante la Delegación Territorial de Soria el incumplimiento de los horarios establecidos, a pesar de lo cual, no habían tenido respuesta alguna por parte de esa Administración.

Solicitada información sobre estos extremos ante la Delegación Territorial de Soria, ésta nos comunica la inexistencia de denuncia alguna, razones por las que, nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento de Vinuesa, a fin de recordarles lo preceptuado en el art. 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en el que expresamente se establece lo siguiente:

"1.- La Administración Local y demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

2.- Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales transciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas".

Independientemente de lo anterior, y tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC de 13 de diciembre de 1999), la colaboración dimanante de la general obligación de auxilio recíproco entre órganos estatales, autonómicos y locales, es un deber que no necesita justificarse en preceptos concretos, y que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución. Un deber de comunicación en relación con una información cuya captación y archivo es, tal y como hemos venido exigiendo, necesaria para el ejercicio de las potestades que les atribuye la Ley y adecuada para las legítimas finalidades previstas por ella".

La propia exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala expresamente lo siguiente:

"La múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de la Administración del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las de las entidades locales, proyectando su actividad sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico, hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos. Objetivo que demanda a su vez una fluida relación entre las Administraciones Públicas y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos.

La eficacia en el resultado de la actuación de esa realidad plural y compleja que son las Administraciones Públicas, hace que la cooperación entre ellas resulte un principio activo, no sólo deseable, sino indispensable a su funcionamiento. La cooperación es un deber general, la esencia del modelo de organización territorial del Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que no es preciso que se justifique en preceptos concretos porque no puede imponerse, sino acordarse, conformarse o concertarse, siendo el principio que, como tal, debe presidir el ejercicio de competencias compartidas o de las que se ejercen sobre un mismo espacio físico. Esta necesaria cooperación institucional entre Administraciones Públicas permitirá, en el marco de la modernización de sus estructuras, la simplificación de todas ellas y, cuando sea posible, también la reducción de la organización territorial de la Administración General del Estado, en las Comunidades Autónomas que, por razón de su nivel competencial propio, hayan asumido la gestión de las materias en que se desarrollen las funciones de aquellos órganos territoriales".

El principio de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas cobra especial importancia en esta materia. En efecto, la problemática de la contaminación acústica, en donde confluyen competencias de varias administraciones públicas, debe abordarse fundamentalmente desde el ámbito municipal, al afectar directamente a la vida ciudadana. No obstante, la competencia de la Administración del Estado (en materia de seguridad ciudadana) y de la Junta de Castilla y León (en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas), debe ejercitarse de modo coordinado con las competencias municipales para conseguir la máxima eficacia.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades conferidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se efectuó la siguiente Resolución:

"Que en aquellos supuestos en los esa Corporación tenga constancia del incumplimiento de los horarios de cierre por parte de los titulares de los establecimientos públicos ubicados en esa localidad, ponga estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Soria, a fin de que, por parte de esa Administración, se inicie el correspondiente expe - diente sancionador, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 e) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero."

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 28 de septiembre de 2000.

La ocupación de la vía pública a través de terrazas, así como las molestias generadas en estos casos ha sido otro tema frecuentemente planteado en la Institución.

En este sentido, cabría destacar la queja **Q/896/99**, en la que el compareciente ponía de manifiesto los problemas ocasionados por un bar ubicado en Salamanca, molestias que venían generadas como consecuencia de la instalación, durante la época estival, de una terraza, que ocupaba prácticamente toda la calle, con los consiguientes perjuicios que, para los vecinos colindantes suponía esta situación.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento de Salamanca en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendía que la referida actividad contaba con licencia municipal sujeta al cumplimiento de las siguientes condiciones:

1.- No podrá realizarse instalación de terraza distinta a la autorizada, con la misma no se obstaculizará zona de aparcamiento de vehículos, parada de transportes públicos, acceso a centros públicos, a locales de espectáculos, zona paso de cebra, registro de los distintos servicios, vados permanentes, y el acceso a locales y portales de viviendas.

2.- No se autorizará la instalación de mostradores u otro elemento para el servicio de la terraza, que deberá ser atendida desde el propio establecimiento.

3.- Se autoriza el mobiliario presentado.

4.- Se deberá mantener la terraza y el mobiliario en las debidas condiciones de limpieza, seguridad y ornato, recogiéndose los residuos que se produzcan en la terraza y sus inmediaciones.

5.- El mobiliario y cualquier elemento delimitador de la terraza quedará dentro de la zona de terraza.

6.- El titular se abstendrá de tolerar o promover espectáculos o actuaciones musicales, ni instalarán altavoces o cualquier aparato amplificador o reproductor de sonido o vibraciones acústicas ni de reproducción visual.

7.- Deberá recoger diariamente los elementos de la terraza. Al finalizar la temporada, todos los elementos, fijos o móviles, se retirarán por el interesado, procediéndose en su caso por la Autoridad Municipal y a su costa.

8.- Se adoptarán las previsiones necesarias a fin de que la estancia en las terrazas no ocasione molestias a los vecinos, señalándose como hora de retirada de la misma, las 2 horas, y 2,30 horas las noches de los viernes a sábados, sábados a domingos y vísperas de festivos.

9.- Deberá el titular de la terraza marcar la misma en sus esquinas en color negro, según el plano que se acompaña a la licencia, debiendo dicho plano estar en el establecimiento, a efectos de su comprobación rápida y sin molestias por los Servicios Municipales.

10.- La licencia se entiende concedida, dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, entendiéndose concedida en precario, pudiendo la Corporación disponer su retirada temporal o definitiva, sin derecho a indemnización alguna. Se entiende concedida con carácter personal e intransferible, estando prohibido el subarriendo y su explotación por terceros. La licencia se entenderá renovada para años sucesivos, siempre que no exista variación en sujeto pasivo, superficie o tiempo de ocupación respecto de la inicialmente concedida, siendo suficiente el pago del precio público correspondiente.

A pesar de que la actividad contaba con las preceptivas licencias, esta Institución recordó al Ayuntamiento que, el cumplimiento de los condicionamientos anteriormente reseñados, cobraba especial importancia en el presente caso, ya que la referida actividad, según manifestaciones del compareciente, venía ocasionando graves molestias a los vecinos colindantes, al encontrarse la instalación ubicada a menos de tres metros de los dormitorios, máxime teniendo en cuenta la amplitud del horario de cierre durante los días laborables.

Sobre este particular se puso de manifiesto que, si bien el horario establecido en la licencia se ajusta a la Ordenanza Municipal de fecha 27 de mayo de 1996, reguladora de la utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos por la ocupación de terrenos de uso público con mesas y sillas con finalidad lucrativa, la propia norma establece la posibilidad de su reducción en aquellas calles o zonas que puedan resultar conflictivas.

A la vista de estos hechos se formuló la siguiente Resolución:

"1.- Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes a fin de comprobar el cumplimiento de los condicionamientos impuestos en la licencia otorgada el 18 de agosto de 1996 para la instalación de la terraza objeto del presente expediente.

2.- Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ordenanza Municipal de fecha 27 de mayo de 1996, reguladora de la utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos por la ocupación de terrenos de uso público con mesas y sillas con finalidad lucrativa, se estudie la conveniencia de reducir el horario de funcionamiento de la instalación durante los días laborables."

Pese a haber reiterado la anterior resolución, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento de Salamanca.

En otras ocasiones, lo que sucede es que la Administración concede licencias de apertura sin que, previamente se haya constatado por los Servicios Técnicos Municipales que las medidas correctoras contempladas en los proyectos han sido ejecutadas por los interesados, conformándose el Ayuntamiento con la comprobación efectuada por empresas particulares contratadas por los propios titulares del proyecto, cuya imparcialidad no está, como puede adivinarse, totalmente garantizada.

Tal es el caso de la queja **Q/1927/99,** presentada como consecuencia de las graves molestias ocasionadas por una discoteca ubicada en la localidad segoviana de Ayllón, molestias que venían generadas por la insuficiente insonorización del local.

De la documentación aportada por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendía que el titular de la actividad de referencia contaba con las licencias establecidas legalmente para este tipo de locales.

No obstante lo anterior, en su día esa Administración había otorgado la correspondiente licencia de apertura sin haber dado efectivo cumplimiento a lo preceptuado en el art. 34 del D 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en el que expresamente se dispone lo siguiente:

"Obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente no sólo por la actividad de que se trate, sino también por la naturaleza del daño que pudiera causarse. En el caso de que no dispusiere el Ayuntamiento de tal funcionario podrá solicitarlo del correspondiente Organismo provincial."

En el mismo sentido se manifiesta el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Desde entonces se había venido denunciando en esa Administración la insuficiente insonorización del local de referencia, habiéndose constatado por parte del Servicio Territorial de Economía únicamente los niveles sonoros transmitidos por el equipo de música instalado por el titular, pero no las medidas de insonorización adoptadas en el local, en especial las que afectaban a la pared colindante con la vivienda contigua, aspecto éste de vital importancia según manifestaciones de los comparecientes.

En este sentido se recordó al Ayuntamiento que la Administración está obligada, no sólo facultada, a realizar la operación técnica de comprobación de la adopción de las medidas correctoras propuestas, así como las exigidas en las licencias.

El acta de comprobación constituye, de este modo, un elemento esencial del procedimiento, que no puede suplirse, en ningún caso, por informes de empresas particulares contratadas por los titulares de la actividad, tal y como había ocurrido en el expediente objeto de la presente queja.

Y es que la finalidad del acta de comprobación es la de constatar, por parte del personal técnico de la Administración, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por los interesados así como las impuestas en la licencia, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se efectuó la siguiente Resolución:

"Que en el supuesto de que esa Corporación no cuente con funcionarios cualificados para inspeccionar el establecimiento objeto del presente expediente, esa Administración solicite asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Segovia, a fin de que personal funcionario cualificado constate, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por el titular de la actividad en el proyecto, medidas que han sido aprobadas por la Administración, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas, haciendo especial hincapié en las de la pared colindante con la vivienda contigua."

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 7 de agosto de 2000.

Se ha planteado en la Institución, así mismo, el problema generado como consecuencia del otorgamiento de licencias provisionales por parte de la Administración Local. Tal es el caso de la queja **Q/1854/98,** presentada por un ciudadano de Burgos ante las molestias ocasionadas por un bar ubicado en esa ciudad.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento de Burgos a esta Institución se desprendían los siguientes hechos:

Mediante Decreto de la Alcaldía la Corporación había acordado autorizar provisionalmente a D. X la reapertura del bar objeto de la presente queja, con sujeción a las siguientes condiciones:

- Que el establecimiento desarrollase su actividad de día, esto es, entre las 8 y las 23 horas, condición cuyo seguimiento debían llevar a cabo los Servicios de la Policía Local.

- Retirada inmediata, antes de su reapertura, de todos los elementos electroacústicos del establecimiento, incluida la televisión.

- Que el nivel sonoro transmitido a viviendas no superase los 36 decibelios.

Con posterioridad a esa fecha, sin embargo, no había sido efectuada actuación alguna por el Ayuntamiento, y en consecuencia la actividad continuaba funcionando en base a la licencia provisional referenciada.

A la vista de estos hechos, esta Institución efectuó las siguientes consideraciones:

Como punto de partida se señaló que la normativa relativa a las licencias provisionales o a precario se encontraba recogida en las siguientes normas:

Artículo 44 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas:

"1. Cuando se estime que, en orden a la autorización solicitada, es preciso subsanar o modificar alguna o alguna de las características o elementos estructurales, o de instalaciones o servicios, del local o recinto de que se trate, podrá concederse una licencia provisional para su funcionamiento, en los términos y con las condiciones que se determinen, y siempre que ello no suponga riesgo para la seguridad personal del público o de los actuantes o personal que preste sus servicios en el mismo, lo que se hará constar en el expediente mediante certificación suscrita por técnico competente y visada por el Colegio Profesional respectivo.

2. Dicha licencia provisional, que podrá concederse de oficio o a petición del interesado, no podrá tener una duración superior a los seis meses, prorrogables, por una sola vez durante un período igual de tiempo, en caso justificado, y a solicitud del peticionario; transcurrido dicho término, sin que se hayan llevado a cabo las subsanaciones o modificaciones referidas, la licencia provisional quedará sin efecto y se entenderá denegada la solicitud inicialmente formulada".

Por otro lado, el art. 33.2 del D 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas establecía la prohibición de otorgar este tipo de licencias mientras la actividad no estuviese calificada.

La finalidad del otorgamiento de licencias en precario era permitir el ejercicio de la actividad a partir de un

momento en el cual, si bien las instalaciones no estaban totalmente terminadas, se podía iniciar el ejercicio de aquélla, pudiéndose comprobar el grado de eficacia y seguridad de las distintas medidas correctoras que figurasen en el proyecto y las que pudiera haber impuesto la Administración, de forma tal, que quedase garantizada la seguridad de las personas.

El recurso a este tipo de autorizaciones, del que se vino abusando por parte de la Administración, ha quedado no obstante sin efecto en nuestra Comunidad Autónoma.

Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que en materia de espectáculos públicos la competencia exclusiva corresponde a la Comunidad, de conformidad con lo previsto en el art. 26.1.24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero y reformado por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo.

Por tanto la normativa reguladora de estas actividades debemos encontrarla en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, así como en sus normas de desarrollo, en las que en modo alguno se contempla la posibilidad de otorgar este tipo de licencias, a diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, tales como Cataluña o el País Vasco.

Sin embargo, y si a los meros efectos dialécticos considerábamos de aplicación la normativa estatal, y por lo tanto la legalidad de la licencia otorgada por esa Administración el 3 de noviembre de 1998, la misma habría tenido una duración de seis meses, a lo sumo de doce, plazo que había vencido con creces en ese momento.

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que, en opinión de esta Institución, y salvo otras mejor fundadas en Derecho, el carácter reglado de estas licencias, ampliamente reflejado en la Jurisprudencia, impide hablar en este ámbito de licencias provisionales y ello porque ante la correspondiente solicitud, la Administración tanto tiene la obligación de otorgar aquéllas que sean conformes a las disposiciones vigentes y aplicables, como la de denegar las que no se ajusten a dichas normas, por lo tanto en el primer caso las licencias serán siempre definitivas por exigencias de legalidad, salvo que alguna disposición prevea expresamente la licencia provisional, cosa que no sucedía en el presente expediente, y en el segundo supuesto la licencia no existiría.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló al Ayuntamiento de Burgos recordatorio de deberes legales que se contraía en el presente caso a la obligación de esa Administración de actuar en el futuro de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 14 de junio de 2000 el Ayuntamiento de Burgos nos comunica que, mediante Decreto de esa Alcaldía de 7 de junio de 2000, se había resuelto clausurar cautelarmente la actividad objeto de la presente queja en tanto en cuanto el establecimiento no cumpliese las condiciones técnicas de insonorización previstas en la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones, y se eliminase el uso de restaurante.

En otras ocasiones, es la propia Administración la causante de las molestias denunciadas por los ciudadanos. Tal es el caso del expediente **Q/623/00** en el que se hacía alusión a los siguientes hechos:

En la plaza de toros de la Ciudad de Zamora, el Ayuntamiento había instalado una carpa con la finalidad de celebrar verbenas y festivales de música dentro del recinto, actividades que, según manifestaciones del compareciente, tenían una periodicidad casi semanal, y generaban graves molestias a los vecinos colindantes como consecuencia del alto nivel acústico transmitido.

Se ponía de manifiesto, en este sentido, el incumplimiento de los niveles sonoros máximos establecidos no sólo del D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, sino también de la Ordenanza Municipal sobre protección del medio ambiente.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento de Zamora nos comunicó lo siguiente:

"El Oficial Jefe de la Patrulla de Seguridad Ciu - dadana de esta Policía Municipal tiene el deber de infor - mar a Ud. que, consultados los archivos de esta Patru - lla, en lo que a las actividades realizadas en la Plaza de Toros, durante el presente año, con motivo de la instala - ción de una carpa, esta Sección ha prestado sus servi - cios de control y vigilancia de las actividades en las siguientes fechas:

Durante el mes de enero, los días 1 y 8. En el mes de marzo, los días 6,7, 18 y 25. Todos ellos con motivo de la celebración de verbenas o conciertos. Sin que por parte de esta Patrulla se haya atendido llamadas de vecinos de la zona solicitando mediciones sonoras en sus domicilios o manifestando quejas por las molestias que dichas actividades pudieran ocasionarles.

Cabe reseñar que pueden haberse realizados activi - dades a las que por distintos motivos no han asistido miembros de esta Sección".

A la vista de este escrito se efectuaron las siguientes consideraciones:

La Ordenanza Municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones de Ruidos y Vibraciones vigente en ese Municipio, incluye, dentro de su ámbito de aplicación, a todas las instalaciones, aparatos, construcciones, obras, vehículos, medios de transporte, y, en general, todos los elementos, actividades, y comportamientos que produzcan o sean susceptibles de producir ruidos que ocasionen molestias al vecindario.

Las normas que en la misma se establecen, según preceptúa expresamente el art. 5, son de obligado y directo cumplimiento, sin necesidad de un previo acto o requerimiento de sujeción individual, para toda actividad que se encuentre en funcionamiento, ejercicio o uso y comporte la producción de ruidos molestos; y serán exigibles para toda clase de obras y actividades.

En este sentido, el art. 8.2 de la Ordenanza prohíbe, en el medio ambiente exterior, los ruidos que sobrepasen los siguientes niveles:

a) Zona residencial-sanitaria

Entre las 8 y 22 horas: 45 dB(A)
Entre las 22 y 8 horas: 35 dB(A)

b) Zona de viviendas y oficinas

Entre las 8 y 22 horas: 55 dB(A)
Entre las 22 y 8 horas: 45 dB(A)

c) Zonas comerciales

Entre las 8 y 22 horas: 65 dB(A)
Entre las 22 y 8 horas: 55 dB(A)

d) Zonas industriales y almacenes

Entre las 8 y 22 horas: 70 dB(A)
Entre las 22 y 8 horas: 55 dB(A)

Como excepción a estos valores, el art. 8.4 establece que, por razón de la organización de actos de índole festiva, cultural, religiosa o de naturaleza análoga, la Administración Municipal podrá adoptar las medidas necesarias para modificar, con carácter temporal, en determinadas vías o sectores del casco urbano, los niveles señalados en los párrafos precedentes.

En opinión de esta Institución y salvo otras mejor fundadas en Derecho, la celebración semanal de actuaciones en el Coso Taurino de esa Ciudad no quedaba encuadrada dentro de la excepción señalada anteriormente, puesto que se trata de actividades que, según manifestaciones de los comparecientes, se efectúan semanalmente, y no con carácter esporádico.

Por otro lado debe tenerse en cuenta que la excepción contemplada en el art. 8.4 sólo lo es para los niveles acústicos exteriores, y nunca encuadraría a los que se producen en el interior de los edificios, siendo los valores máximos para estos supuestos los siguientes:

Tipo de establecimiento	Nivel de ruido de fondo permisible en dB(A)	
	Día	Noche
Sanitarios y de reposo	30	25
Bibliotecas, museos y salas de concierto	30	30
Hoteles y similares	40	30
Cines, teatros y salas de conferencias	40	40
Oficinas y despachos públicos	45	-
Grandes almacenes, restaurantes y establecimientos análogos	50	-

Con relación a las viviendas, los niveles máximos de transmisión establecidos tanto en el D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, como en la referida Ordenanza, son los siguientes:

a) Dormitorio o pieza separada de descanso o estudio:

35 dB(A) durante el período diurno (que según el art. 4 del D 3/1995, de 12 de enero, es el comprendido entre las 8 y 22 horas)
30 dB(A) durante la noche (cualquier intervalo entre las 22 y las 8 horas)

b) Pasillos, aseos y cocinas:

40 dB(A) durante el horario diurno
35 dB(A) en horario nocturno

c) Descansillos y zonas comunes:

45 dB(A) durante el día
40 dB(A) durante la noche

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló al Ayuntamiento de Zamora recordatorio de deberes legales que se contraía en el presente caso a la obligación de actuar conforme previene la normativa señalada anteriormente, en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

Esta resolución fue reiterada mediante escrito de fecha 10 de enero de 2001, a pesar de lo cual no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

Así mismo en algunos supuestos los ciudadanos han acudido a la Institución planteando las molestias ocasionadas, año tras año, por la instalación de altavoces en la vía pública durante el período navideño, altavoces que, desde las 10,30 hasta las 22,30 horas emiten de manera repetitiva e ininterrumpidamente los villancicos propios de estas fechas.

Tal es el caso de la queja **Q/2176/98**, presentada por varios vecinos burgaleses que habían denunciado esta situación en reiteradas ocasiones ante el Ayuntamiento y no habían tenido contestación alguna al respecto.

Tras varios requerimientos, finalmente el Ayuntamiento de Burgos nos comunicó lo siguiente:

"La instalación de altavoces en la vía pública durante el período navideño en la indicada zona de la Ciudad la viene realizando en los últimos años no el Ayuntamiento sino la propia Asociación de Comerciantes de la zona, siguiendo una práctica muy extendida en las ciudades en dichas fechas, al objeto de contribuir a la potenciación del ambiente festivo propio de la Navidad.

A nadie se le oculta que la música ambiental en la vía pública a base de villancicos, como la propia ilumi - nación navideña que acostumbra a engalanar las ciuda - des en dichas fechas, la misma Cabalgata de Reyes que se celebra en todas las ciudades, etc, etc, y que cuentan con una honda tradición y una general aceptación de la población, no están exentas de inevitables molestias para algunos, que la convivencia ciudadana obliga a soportar dentro de unos razonables límites que entende - mos se observan en el caso a que se refiere la queja.

No consideramos en modo alguno fuera de los límí - tes razonables que la música ambiental de referencia se autorice en una franja horaria comprendida entre las 10,30 y las 22,30 horas. Distinto sería si dicha música funcionara fuera de dicho horario".

A la vista de este escrito recordamos al Ayuntamiento de Burgos que, entre los principios y objetivos de la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones de 12 de junio de 1995, se establecen expresamente los siguientes:

"Las vibraciones y sonidos excesivos constituyen una amenaza a la salud y bienestar públicos y degradan la calidad de vida. Por otra parte, el grado de desarrollo científico y tecnológico alcanzado permite reducir y controlar las vibraciones y sonidos a límites aceptables.

La presente Ordenanza regula la actuación municipal para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones por ruidos y vibraciones, desarrollando en este sentido la Ley 5/1993, sobre Actividades Clasificadas de la Junta de Castilla y León, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, la Instrucción por la que se dictan normas para aplicación del mismo y demás disposiciones concordantes".

A tal efecto, la referida norma establece expresamente dentro de su ámbito de aplicación todos los sonidos y vibraciones que se originen dentro de los límites del término municipal de Burgos, quedando sometidos a las prescripciones establecidas en la misma todos los establecimientos y actividades industriales, comerciales, administrativas y de servicios, así como las instalaciones, aparatos, construcciones, obras, vehículos, medios de transporte y, en general, todos los elementos, actividades y comportamientos que produzcan ruidos o vibraciones que ocasionen molestias o peligrosidad al vecindario o alteren las condiciones del medio ambiente, tanto públicas como privadas.

Se resaltó, así mismo, que el art. 13 prohíbe expresamente lo siguiente:

a) Utilizar para fines no comerciales cualquier altavoz o aparato similar entre las 22 horas y las 8 horas del día siguiente, originando molestias por ruido dentro de la línea de propiedad o en zonas protegidas de ruido, salvo autorización municipal expresa y pormenorizada.

b) Se prohíbe utilizar con fines comerciales altavoces o dispositivos similares:

- Si el ruido originado constituye una molestia por ruido dentro de los límites de otra propiedad o en una zona protegida de ruido

- Entre las 20 horas y las 10 horas del día siguiente en vía pública o en espacios públicos.

Por su parte, el art. 22 prohíbe, con carácter general, el empleo de todo tipo de dispositivo sonoro con fines de propaganda, reclamo, aviso, distracción y análogos, cuyos niveles excedan de los señalados en esta Ordenanza para las distintas zonas y que como máximo será de 90 dBA a 5 mts. del perímetro hasta las 1,30 horas y de 58 dBA a partir de esa hora, cesando a las 3,30 horas como máximo.

Como excepción se señalan los casos de tradicional consenso de la población, así como la posibilidad de dispensar de esta prohibición en la totalidad o en parte del término municipal por razones de interés nacional o de especial significación ciudadana.

Para estos supuestos, sin embargo, el art. 97 establece lo siguiente:

a) Las concesiones especiales se solicitarán por escrito y su resolución se trasladará mediante oficio dirigido al solicitante, conteniendo todas las condiciones impuestas, incluyendo el límite de vigencia. La concesión especial no será efectiva en tanto que el solicitante no haya cumplido todas las condiciones expresadas. El incumplimiento de ellas será causa de su cancelación automática y someterá al beneficiario a la jurisdicción ordinaria de la Ordenanza.

b) Este apartado autoriza al Ingeniero Industrial a entender sobre aquellos conflictos o discrepancias que puedan presentarse por la aplicación de los arts. 14 (venta callejera), 16 (explosivos, armas de fuego, y elementos similares), 20 (construcción), 22 (festejos), 37 (ejecución de obras) y 96 (concesiones permanentes de inmisión sonora y vibraciones).

Mediante escrito de fecha 14 de noviembre de 2000, el Ayuntamiento aceptó nuestro el recordatorio de deberes legales formulado por la Institución, por lo que se procedió al cierre del expediente.

1.2. Molestias procedentes de otras actividades o instalaciones

Han sido también numerosas las quejas planteadas en la Institución en las que se denuncian las molestias procedentes otro tipo de actividades o instalaciones.

Así, en la queja **Q/1655/99**, un ciudadano palentino exponía los perjuicios ocasionados por el alto nivel de ruidos que, según manifestaciones del reclamante, transmitía el ascensor ubicado en su vivienda.

En su día ya nos habíamos pronunciado sobre este expediente, recomendando al Ayuntamiento que requiriese a la Comunidad de Propietarios del edificio la sub-

sanación de las deficiencias, sancionando a la Comunidad, en caso de incumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Título X de la Ordenanza Municipal de Palencia para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.

El expediente, sin embargo, se reabrió al haber presentado el interesado una nueva acta de medición del nivel de ruidos en la que se constataban unos niveles de transmisión de hasta 44,8 decibelios.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento de Palencia sobre las actuaciones efectuadas por esa Administración a la vista de estos nuevos hechos.

En respuesta a nuestra solicitud el Ayuntamiento nos remite un informe en el que únicamente nos comunica la inexistencia de denuncias con posterioridad al año 1998 sobre los hechos relatados en el escrito de queja.

A pesar de lo anterior, y según constaba en esta Institución, con fecha 16 de noviembre de 1999, la Policía Local había levantado una nueva acta de medición del nivel de ruidos, acta en la que se reflejaban unos niveles de transmisión de hasta 44,8 decibelios.

A la vista de estos hechos, y conforme a las facultades que me atribuye la Ley 2/1994, de 9 de marzo, y el Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común de Castilla y León, estimé oportuno efectuar las siguientes consideraciones previas:

Primero.- El art. 2 de la Ordenanza Municipal de Palencia para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones establece la competencia del Ayuntamiento para ejercer, de oficio o a instancia de parte, el control de cumplimiento de lo preceptuado en la misma, exigir la adopción de medidas correctoras necesarias, señalar las limitaciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado, así como para imponer las sanciones administrativas que sean necesarias para obtener la restitución de la legalidad.

Segundo.- Así mismo, en el art. 3 de la citada Ordenanza en el que se establece el ámbito de aplicación de la misma, se incluyen "... instalaciones, máquinas, ... y en general, todos los elementos... que modifiquen el estado natural del medio ambiente, por la emisión de ruidos y vibraciones, cualquiera que sea su titular, promotor y lugar, público o privado, ...y que puedan ser causa de molestias a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas."

Teniendo en cuenta que, con fecha 16 de noviembre de 1999 la Policía Local constató nuevamente que la instalación de referencia generaba unos niveles de transmisión de hasta 44,7 dB(A), así como la competencia sancionadora del Ayuntamiento en esta materia, esta Institución efectuó la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se requiera nuevamente a la Comunidad de Propietarios del edificio sito en la calle X de esa localidad, a fin de que se proceda a subsanar definitivamente las deficiencias señaladas, sancionando a la Comunidad, en caso de incumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Título X de la Ordenanza Municipal mencionada."

Con fecha 29 de marzo de 2000 recibimos comunicación del Ayuntamiento de Palencia en la que se indicaba que se había decidido aceptar la resolución efectuada.

En efecto, con fecha 22 de marzo de 2000, esa Administración había requerido a la Comunidad de Vecinos la subsanación de las deficiencias de la instalación de ascensor del edificio, para no transmitir más de 30 decibelios en las viviendas colindantes, colocando amortiguadores e insonorizando la sala de máquinas.

En el expediente **Q/682/00** se hacía alusión a las molestias ocasionadas por un establecimiento dedicado a la venta de carrocería, sito en la localidad leonesa de Castropodame, molestias que venía generadas como consecuencia de la instalación, por parte del titular de la actividad, de dos altavoces del aparato de música en el exterior del local, cuyo funcionamiento comenzaba a las 9 de la mañana y se prolongaba hasta altas horas de la tarde, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba suponiendo para los vecinos colindantes.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento básicamente nos comunica que, por parte de esa Administración se había podido comprobar que, si bien en algún tiempo el volumen elevado de los altavoces pudiera haber sido motivo de molestias, éstas no habían sido tan generalizadas, razones por las que no había sido efectuada actuación alguna.

A la vista de este informe esta Institución efectuó las siguientes consideraciones:

Como punto de partida cabría señalar que el art. 1 del D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones en Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

"Quedan sometidas a las disposiciones del presente Decreto todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas..."

Las normas que en el mismo se establecen, según preceptúa expresamente el art. 2, son de obligado cumplimiento en la Comunidad de Castilla y León, correspondiendo al Ayuntamiento (art.3), en el ámbito de su Municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, su control, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.

El objetivo de la norma es evitar, a través de la intervención municipal, las perturbaciones por ruidos que excedan los límites señalados en la misma.

En este sentido, los arts. 6 y 7 del D 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en los Anexos I y II, siendo estos niveles los siguientes:

1) En el ambiente exterior:

Niveles máx. dB(A)

Tipo de Zona urbana	Día	Noche
a) Zona de equipamiento sanitario	45	35
b) Zona viviendas, oficinas, servicios terciarios no comerciales o equipamientos no sanitarios	55	45
c) Zona con actividades comerciales	65	55
d) Zonas industriales y de almacenes	70	55

2) En el ambiente interior:

Niveles máximos en dB(A)

Tipo de zona urbana	Día	Noche
Equipamiento sanitario y bienestar social	30	25
Cultural y religioso	30	30
Educativo	40	30
Para el ocio	40	40
Servicios terciarios hospedaje	40	30
Oficinas	45	35
Comercio	55	40
Residencial, piezas habitables, excepto cocinas	35	30
Paseos, aseos y cocinas	40	35
Zonas de acceso común	50	40

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 25 de enero de 2001 se recordó al Ayuntamiento su obligación de actuar conforme previene la normativa señalada anteriormente, en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

A fecha de cierre del informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

En el expediente **Q/690/00** se hacía alusión a las molestias ocasionadas por una Panadería ubicada en la localidad leonesa de Ponferrada, molestias que venían generadas como consecuencia de los siguientes hechos:

1.- Insuficiente insonorización del local.

Se aportaba en este sentido por los comparecientes copias de dos actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local, de fechas 29 de enero y 3 de marzo de 2000, actas en las que se constataban unos niveles de transmisión de 41,9 y 40,7 decibelios respectivamente.

2.- Deficiencias en el sistema de extracción de humos.

Sobre este particular obraba en el expediente un informe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social en el que se hacía constar la elevación anormal de la temperatura en uno de los tabiques de las viviendas colindantes con la actividad.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Ponferrada nos comunica que, por parte de esa Administración se había iniciado expediente sancionador contra el titular del establecimiento por presunta infracción del D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, se encontraba aún en tramitación, habiéndose notificado al titular la propuesta de resolución del instructor a los efectos oportunos.

A la vista de este escrito, con fecha 26 de enero de 2001 nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento a fin de recordarle que, la imposición de multas, no solventaba en modo alguno la insuficiente insonorización del establecimiento, ni, por lo tanto, las molestias para los vecinos colindantes.

Se destacaba, en este sentido, que el carácter y naturaleza de las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos o actividades potencialmente nocivas o peligrosas difiere de aquellas otras que suponen un control de un acto u operación determinada, pues en las primeras la finalidad de la licencia es el control de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo, denominándose por ello, doctrinalmente, licencias de funcionamiento, lo que acarrea, como consecuencia, que la autorización y sus condiciones prolonguen su vigencia tanto como dure la actividad autorizada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ("Las Licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas"); y ello hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada.

Sobre esta base y a propósito de las licencias de apertura y funcionamiento antes citadas, la jurisprudencia ha reconocido que "la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios

actos. Por consiguiente, hay que admitir respecto de estas licencias de funcionamiento la posibilidad, e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público (STS de 9-6-98).

En el mismo sentido la STS de 16-3-1998 "concretamente en la materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de las específicas del Reglamento 30 noviembre 1961, completado con la Instrucción 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con esas modificaciones."

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se efectuó la siguiente Resolución:

"Que, por parte de esa Administración, se estudie la posibilidad y conveniencia de requerir al titular de la actividad la ejecución de medidas correctoras adicionales, a fin de que el citado establecimiento se adecue a las prescripciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deben reunir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones. Sería conveniente, así mismo, la comprobación de los sistemas de extracción de humos instalados en el local."

A fecha de cierre no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

En el expediente **Q/118/99** el compareciente exponía las graves molestias que le venía ocasionando el funcionamiento de una guardería infantil ubicada en Palencia dada la falta absoluta de insonorización en el local.

Alegaba, así mismo, que la empresa titular de la actividad carecía de la preceptiva licencia municipal de apertura, incumpliendo el local, por otro lado, las prescripciones establecidas legalmente para los Centros de Educación Infantil.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento de Palencia nos comunica que el establecimiento en cuestión se encontraba en trámite de Actividad Clasificada. En relación con el cumplimiento de los demás requisitos inherentes a una actividad de este tipo, nos informan de los siguientes hechos:

"1.- El Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, establece los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas de régimen general no universitario. Sin embargo, la adicional quinta permite un plazo de 10 años para que los centros se vayan acomodando a dichos requisitos.

La Circular de fecha 13 de abril de 1992 de la Subdirección General de Régimen Jurídico de Centros comunica a las Direcciones Provinciales que los centros educativos que atienden a niños menores de 6 años y que en el momento de entrada en vigor de la LOGSE no estuvieran autorizados para funcionar por el Ministerio de Educación y Ciencia, disponen de un plazo de 10 años a partir de la misma, es decir, hasta el 24 de octubre del año 2000, para adecuarse a los requisitos mínimos del Real Decreto 1004/91.

2.- La Orden de 16 de noviembre de 1994 que desarrolla el RD 1004/1991 establece para los centros de Educación Infantil ubicados en zonas urbanas que deben cumplir los siguientes requisitos:

a) Ubicación en locales de uso exclusivo y con acceso independiente desde el exterior.

b) Un aula por cada unidad, con una superficie de, al menos, metro y medio cuadrado por alumno.

c) Una sala de usos múltiples de 30 metros cuadrados por cada tres unidades.

d) Aseos y Servicios higiénico-sanitarios en número adecuado a la capacidad del centro.

e) Un despacho de dirección y secretaría de tamaño adecuado a la capacidad del centro.

Un espacio al aire libre, que puede tratarse de una superficie pública de esparcimiento, siempre que los alumnos vayan acompañados, no se necesite transporte escolar y se encuentre en el entorno urbano del centro.

3.- En visita girada por la Inspección comprobó que se cumplen en la guardería X los requisitos a, b, d y e. No cumpliéndose el apartado c), por lo que se le recomendó, teniendo en cuenta lo señalado en el punto primero, que fuese adaptando los espacios para disponer de una sala de usos múltiples de 30 metros cuadrados.

Por lo anteriormente expuesto, le comunico que hasta el 24 de octubre del año 2000 disponen los centros para acomodarse a las exigencias de la LOGSE y que, en lo relativo a espacios, el único incumplimiento de la guardería Horóscopo es no disponer de un espacio de usos múltiples de 30 metros cuadrados, fácilmente subsanable dividiendo el espacio que ocupa actualmente el aula de 80 metro cuadrados en dos espacios de 30 y 50 metros".

Por último nos comunican que, por parte de esa Administración se inició en su día expediente sancionador contra la *actividad de referencia como consecuencia del funcionamiento de la misma sin la correspondiente licencia de apertura, expediente que se encuentra en el trámite de propuesta de sanción.*

A la vista de estos hechos esta Institución solicitó ampliación de la información remitida, concretamente sobre el resultado del anterior expediente sancionador.

En respuesta a este último escrito nos comunican que, con fecha 5 de agosto de 1999 la Comisión de Gobierno de esa Corporación, había adoptado entre otros, el siguiente Acuerdo

"Vistos los informes técnicos y jurídicos obrantes en el expediente, previo dictamen de la Comisión Informativa de Urbanismo y de conformidad con el art. 6 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, y Decreto 13/1995, de 26 de enero, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por el que se delega el ejercicio de determinadas funciones en materia de actividades clasificadas en este Municipio, la Comisión de Gobierno adopta los siguientes acuerdos:

Conceder Licencia de Actividad Clasificada a Guardería X, calificando la actividad como molesta, por la producción de ruidos, aceptando las medidas correctoras contenidas en el expediente y anexos, sin perjuicio de las competencias, y siempre que por su eficacia real se mantengan dentro de los límites previstos en las Ordenanzas Municipales y demás normativa que le sea de aplicación, debiéndose cumplir además las siguientes condiciones:

a) No se superarán los 30 dBA en zonas de viviendas.

b) No superar los niveles sonoros fijados en proyecto para el interior del local, a fin de mantener el condicionante impuesto en el apartado a).

c) Deberá disponer de una sala de usos múltiples de 30 metros cuadrados, de conformidad con el informe de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura".

A la vista de este informe, y teniendo en cuenta que, con posteridad a la fecha de otorgamiento de la licencia de actividad no había sido efectuada actuación alguna por parte de esa Administración a fin de proceder a la finalización del expediente de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, con fecha 23 de marzo de 2000 se efectuó la siguiente Resolución:

«Debe tenerse en cuenta que el artículo 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León establece, expresamente lo siguiente:

"El Ayuntamiento, una vez solicitada la licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas."

En el mismo sentido, el artículo 34 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, dispone que "obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente no sólo por la actividad de que se trate, sino también por la naturaleza del daño que pudiera causarse. En el caso de que no dispusiere el Ayuntamiento de tal funcionario podrá solicitarlo del correspondiente Organismo provincial."

Es indudable que la Administración está obligada, no sólo facultada, a realizar la operación técnica de la comprobación, a los efectos de lícito funcionamiento, respecto a si se han adoptado o no las medidas correctoras propuestas, así como las exigidas en las licencias. De este modo, la licencia otorgada válidamente no es eficaz hasta que se realicen las comprobaciones previstas en el art. 17 de la Ley 5/1993, no quedando con ello agotada la posibilidad de otras comprobaciones ulteriores, reguladas en Capítulo V de la Ley, que pueden conducir a la retirada temporal de la licencia, o a la definitiva.

El acta de comprobación constituye, de este modo, un elemento esencial del procedimiento, que no puede obviarse en ningún caso, tal y como ha sucedido en el presente expediente.

Y es que la finalidad del acta de comprobación es la de constatar, por parte del personal técnico de la Administración, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por los interesados así como las impuestas en la licencia, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

"Que por parte del personal técnico de esa Administración sea efectuada visita de inspección en el local objeto de la presente queja, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, visita en la que debe constatarse no sólo que por parte del titular de la actividad han sido ejecutadas las medidas correctoras propuestas en el proyecto y aprobadas por esa Administración, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

Con posterioridad, y a la vista del resultado de la anterior visita, se deberá otorgar o denegar la correspondiente licencia de apertura.»

Esta resolución fue rechazada por el Ayuntamiento de Palencia, ya que con fecha 15 de marzo de 2000 fue girada visita de inspección en la actividad objeto del escrito de queja por parte del Parque de Bomberos, informando el Jefe del mismo *"que visitado el lugar y realizadas las oportunas comprobaciones, entendemos que*

cumple la Norma Básica de la Edificación y Condiciones de Protección contra incendios (RD 2177/96 de 4 de octubre), por lo que no vemos inconveniente en que se conceda la licencia solicitada".

Así mismo nos comunican que, por parte de esa Corporación se había requerido al interesado para que aportase al expediente el Certificado a que hace referencia el art. 4 del D 159/1994, de 20 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas.

En el expediente **Q/622/99** el compareciente ponía de manifiesto el alto nivel acústico transmitido por la industria chacinera, sita en la localidad salmantina de Guijuelo, con los consiguientes perjuicios que esta situación está suponiendo para los vecinos colindantes.

Se adjuntaba, en este sentido, copia de varias actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local en las que se constataban unos niveles de transmisión de hasta 42,6 decibelios durante el horario nocturno.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica que el Servicio Territorial de Medio Ambiente había girado visita de inspección en la vivienda del compareciente, elaborando, a tal efecto, el siguiente informe:

"Se ha procedido a inspeccionar las dependencias de la vivienda y las industrias vecinas X e Y con el objetivo de determinar el origen del ruido que ocasiona la denuncia. No se ha efectuado medición pues no se ha producido el ruido en el transcurso de la medición. La descripción que realizan los denunciantes es coherente con un ruido producido por transmisión de vibraciones, más que por vía aérea. Ello descarta la fuente de la empresa X, lo que parece confirmar los informes de la Policía. Se solicitará información adicional al Ayuntamiento, a la Diputación y a la empresa Y, a fin de intentar corregir el problema."

Con posterioridad sin embargo, habían sido giradas nuevas visitas de inspección por parte de la Policía Local en la vivienda del compareciente, tal y como quedaba reflejado en varias actas de medición acústica.

En todas ellas se constataban unos niveles de transmisión superiores a los límites establecidos legalmente, reflejando algunas valores de hasta 45,1 decibelios durante el horario nocturno.

A la vista de estos hechos nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento solicitando información sobre las actuaciones que, por parte de esa Administración, hubieran sido efectuadas al respecto, así como sobre las llevadas a cabo por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca a fin de determinar la procedencia de las molestias origen de la presente queja.

En respuesta a esta última solicitud el Ayuntamiento únicamente nos comunica que no ha sido posible determinar el foco emisor de las molestias.

Por cuanto antecede y de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el artículo 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló la siguiente Resolución:

"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes a fin de localizar la procedencia de las molestias detectadas en la vivienda del compareciente. Así mismo, y en el supuesto de que esa Corporación no cuente con funcionarios cualificados al efecto, puede esa Administración solicitar asistencia técnica tanto al Servicio Territorial de Medio Ambiente, como a la Excma. Diputación Provincial."

Pese a haber reiterado la anterior resolución, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

En el expediente **Q/1327/99** se hacía alusión a las molestias ocasionadas por el alto nivel acústico transmitido por el reloj instalado en la fachada del Ayuntamiento vallisoletano de Cogeces de Íscar, hechos que, según manifestaciones de los comparecientes, había sido puestos en conocimiento de la Administración en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual, no habían tenido respuesta alguna al respecto.

Tras solicitar información al Ayuntamiento, éste únicamente nos comunica que la colocación del reloj en la Casa Consistorial de ese Municipio había tenido una acogida muy favorable entre la mayoría de los habitantes de la localidad.

A la vista de este escrito, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento recordándole que lo anterior no obstaba para que, por parte de esa Administración, se diese efectivo cumplimiento a las prescripciones establecidas en el D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones en Castilla y León.

En este sentido recordamos lo establecido en el art. 1 de la referida norma:

"Quedan sometidas a las disposiciones del presente Decreto todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en genera, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas..."

Se resaltó, así mismo, que los arts. 6 y 7 del D 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en sus Anexos I y II.

Por las razones expuestas anteriormente se efectuó la siguiente Resolución:

"Que por parte del personal técnico de esa Administración se constate si los niveles de transmisión generados por la instalación objeto de la presente queja se ajustan a los límites señalados anteriormente, debiendo,

en su caso, corregir el volumen del referido dispositivo, en aras de una efectiva protección de los derechos de aquellas terceras personas afectadas.

Así mismo, y en el supuesto de que esa Corporación careciese de los medios técnicos necesarios, podría soli - citar asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid, a los efectos oportunos."

Pese a haber reiterado la anterior sugerencia, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

1.3. Explotaciones ganaderas

El principal problema en estos supuestos radica en que la mayor parte de los pequeños Municipios de nuestra Comunidad son eminentemente ganaderos, y por lo tanto, las explotaciones llevan en funcionamiento desde hace muchos años. Los Alcaldes nos han transmitido su preocupación por las repercusiones que, para la economía familiar de los habitantes, conllevaría la estricta aplicación de la normativa establecida legalmente para este tipo de actividades.

Estas explotaciones se encontraban ubicadas en los núcleos urbanos de zonas rurales con anterioridad a la aprobación del Reglamento de Actividades Molestias, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y no fueron legalizadas a la entrada en vigor del mismo. Un alto porcentaje de las actividades, por otro lado, han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los Planes Urbanísticos.

Cabría resaltar los siguientes expedientes:

En la queja **Q/1751/98**, se ponía de manifiesto que en la localidad soriana La Póveda, se encontraban ubicadas dos explotaciones de ganado porcino que venían ocasionando numerosas molestias a los vecinos colindantes como consecuencia de la falta de salubridad y malos olores procedentes de las mismas.

Se señalaba, en este sentido, que los residuos ganaderos eran almacenados en diferentes estercoleros situados en las proximidades de algunas de las viviendas de la localidad y afectaban a la red general de saneamiento.

Por otro lado en el escrito de queja se ponía de manifiesto la existencia de numerosas perreras, las cuales venían ejerciendo su actividad sin contar con las preceptivas licencias que, para este tipo de instalaciones, se exigen legalmente.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica que el ganado porcino existente lo era para el autoconsumo de los vecinos que allí residían, no existiendo explotaciones ganaderas de este tipo.

Por otro lado, y en relación a las perreras denunciadas en el escrito de queja, se señala que, con fecha 31 de enero de 2000, se había procedido a la legalización de las mismas, habiéndose otorgado, a tal efecto, las correspondientes licencias de obras.

Para esa Administración era innecesaria la obtención de la licencia de actividad para estas instalaciones, en base a lo dispuesto en el anexo I del D 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas.

Por último, en el escrito nos informan que, por inspección de ese Ayuntamiento, se había comprobado que las instalaciones ganaderas existentes en la localidad no vertían a la red general de saneamiento.

A la vista de esta información se efectuaron las siguientes consideraciones:

Se recordó, en primer lugar, que el Anexo del D 159/1994, de 14 de julio, considera exentas de tramitación, a los efectos de lo dispuesto en el mismo, y sin perjuicio de su sometimiento al régimen sancionador establecido en la Ley de Actividades Clasificadas y en la normativa sectorial aplicable, entre otras, las siguientes actividades:

e) Corrales domésticos, entendiendo por tales las instalaciones pecuarias cuya capacidad no supere 2 cabezas de ganado vacuno o equino, 2 cerdas reproductoras, 3 cerdos de cebo, 5 cabezas de ganado ovino o caprino, 10 conejas madres o 20 aves.

f) Instalaciones para cría de perros, susceptibles de albergar como máximo cuatro perros mayores de 3 meses".

Es indistinto, en este sentido, el carácter familiar o no de este tipo de instalaciones, pues tal y como ha señalado el Tribunal Supremo "no cabe aceptar el razonamiento de que es una explotación familiar la de carácter industrial que puede ser atendida por una sola familia" (STS de 23 de noviembre de 1995).

Por otro lado, el hecho de que estas actividades se encuentren exentas de tramitación a los efectos de lo dispuesto en el D 159/1994, de 14 de julio, en modo alguno podía suponer que las mismas quedaran exoneradas del régimen sancionador establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

A tal fin, corresponde a la Administración Local ejercer la inspección y control en estos supuestos, de conformidad con lo establecido, no sólo en la Ley 5/1993, sino también en el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Así mismo, entre las responsabilidades u obligaciones mínimas de los Ayuntamientos, el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece expresamente las siguientes:

a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló recordatorio de deberes legales que se contraía en el presente caso a la obligación de actuar de conformidad con la normativa señalada anteriormente.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 7 de febrero de 2001.

La problemática derivada de la inexistencia de licencias se ha constatado en un alto porcentaje de los expedientes incluidos dentro de este apartado.

Cabría destacar, dentro de este tipo de quejas, la **Q/568/00,** en la que el compareciente denunciaba los graves perjuicios medio ambientales ocasionados por 13 explotaciones ganaderas que venían funcionando irregularmente en la localidad segoviana de Bernuy de Porreros.

Se ponía de manifiesto, a tal efecto, actividades que venían ejerciéndose sin licencias y otras que no se ajustaban a las condiciones impuestas por la Administración en su día.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento nos comunica los siguientes hechos:

Algunas de las explotaciones denunciadas están clausuradas en el momento actual. El resto de las explotaciones ganaderas se vienen ejerciendo por sus propietarios pacíficamente desde hace muchos años, estando en trámite de ir desapareciendo según se vayan jubilando los propietarios. Se señala, por otro lado, que las mismas "*no parecen producir perjuicios medio ambientales, ya que no existen otras quejas por parte del vecindario, por lo cual el Ayuntamiento no ha realizado ninguna actua - ción"*.

A la vista de estos hechos, con fecha 3 de agosto de 2000, esta Institución recordó al Ayuntamiento que, al tratarse de actividades clasificadas, éstas se encontraban sometidas, no sólo a lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, sino también a las prescripciones del D 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Reglamento que, en su Disposición Transitoria Primera, establece el régimen aplicable a las actividades sin licencia a la fecha de la publicación del mismo. Así, los interesados debían solicitar, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de su entrada en vigor la correspondiente autorización, siguiendo los trámites determinados en el mismo. Este plazo fue ampliado hasta el 1 de junio de 1963 en la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba una instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento.

El núm. 3º de la Disposición Segunda de la mencionada instrucción establece, así mismo, que las industrias, establecimientos o actividades cuyos titulares no soliciten la licencia municipal en el plazo fijado serán consideradas como clandestinas, pudiendo procederse a su clausura durante todo el tiempo que demoren formular la correspondiente petición.

Esta Institución es consciente de la dificultad que entraña, para un buen número de Municipios de nuestra Comunidad, la inexistencia de licencias en relación con las explotaciones ganaderas.

No obstante, debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en el D 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y, en Castilla y León, desde el año 1993 en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquel, concretando su límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud... de la comunidad inherentes a ciertas actividades.

Así, este tipo de licencias pueden obtenerse expresamente o por silencio, pero nunca se entenderán concedidas por el hecho de haber sido tolerado el desarrollo de la actividad. Como ha declarado desde antiguo el Tribunal Supremo "el conocimiento de una situación de hecho por parte de la Administración y hasta la tolerancia que pueda implicar una actividad pasiva de la Administración ante el caso, no puede de ninguna forma ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida" y que "el pago de tasas municipales no presupone ni implica la existencia de una licencia de esta clase" (S. de 20 de octubre de 1998, 28 de septiembre de 1998, 5 de mayo de 1996, entre otras).

En sentido limitativo el Tribunal Supremo entiende que la tolerancia por la Administración, aunque viniera ejerciéndose la actividad desde hace cincuenta años (STS de 18-11-92), no otorga derechos adquiridos al titular de la actividad al no haber existido nunca licencia (STS de 23-3-92).

Porque para que los actos propios de una de las partes puedan vincular jurídicamente a su autor es preciso que aquéllos se produzcan con la finalidad de crear o reconocer el derecho de la contraparte (STS de 4-7-92).

La tolerancia tampoco implica un acto tácito de otorgamiento de la licencia (STS de 5-5-87), ni puede obtenerse por prescripción adquisitiva el derecho a ejercer una actividad contraria al ordenamiento jurídico y por tanto ilegal en el sentido lato del término (STS de 1-10-92), dado además que la necesidad de la licencia es una obligación que no prescribe al tratarse de una actividad continuada (STS de 15-12-88).

Por ende, la carencia de licencia de apertura habilita a la Administración a clausurar la actividad sin más, una

vez acreditada la inexistencia del acto de autorización (y en consecuencia el referido control de la Administración) previa audiencia al interesado, y sin que dicha falta pueda suplirse por el transcurso del tiempo.

Secuela de lo indicado es, como señala la Sentencia de 20 de octubre de 1998, "que la actividad ejercida sin licencia, se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración más o menos larga, que no legitima en ningún caso el transcurso del tiempo, pudiendo, por tanto, ser incluso acordado su cese por la autoridad en cualquier momento, ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que aquí se trata -actividades que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, y de los específicos del Reglamento 30 noviembre 1961, completado por la Instrucción 15 marzo 1963, justifican que la intervención de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también en cualquier momento posterior. No cabe, pues, hablar de derecho adquirido alguno ni de tolerancia o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de legitimación de una actividad ejercitada desde su iniciación sin licencia, independientemente que ésta hubiese podido ser obtenida de acuerdo con los usos autorizados en ese suelo por el Plan de Ordenación Urbana vigente durante ese lapso temporal."

Para este tipo de supuestos el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o apertura efectuará las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse sin el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades conferidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se efectuó la siguiente Resolución:

"Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y siempre y cuando las actividades se ajustaran a las normas urbanísticas vigentes en ese Municipio, esa Administración requiera a los titulares de las explotaciones ubicadas en esa localidad sin las correspondientes licencias, a fin de que regularicen su situación en la forma y plazos que por esa Corporación se determinen, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento."

A pesar de haber reiterado la anterior resolución, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

En el mismo sentido, en el expediente **Q/877/99** se hacía alusión a la existencia de varias perreras en un Monte Público de la localidad palentina de Guardo, instalaciones que, según manifestaciones del compareciente, venían funcionando sin las condiciones mínimas de salubridad e higiene que, para este tipo de actividades se exigen legalmente, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba generando para los vecinos colindantes.

Admitida la queja a trámite solicitamos al Ayuntamiento que nos informase si, por parte de esa Administración, se había concedido al titular de las instalaciones las correspondientes licencia de actividad, obras y apertura.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Guardo nos comunica expresamente que, esa Corporación decidió en 1984 la concesión temporal de terrenos para la construcción de perreras particulares, sin ningún trámite más, por lo que no fue tramitado expediente de actividades clasificadas, no contando las referidas instalaciones, por lo tanto, con licencia de actividad, ni informe de la Comisión Provincial de Saneamiento, ni acta de comprobación de las instalaciones.

A la vista de estos hechos, y en base a las argumentaciones jurídicas expuestas en el anterior expediente se efectuó la siguiente Resolución:

"Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y siempre y cuando la actividad se ajustara a las normas urbanísticas vigentes en ese Municipio, esa Administración requiera a su titular a fin de que regularice su situación en la forma y plazos que por esa Corporación se determinen, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento."

Cabría destacar, así mismo, la queja **Q/1085/99** en la que el compareciente denunciaba la existencia de una granja de avestruces ubicada en la localidad vallisoletana de Topas que venía funcionando sin las correspondientes licencias, hechos que fueron constatados por el Ayuntamiento, y que dieron lugar a que, por parte de esa Institución se hiciese una recomendación similar a la expuesta anteriormente.

En el expediente **Q/1204/99** se exponían las molestias ocasionadas por los ruidos y malos olores procedentes de la finca sita en la localidad leonesa de Molinaseca, molestias que venían generadas por la existencia de un gran número de perros y gallinas en la misma.

De la documentación adjuntada por el Ayuntamiento se desprendía que, en el domicilio del denunciado, se encontraban 9 perros y 18 gallinas, distribuidos en cuatro

perreras tipo jaulas, y dos gallineros, sin que, por parte de esa Administración se hubiese tramitado el correspondiente expediente de actividad.

A la vista de estos hechos se recordó que en el Anexo del D 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, únicamente considera exentas de calificación e informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, entre otras, las siguiente actividades:

"c) Instalaciones para cría y guarda de perros, susceptible de albergar como máximo 4 perros mayores de tres meses".

Por otro lado, en el informe parecía dar a entender que la actividad era anterior a la entrada en vigor del D 159/1994, de 14 de julio.

Sobre este particular se recordó que, con anterioridad a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se encontraba en vigor el D 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Reglamento que, en su Disposición Transitoria Primera, establecía el régimen aplicable a las actividades sin licencia a la fecha de la publicación del mismo.

En la misma se requería a los titulares de este tipo de actividades para que, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de su entrada en vigor, solicitasen la correspondiente autorización, plazo que fue ampliado hasta el 1 de junio de 1963 por la Orden de 15 de marzo de 1963, mediante la que se aprobó una instrucción con normas complementarias para la aplicación del Reglamento.

El núm. 3º de la Disposición Segunda de la mencionada instrucción establecía, así mismo, que las industrias, establecimientos o actividades cuyos titulares no soliciten la licencia municipal en el plazo fijado serán consideradas como clandestinas, pudiendo procederse a su clausura durante todo el tiempo que demoren formular la correspondiente petición.

A la vista de estos hechos, esta Institución efectuó la siguiente Resolución:

"Que siempre y cuando el titular de la instalación objeto del presente expediente, carezca de las licencias establecidas legalmente para el ejercicio de este tipo de actividades, se requiera al interesado la regularización de su situación, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en la forma y plazos que por esa Administración se determinen."

A pesar de haber reiterado la anterior recomendación, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

La falta de coordinación entre las distintas Administraciones en esta materia se constató en el expediente **Q/1484/99**, relativo a la ampliación de una explotación avícola, ubicada en la localidad burgalesa de Prádanos de Bureba, sin las correspondientes licencias.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica que con fecha 26 de agosto de 1995, el titular de la explotación había solicitado en esa Corporación licencia de actividad para la ampliación de las instalaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, el Ayuntamiento había remitido la documentación a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Burgos, Administración que, según manifestaciones de esa Corporación a esta Institución, perdió la documentación presentada por el interesado.

Desde entonces no había sido efectuada actuación alguna, ni por parte del Ayuntamiento, ni por la Delegación Territorial, en relación con el expediente referenciado, por lo que, en, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, se podría entender que la licencia de actividad se habría otorgado por silencio positivo.

Independientemente de lo anterior, con posterioridad el titular de la instalación debía haber dado efectivo cumplimiento a lo preceptuado en el art. 16 de la referida norma, en el que expresamente se establece lo siguiente:

"Con carácter previo al inicio de una actividad clasificada, deberá obtenerse del Alcalde la autorización de puesta en marcha correspondiente, que se denominará licencia de apertura. A tal efecto, el titular deberá presentar en el Ayuntamiento la documentación que reglamentariamente se determine, que garantice que la instalación se ajusta al proyecto aprobado, así como a las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso, en la licencia de actividad."

Sin embargo, y según nos comunicó el Ayuntamiento de Prádanos de Bureba, el interesado inició la actividad sin dar cumplimiento al trámite señalado anteriormente, por lo que, con fecha 5 de junio de 1997, esa Corporación le requirió a fin de que regularizase su situación.

Este Decreto fue incumplido, lo que motivó que, mediante escrito de fecha el 21 de junio de 1997, el Ayuntamiento pusiese estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de Burgos a los efectos previstos en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Ante la falta de respuesta por parte de la Delegación, el 19 de febrero de 1998 el Ayuntamiento solicitó nuevamente la colaboración de esa Administración.

A pesar de lo anterior, y según nos comunicó el Ayuntamiento, esa Administración no había efectuado actuación alguna en defensa de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento.

A la vista de estos hechos, esta Institución se dirigió a la Administración Regional solicitando un informe sobre las cuestiones planteadas.

Con posterioridad, la Delegación Territorial de Burgos nos comunica expresamente que, en esa Administración *"no existe constancia, ni documentación alguna que lo acredite, de que la Sección de Protección Ambiental y la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Burgos recibiese el expediente citado (Memoria de Actividad, etc.) del Ayuntamiento de Prádanos de Bureba en 1995, ni en años sucesivos…"*

Por otro lado hace constar expresamente en su informe que:

"…tanto el artículo 16 de la Ley de Actividades Clasificadas 5/93, como el artículo 17 (Acta de comprobación de las instalaciones) y también el artículo 4 del Decreto 159/94 de 14 de julio que aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas, exigen, efectivamente que antes de la puesta en marcha de una actividad o inicio de ella, se deberá solicitar al Ayuntamiento la licencia de apertura, y levantar posteriormente Acta de comprobación de las instalaciones por parte de los servicios municipales, y por tanto todo el desarrollo de la Licencia de Apertura y sus requisitos, son una competencia exclusivamente municipal en la que no interviene la Administración Autonómica."

A la vista de este informe, con fecha 27 de septiembre de 2000, nos dirigimos nuevamente a la Delegación Territorial a fin de efectuar las siguientes consideraciones:

«Durante las investigaciones efectuadas en estos años, hemos podido constatar la fuerte reticencia de la Administración Regional a la hora de intervenir en este tipo de expedientes, pese a que la Ley 5/1993, atribuye expresamente en su artículo 20.2 la alta inspección de las actividades clasificadas a la Consejería de Medio Ambiente, competencia que es ejercida en las distintas provincias a través de los correspondientes órganos periféricos.

El principal problema con el que nos hemos encontrado reside, como en el presente caso, en la adopción del acuerdo de iniciación de expedientes sancionadores como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves, por ejemplo, por carecer un determinado establecimiento de la correspondiente licencia de apertura.

A este respecto, debe partirse de la distinción entre el régimen de inspección y funcionamiento de las actividades clasificadas, regulado en el Capítulo V de la Ley 5/1993, que corresponde al Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté ubicada la actividad, y el régimen sancionador, que se encuentra regulado en el Capítulo VI. El artículo 32 establece la competencia sancionadora del siguiente modo:

"La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá en todo caso a la Junta de Castilla y León."

Así mismo, el artículo 34 de la referida norma establece expresamente que la incoación del expediente y el nombramiento del Instructor y Secretario se realizará mediante providencia del órgano sancionador actuante, que en las infracciones muy graves es la Consejería de Medio Ambiente, competencia que ha sido desconcentrada en los Delegados Territoriales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.2 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre.

Por lo tanto, en el ejercicio de la potestad sancionadora, corresponde a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente las funciones de investigación, inspección y averiguación de las conductas o hechos que pudieran constituir infracción, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, elevando, en su caso, al Delegado Territorial petición razonada del inicio del correspondiente procedimiento sancionador, en la que se especificará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables, las conductas o hechos que pudieran suponer infracción administrativa y su tipificación, así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeran. Acordada, en su caso, la incoación por el Delegado Territorial, la tramitación del oportuno procedimiento sancionador se realizará por el Servicio Territorial correspondiente, resolviendo el órgano competentes por razón de la materia o de la cuantía (Decreto 268/1995, de 28 de diciembre).

Por último, debe tenerse en cuenta que la Orden de 11 de abril de 1996, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de las Delegaciones Territoriales, atribuye expresamente a estos Servicios la gestión y ejecución de las competencias de la Consejería de Medio Ambiente en su ámbito provincial, así como su representación en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

En este sentido se establecen las siguientes áreas funcionales:

- Secretaría Técnica

- Urbanismo y Calidad Ambiental

- Medio Natural

Dentro del Área de Urbanismo y Calidad Ambiental se encuentra la Sección de Protección Ambiental, a la que corresponden las cuestiones relativas a la vigilancia, el control, la inspección y la recuperación ambiental, la gestión de los residuos y la de calidad del aire, así

como la aplicación de la legislación de Actividades Clasificadas.

Por las razones expuestas anteriormente, el Ayuntamiento de Prádanos de Bureba, mediante escritos de fechas 22 de julio de 1997, 18 de febrero de 1998 y 19 de febrero de 1998 puso en conocimiento de esa Delegación Territorial la inexistencia de licencia de apertura en la actividad objeto del presente expediente, por ser la Administración competente para iniciar expedientes sancionadores por la comisión de infracciones muy graves, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Decreto 268/95.

En consecuencia, de conformidad con los artículos 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se efectuó recordatorio de deberes legales que se contraía en el presente caso a la obligación de esa Administración de actuar de conformidad con lo establecido en la normativa señalada anteriormente.»

Tras reiterar la anterior resolución el 22 de diciembre de 2000, con fecha 26 de enero de 2001 recibimos un informe de la Delegación Territorial de Burgos en el que nos comunican el rechazo a nuestra resolución en base a los siguientes hechos:

"En opinión de esa Administración, lo procedente en el presente caso sería que, una vez verificada por el Ayuntamiento la falta de concesión de licencia de apertura, tanto expresa como presunta, se requiera por éste la legalización del depósito, es decir, la obtención de la licencia de apertura, y, en caso de que el interpelado no actúe en consecuencia, se comunique tal circunstancia al Servicio Territorial de Medio Ambiente para que se inicien las actuaciones sancionadoras procedentes."

A la vista de este escrito, con fecha 21 de febrero de 2001 nos dirigimos nuevamente a la Delegación Territorial de Burgos a fin de recordarles que, tal y como ya les habíamos informado en su día, de la documentación aportada a esta Institución por el Ayuntamiento de Prádanos de Bureba se desprendía que el titular de la explotación objeto del presente expediente había iniciado la actividad sin dar cumplimiento al trámite señalado en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, por lo que, con fecha 5 de junio de 1997, esa Corporación había requerido al interesado a fin de que regularizase su situación.

Este Decreto fue incumplido lo que motivó que, mediante escrito de fecha el 21 de junio de 1997, esa Corporación pusiese estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial, a los efectos previstos en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Es decir, el Ayuntamiento ya había efectuado las actuaciones necesarias, a pesar de lo cual, la Administración Regional se abstuvo de intervenir en el expediente, con los consiguientes perjuicios que, para los vecinos afectados, suponía esta situación.

En el expediente **Q/1687/99/**, se hacía alusión a la existencia de 4 naves de cerdos, ubicadas a 100 metros del casco urbano de la localidad abulense de Barromán, actividad que, según manifestaciones del presentador de la queja, venía ejercitándose sin las correspondientes licencias.

Con fecha 10 de enero de 2000 el Ayuntamiento nos comunicó que en esa Administración no constaba licencia alguna, aunque suponía que, en su día (hacía más de veinte años), esa Administración otorgaría el correspondiente permiso de instalación.

A la vista de este escrito, con fecha 6 de marzo de 2000 se ha efectuó la siguiente Resolución al Ayuntamiento:

"Que siempre y cuando D. X, titular de las naves objeto del presente expediente, carezca de las licencias establecidas legalmente para el ejercicio de este tipo de actividades, se requiera al interesado la regularización de su situación, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en la forma y plazos que por esa Administración se determinen."

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 26 de abril de 2000, el Ayuntamiento nos comunica el rechazo de la recomendación formulada, adjuntando, a tal efecto, copia del título de granja de protección sanitaria especial otorgado a favor del titular de la explotación objeto del escrito de queja, documento que para esa Administración se consideraba suficiente para el ejercicio de la actividad.

A la vista de este escrito se procedió al cierre del expediente, no obstante lo cual, y al discrepar esta Institución del criterio manifestado por el Ayuntamiento, se efectuaron las siguientes consideraciones:

"Debe tenerse en cuenta que, el hecho de que la actividad figure inscrita en el Registro Nacional de Explotaciones Porcinas, en ningún caso exime al titular de la explotación de solicitar las correspondientes licencias de actividad y apertura, de conformidad con lo establecido, hasta el año 1993 en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), y, con posterioridad a esa fecha, en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León.

Es importante tener en cuenta, en este sentido, que el Registro Oficial de Explotaciones Porcinas, creado mediante Orden de 7 de noviembre de 1974, tiene como finalidad principal la ordenación sanitaria y zootécnica del sector, mientras que el principal objetivo tanto del RAMINP como de la Ley de Actividades Clasificadas es preservar el medio ambiente y la salud de terceras personas que pudieran verse afectadas por este tipo de actividades.

De hecho, se trata de dos procedimientos completamente independientes, cuya tramitación corresponde a

Administraciones distintas (Sanidad, en el primer caso, Medio Ambiente y Administración Local en el segundo), por lo que, en opinión de esta Institución, y salvo otras mejor fundadas en Derecho, el hecho de que la actividad figure inscrita en el referido Registro, no exime a su titu - lar del cumplimiento de las prescripciones establecidas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre".

Nuevamente en el expediente **Q/231/00** se hacía alusión a las molestias ocasionadas por una explotación de ganado vacuno ubicada en la localidad abulense de Herreros de Suso, actividad que venía ejercitándose sin las correspondientes licencias.

Por los mismos hechos esta Institución había iniciado en su día el expediente **Q/841/96**, que fue archivado al habernos comunicado la Delegación Territorial de Ávila lo siguiente:

"Ante la falta de respuesta por parte del Ayunta - miento, con fecha 11 de diciembre de 1998 se ha solici - tado del mismo remitan copia del expediente que obre en sus archivos en relación con la actividad en cuestión, ya que el denunciante tiene en su haber, una copia de una Notificación realizada por el Ayuntamiento al titular de la explotación, de fecha 7 de Octubre de 1992, por el que se le comunicaba que dejara de ejercer la actividad ganadera en la nave de nueva creación (Colgadizo), en tanto no se proveyera de la documentación necesaria al respecto.

Por tanto, y como conclusión, una vez se reciba copia del expediente administrativo obrante en el Ayun - tamiento de Herreros de Suso, se valorará la proceden - cia de iniciar un sancionador por la Comisión de una infracción administrativa muy grave, tipificada en el art. 28.2.b) de la Ley 5/1993."

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, la actividad no sólo continuaba funcionando, sino que también se estaba procediendo a la ampliación de la misma.

Solicitada información sobre los extremos expuestos anteriormente a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila, ésta nos remite copia de la documentación obrante en esa Administración. Del estudio de la misma se desprendían los siguientes hechos:

El titular de las instalaciones objeto del presente expediente, contaba únicamente para su ejercicio con una licencia municipal otorgada por el Ayuntamiento de Herreros de Suso el 1 de marzo de 1993, para el almacenamiento de piensos y productos procedentes de la agricultura.

A pesar de lo anterior, en las referidas instalaciones se encontraba ubicado un aprisco de ovejas, así como un anexo con ganado porcino.

Por otro lado, en la nave efectuada en el año 1991, y sobre la que se otorgó licencia únicamente como almacén en el año 1993, hay 20 vacas, un semental y 8 crías pequeñas.

A la vista de estos hechos la Delegación Territorial de Ávila nos comunica que se va a solicitar un informe al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería sobre la fecha desde la cual data la posesión de cartilla ganadera a favor del actual titular, señalándose expresamente que, si del citado informe se desprendiera que la explotación se desarrolla desde tiempo inmemorial, sólo cabría efectuar una visita de inspección con el fin de determinar la existencia o no de las deficiencias en el funcionamiento de la actividad.

De lo anterior parecía desprenderse que, para esa Administración, el hecho de que el titular de la actividad objeto del presente expediente tuviese la correspondiente cartilla ganadera le eximiría del deber de haber obtenido en su día la correspondiente licencia de actividad, de conformidad con lo establecido, hasta el año 1993 en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), y, con posterioridad a esa fecha, en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León.

Al discrepar esta Institución de este criterio, mediante escrito de fecha 18 de julio de 2000 se formuló la siguiente Resolución:

«La finalidad de las Cartillas Ganaderas, según se establece expresamente en el artículo 1 de la Orden de 28 de marzo de 1972, no es otra que la de recoger los datos relacionados con la presentación de enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias del ganado y de las medidas de control en las explotaciones pecuarias y fin - cas de un mismo propietario.

Por el contrario, la finalidad tanto del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligro - sas (RAMINP), como de la Ley 5/1993, es la de evitar a terceros las molestias propias de este tipo de activida - des, así como la preservación del medio ambiente.

Debe tenerse en cuenta que las actividades compren - didas en el RAMINP se hallan condicionadas en su ejer - cicio a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquel, concretando su límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud... de la comunidad inherentes a ciertas actividades.

Así, este tipo de licencias pueden obtenerse expresa - mente o por silencio, pero nunca se entenderán concedi - das por el hecho de haber sido tolerado el desarrollo de la actividad. Como ha declarado desde antiguo el Tribu - nal Supremo, "... el pago de impuestos municipales no equivale a la existencia de licencia, tampoco exime de la obligación de obtener la preceptiva licencia la concesión de otras autorizaciones administrativas concurrentes claramente distintas de ella..."(S. de 20 de octubre de 1998, 28 de septiembre de 1998, 5 de mayo de 1996, entre otras).

En sentido limitativo el Tribunal Supremo entiende que la tolerancia por la Administración, aunque viniera ejerciéndose la actividad desde hace cincuenta años (STS de 18-11-92), no otorga derechos adquiridos al titular de la actividad al no haber existido nunca licencia (STS de 23-3-92). Porque para que los actos propios de una de las parte pueden vincular jurídicamente a su autor es preciso que aquéllos se produzcan con la finalidad de crear o reconocer el derecho de la contraparte (STS de 4-7-92).

La tolerancia tampoco implica un acto tácito de otorgamiento de la licencia (STS de 5-5-87), ni puede obtenerse por prescripción adquisitiva el derecho a ejercer una actividad contraria al ordenamiento jurídico y por tanto ilegal en el sentido lato del término (STS de 1-10-92), dado además que la necesidad de la licencia es una obligación que no prescribe al tratarse de una actividad continuada (STS de 15-12-88).

Por ende, la carencia de licencia de apertura habilita a la Administración a clausurar la actividad sin más, una vez acreditada la inexistencia del acto de autorización (y en consecuencia el referido control de la Administración) previa audiencia al interesado, y sin que dicha falta pueda suplirse por el transcurso del tiempo.

Secuela de lo indicado es, como señala la Sentencia de 20 de octubre de 1998, "que la actividad ejercida sin licencia, se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración más o menos larga, que no legitima en ningún caso el transcurso del tiempo, pudiendo, por tanto, ser incluso acordado su cese por la autoridad en cualquier momento, ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que aquí se trata -actividades que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, y de los específicos del Reglamento 30 noviembre 1961, completado por la Instrucción 15 marzo 1963, justifican que la intervención de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también en cualquier momento posterior. No cabe, pues, hablar de derecho adquirido alguno ni de tolerancia o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de legitimación de una actividad ejercitada desde su iniciación sin licencia, independientemente que ésta hubiese podido ser obtenida de acuerdo con los usos autorizados en ese suelo por el Plan de Ordenación Urbana vigente durante ese lapso temporal."

Por todo cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el artículo 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, sirva cuanto he manifestado a V.I. como Recordatorio de Deberes Legales».

Esta resolución fue aceptada por la Delegación Territorial de Ávila mediante escrito de fecha 8 de agosto de 2000.

Nuevamente en la queja **Q/294/00** el compareciente ponía de manifiesto las graves molestias ocasionadas por una nave de ganado porcino ubicada en la localidad salmantina de San Cristóbal de la Cuesta, molestias que venían generadas como consecuencia de la falta de salubridad y malos olores procedentes de la explotación.

Admitida la queja a trámite se solicitó al Ayuntamiento información sobre los siguientes extremos:

- Si por parte de esa Administración se han concedido al titular de la explotación las correspondientes licencias de actividad, obras y apertura, adjuntando, en su caso, copia de las mismas, así como del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

- Medidas correctoras propuestas por el interesado en el proyecto, así como las impuestas por la Administración (Ayuntamiento o Comisión Provincial de Actividades Clasificadas), en orden a evitar molestias a los vecinos colindantes.

- Copia del acta de comprobación de las instalaciones.

- Informe, así mismo, si la ubicación de la mencionada actividad se ajusta a las normas urbanísticas vigentes en ese término municipal.

Con posterioridad, el Ayuntamiento nos comunicó la inexistencia de licencia alguna en relación con la actividad objeto del presente expediente, no obstante lo cual informan que la explotación se encuentra en funcionamiento desde tiempo inmemorial, al igual que otras de esa localidad que carecen también de las preceptivas licencias.

A la vista estos hechos esta Institución recordó al Ayuntamiento que para este tipo de supuestos, el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

"Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o apertura efectuará las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura".

No cabía sin embargo en el presente caso actuar de conformidad con lo establecido en el primer párrafo, ya que según nos manifestaba el Ayuntamiento expresamente, la ubicación de la explotación objeto de la presente queja no se ajustaba a las Normas Urbanísticas vigentes en ese Municipio (Normas de Planeamiento

aprobadas definitivamente en febrero de 1996), puesto que en las mismas se prevé que estas actividades ganaderas son incompatibles en suelo urbano.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se efectuó la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se requiera al titular de la actividad objeto del presente expediente, a fin de que proceda al inmediato traslado de la misma fuera del casco urbano de la localidad, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento."

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 10 de enero de 2001, el Ayuntamiento nos comunicó que la explotación ganadera objeto de la presente queja había sido abandonada por su titular, sin que existiera ganado alguno en ese momento, razones por las que esta Institución procedió al archivo del expediente.

1.4. Deficiencias en trámites administrativos

Se ha planteado en esta Institución la problemática generada como consecuencia de la aplicación de las distancias establecidas en la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.

Tal es el caso de la queja **Q/1863/99**, en la que se hacía alusión a los siguientes hechos:

Con fecha 2 de febrero de 1999, el compareciente había solicitado en el Ayuntamiento de Ávila licencia para el ejercicio de la actividad de Hostelería, licencia que fue informada desfavorablemente al encontrarse el establecimiento a una distancia inferior a 25 metros de la actividad de Cafetería que se pretendía instalar en la misma Plaza, y que se estaba tramitando en esa Administración.

Según manifestaciones del compareciente, sin embargo, su solicitud había sido efectuada con anterioridad a la presentada por la otra empresa, alegando, así mismo, que en ningún momento esa Administración le había requerido, de conformidad con lo establecido en el art. 71 de la Ley 30/92, la presentación de nueva documentación.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Ávila nos remitió copia del expediente obrante en esa Administración. Del estudio del mismo se desprendían los siguientes hechos:

Con fecha 2 de febrero de 1999, el presentador de la queja había solicitado en esa Administración licencia para la instalación y apertura de la actividad de Hostelería en el local sito en la plaza X, de esa ciudad. No se aporta por el interesado, sin embargo, la documentación establecida en el art. 4 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como en el 3 del D 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley.

Como consecuencia de estos hechos, y según constaba expresamente en el informe remitido por el Ayuntamiento, no se había iniciado la tramitación del expediente en tanto en cuanto el interesado no aportase la documentación correspondiente.

Con posterioridad, el 2 de marzo de 1999, la empresa X solicita licencia de actividad y apertura para la instalación de Cafetería, en el local sito en una plaza de esa ciudad, adjuntándose, a tal efecto, la documentación establecida legalmente, iniciándose por esa Administración la tramitación del expediente 36/99.

El 24 de marzo de 1999 el presentador de la queja presenta en el Ayuntamiento nuevamente solicitud de licencia de actividad y apertura para bar cafetería en el local sito en una plaza de esa ciudad, junto con la documentación necesaria, registrándose el expediente en esa Administración con el nº de referencia 57/99.

El 21 de junio de 1999 se otorga a la empresa X la correspondiente licencia de apertura, y cuatro días más tarde se deniega al compareciente la solicitud efectuada al encontrarse el establecimiento a una distancia inferior a la establecida en el art. 23.2 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León, así como en el 4.2 de la Ordenanza Municipal para la prevención del abuso en el consumo de alcohol y tabaco.

A la vista de estos hechos se efectuaron las siguientes consideraciones:

Como punto de partida se señaló que, si a los meros efectos dialécticos, esa Corporación hubiese considerado el escrito presentado el 2 de febrero de 1999 como mera solicitud, debería en todo caso haberse dado efectivo cumplimiento a lo preceptuado en el art. 42.1 LRJ-PAC en el que se establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados (o, si se prefiere, en todos los procedimientos, según reza actualmente el mismo precepto en virtud de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de aquélla), lo que no había sucedido en el presente expediente, siendo preciso recordar que la institución del silencio administrativo es una garantía establecida en favor de los ciudadanos, pero nunca una excusa que venga a justificar la inactividad o actividad tardía de aquélla.

A mayor abundamiento, debía haberse tenido en cuenta lo preceptuado en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero, en donde expresamente se establece lo siguiente:

1. Si la solicitud de iniciación (del procedimiento) no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el art. 42.

2. Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

3. En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.

De este modo, y en base a los criterios antiformalistas a los que debe ajustarse el procedimiento administrativo, se recordó que el art. 71 impone a la Administración el deber de requerir al interesado para que subsane las deficiencias de su escrito de iniciación, cuando aprecie que el mismo no cumple con los requisitos que exige el ordenamiento.

En este requerimiento se hará constar lo siguiente:

- Los requisitos cuyo incumplimiento se echa de menos en la solicitud presentada,

- Fijación de un plazo de diez días para que subsane la falta,

- Advertencia de las consecuencias que se seguirán de no atenderse el requerimiento en el plazo indicado, consecuencias que, según se señala expresamente en la Ley, consisten en que se le tendrá por desistido de la petición.

Este precepto, que tiene su precedente en el art. 71 de la Ley de 1958, adopta el principio antiformalista que se manifiesta en la posibilidad de subsanar o completar aquellos requisitos o documentos que son exigidos para cumplimentar todo escrito o instancia a presentar en la Administración Pública.

En efecto, el párrafo 1 del art. 71 exige a la Administración el deber de comunicar al interesado la existencia del defecto o deficiencia, así como el plazo (diez días) que dispone para subsanarlo; y además, los efectos que tendrá el no cumplimiento del requerimiento. De este modo si pese al defecto no se pone en conocimiento del interesado la posibilidad de subsanar el mismo, el órgano administrativo no podrá archivar sin más trámites la instancia ni declarar inadmisible la petición, sino que deberá entrar a examinar la cuestión planteada y pronunciarse sobre el fondo; en otro caso la resolución sería inválida.

En este sentido cabe señalar que, si bien el presentador de la queja no había aportado, junto con la solicitud efectuada el 2 de febrero de 1999, la correspondiente documentación, esa Administración debía haber requerido al interesado la subsanación de tal error, a los efectos previstos en el artículo señalado anteriormente.

Así el solicitante debía haber tenido la oportunidad de defenderse y de acreditar su postura, posibilidad que chocaba frontalmente con el archivo de las actuaciones por parte de esa Administración sin más trámite.

Por otro lado este modo de proceder había ocasionado al compareciente graves perjuicios, puesto que la inactividad de esa Administración en su momento había venido a dificultar la posibilidad de obtener la licencia solicitada por el compareciente en el momento actual.

En efecto, la no iniciación del expediente en el mes de febrero de 1999, así como la apertura del solicitado con posterioridad por otra empresa había supuesto la inviabilidad del proyecto que, con fecha 24 de marzo de 1999, presentó el compareciente, al existir entre ambos establecimientos una distancia inferior a los 25 metros establecidos legalmente.

De este modo, durante la tramitación del procedimiento se había incurrido por parte de esa Administración en deficiencias de carácter esencial que habían producido la indefensión del compareciente, el cual se había visto afectado por las decisiones administrativas adoptadas con posterioridad a la producción de tales defectos formales, lo que hacía aconsejable la retroacción de las actuaciones al momento procesal en que los mismos tuvieron lugar, es decir, a partir de la recepción por la Administración de la solicitud de licencia efectuada el 2 de febrero de 1999.

No obstante lo anterior, esta Institución era consciente de los graves perjuicios que esta actuación conllevaría para los terceros afectados, máxime si tenemos en cuenta que la empresa X contaba ya con la correspondiente licencia de apertura, otorgada por esa Corporación el 21 de junio de 1999.

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente en el presente caso sólo cabía acudir al instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, el cual se encuentra configurado con sus rasgos actuales en la Constitución (art. 106.2), en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificado por la reciente Ley 4/1999) y en el RD 429/1993, de 26 marzo, que aprueba el Reglamento de Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Estas normas establecen la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños causados a los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios, siempre que este daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado y no tenga el particular el deber jurídico de soportarlo.

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que aunque nuestro ordenamiento contemple de forma genérica una responsabilidad objetiva por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, cuando el daño tiene origen en una omisión administrativa no cabe pensar en un funcionamiento normal. Si la causa del daño es una omisión, el hecho omisivo sólo cabe concebirlo en relación a un deber de obrar en cierto modo ante una situación dada. Deber de cuyo incumplimiento resulta la antijuricidad del perjuicio deducido de la falta de acción y, por tanto, la responsabilidad. La responsabilidad administrativa por omisión es siempre, pues, una responsabilidad subjetiva que tiene por presupuesto no la mera pasividad, sino la inactividad (pasividad antijurídica) de la Administración.

Resulta de interés en el presente caso la STS de 18 de octubre de 1994, en la que expresamente se señala lo siguiente: "Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, dándose en el caso de autos los tres requisitos, en que se basa la responsabilidad patrimonial de la administración, lesión, acto administrativo y relación de causalidad, pues el recurrente ha sufrido en su patrimonio un daño efectivo, evaluable e individualizable, presentado por la no concesión de una licencia a la que tenga derecho, produciéndole dicha no concesión un detrimento patrimonial antijurídico, que está ligado por esa relación de causalidad directa con un acto administrativo dictado en el ámbito de la gestión administrativa del Ayuntamiento.

La indemnización a que tiene derecho el recurrente, por consecuencia de la no concesión de la licencia de edificación, debe procurar, según reiterada jurisprudencia de los Tribunales, una reparación integral del detrimento que el acto administrativo recurrido ha causado en el patrimonio del administrado, es decir, debe cubrir todos los daños y perjuicios producidos en sus derechos, los que comprenden no sólo el daño emergente o gastos, sino también el lucro cesante o beneficios dejados de obtener, pues así lo impone como principio general el art. 1106 del Código Civil..."

Un examen sucinto de los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial en la doctrina jurisprudencial permite concretarlos del siguiente modo:

a) El primero de los elementos es la lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente.

b) En segundo lugar, la lesión se define como daño ilegítimo.

c) El vínculo entre la lesión y el agente que la produce, es decir, entre el acto dañoso y la Administración, implica una actuación del poder público en uso de potestades públicas.

d) Finalmente, la lesión ha de ser real y efectiva, nunca potencial o futura, pues el perjuicio tiene naturaleza exclusiva con posibilidad de ser evaluado económicamente y compensado de manera individualizable, debiéndose dar el necesario nexo causal entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

En opinión de esta Institución y salvo otras mejor fundadas en Derecho, en el presente caso concurrían todos y cada de los requisitos expuestos anteriormente, por lo que, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se efectuó la siguiente Resolución:

"Que en lo sucesivo, en los procedimientos de tramitación de licencias de actividad, esa Corporación tenga en cuenta lo preceptuado en el artículo 71 de Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a fin de evitar posibles situaciones de indefensión para los administrados.

En cuanto al supuesto concreto que nos ocupa, y previos los trámites procedimentales oportunos, esa Administración acuerde la iniciación de oficio del expediente de responsabilidad patrimonial derivada de daños y perjuicios ocasionados a D. X como consecuencia de los hechos expuestos en el presente escrito."

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 25 de septiembre de 2000, el presentador nos comunicó que, gracias a nuestra intervención, se había resuelto su problema, razones por las que esta Institución procedió al cierre del expediente.

En el expediente **Q/823/00** se exponían las irregularidades cometidas durante la tramitación de varios expedientes sancionadores iniciados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid contra el presentador de la queja, como consecuencia del incumplimiento del horario de cierre de un bar ubicado en Valladolid, y que dieron lugar a la imposición de cuatro multas cuyo importe total ascendía a un millón quinientas mil pesetas.

Se señalaba, en este sentido, que en el momento de cometerse los hechos origen de las sanciones, la titularidad del negocio no la ostentaba el compareciente, puesto que había traspasado el negocio en mayo de 1997, adjuntándose, a tal efecto, su baja en el impuesto de actividades económicas, así como el contrato de traspaso del negocio.

En respuesta a nuestra solicitud de información, la Delegación Territorial de Valladolid nos comunica expresamente lo siguiente:

"En esta Delegación Territorial se han tramitado diversos expedientes sancionadores contra la presentadora de la queja, por infracción de la normativa vigente en materia de horarios de establecimientos públicos.

En el momento de producirse los hechos constitutivos de cada una de las infracciones, la interesada ostentaba

la titularidad de la licencia municipal de apertura del establecimiento denominado bar X, siendo, por tanto, responsable de la infracción cometida, tipificada en el artículo 26 e) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Con fecha 27 de abril de 1998, se produjo la trans - misión de la licencia municipal de apertura a D. X, momento a partir del cual no se inició procedimiento sancionador alguno contra D. X, por haber dejado de ser titular, y por tanto responsable, de la actividad de explotación del citado establecimiento".

De la documentación aportada por la compareciente se desprendía, sin embargo, que con fecha 30 de abril de 1997, el interesado había procedido al traspaso del local objeto de la presente queja.

Así mismo, con fecha 5 de mayo de 1997, había causado baja en el impuesto de actividades económicas.

A la vista de estos hechos se efectuaron las siguientes consideraciones:

Como punto de partida cabe señalar que el art. 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece expresamente lo siguiente:

"Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia".

Este artículo ha venido a consagrar inequívocamente el principio de la culpabilidad en la esfera administrativa sancionadora que estaba siendo aplicado desde hacía tiempo a nivel jurisprudencial.

En efecto en el momento actual resulta indiscutida la aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador del viejo principio penal de la culpabilidad personal.

Sobre este particular cabe recordar que el Tribunal Constitucional, ya desde la Sentencia 18/1981, ha señalado que las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 de la Constitución Española son aplicables, además de en el proceso penal, en los procedimientos administrativos sancionadores, con las matizaciones que resultan de su propia naturaleza, en cuanto que en ambos casos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado - por todas la Sentencia del Tribunal Constitucional 145/1993-.

La jurisprudencia constitucional ha precisado el alcance de esta regla general, estableciendo que las garantías aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores son los derechos de defensa, la presunción de inocencia y la actividad probatoria (Sentencia Tribunal Constitucional 2/1987).

Junto a la exigencia de la tipicidad y antijuricidad como requisitos ineludibles del ejercicio de toda potestad sancionadora, ha de situarse el elemento o principio de la culpabilidad que presupone que la acción u omisión enjuiciada ha de ser imputable a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable.

Haciendo aplicación de esta doctrina al presente caso, debemos centrarnos en la imputabilidad de la compareciente como autora de las infracciones objeto de la presente queja, que se afirma fueron cometidas por la misma según la Administración, y que son negadas por aquélla, por lo que debemos examinar los expedientes tramitados, para saber si proceden o no aquéllas imputaciones.

Pues bien, del examen de los expedientes administrativos y de las pruebas documentales aportadas, parece acreditado que los hechos denunciados: «incumplimiento del horario de cierre del establecimiento bar X los días 10 de octubre de 1997, 6 de marzo de 1998, 14 de marzo de 1998 y 15 de marzo de 1998, no pudieron ser cometidos por la compareciente, puesto que la misma había procedido al traspaso de la actividad el 30 de abril de 1997, tal y como consta en la documentación reseñada anteriormente.

Al no quedar fehacientemente acreditada la identidad del infractor, habrá de aplicarse el principio operante en la justicia penal de *in dubio pro reo* y absolver de todo tipo de responsabilidad administrativa a la compareciente.

En este sentido no cabe más que reiterar la postura mantenida por nuestro Tribunal Supremo que viene repitiendo hasta la saciedad que "...el paralelismo entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador permite la extrapolación a éste de aquellos principios de aquel que, siendo de obligada observancia en la actividad procesal punitiva de la jurisdicción penal, lo han de ser en la actividad sancionadora de la Administración... (STS de 15-10-1988).

Por las razones expuestas anteriormente, se efectúo la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se proceda a la revocación de las sanciones impuestas a D. X, y que traen causa en los expedientes 47/0643, 47/162/98, 47/111/98 y 47/163/98, al no ser la persona responsable del establecimiento en el momento de cometerse las infracciones que dieron lugar a la apertura de los mis - mos."

Mediante escrito de fecha 3 de noviembre de esa Administración nos comunica el traslado del expediente a la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a los efectos previstos en el art. 20.1, en relación con el 105, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Con posterioridad mediante escrito de fecha 12 de marzo de 2001, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial contestó a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, en base a los siguientes hechos:

«Analizados los escritos formulados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León y dirigidos a esa Institución, así como habiendo realizado un estudio pormenorizado de los expedientes sometidos a queja, y con la finalidad de mantener una uniformidad en los criterios seguidos por esta Administración en cuanto a resoluciones administrativas sancionadoras en materia de horario, se considera oportuno no llevar a efecto la recomendación formal realizada por esa Institución con fecha 27 de junio de 2000.

Las razones que justifican esta decisión son de idéntico contenido que las argumentadas por la Delegación Territorial de Valladolid en su informe de 31 de octubre de 2000. En el momento de producirse los hechos constitutivos de cada una de las infracciones sancionadas, Dña. X ostentaba la titularidad de la licencia municipal de apertura del establecimiento, siendo el criterio de actuación en esta materia el que se expuso en las Resoluciones de los recursos planteados por los infractores en materia de horario. Este criterio se refleja de manera expresa en los fundamentos de las resoluciones anteriormente mencionadas, y en concreto en las dictadas en los expedientes sometidos a informe, que literalmente establecen:

"... No es posible determinar la responsabilidad de un tercero cuando consta oficialmente la titularidad de la actividad a nombre de Dña X, -como titular de la licencia de apertura del establecimiento en el momento de cometerse la infracción-, incluso aunque aquélla pretenda atribuírsela en virtud de determinados negocios jurídico-privados realizados entre ellas, que tendrían eficacia con arreglo al derecho privado, pero que no pueden exonerar de las responsabilidad públicas, independientemente de que por vía de sucesivos negocios civiles y mercantiles sin publicidad administrativa en las correspondientes autorizaciones, se evite el régimen sancionador creado para proteger los derechos e intereses de los demás ciudadanos".

Por lo tanto, de la documentación que obra en los expedientes y de conformidad con los criterios seguidos por esta Administración, las sanciones impuestas a la reclamante son ajustadas a derecho, no procediendo la revocación de las resoluciones en cuestión.

No obstante, y desde que con fecha 27 de abril de 1998, se produjo la transmisión formal y debidamente acreditada de la licencia de apertura a D. X, por esta Administración no se ha iniciado expediente sancionador alguno contra Dña. X, ya que ha dejado de ser titular, y por lo tanto responsable de la actividad de explotación de ese establecimiento.»

Finalmente, mediante escrito de fecha 16 de marzo de 2001 se comunicó a la presentadora de la queja el rechazo de la resolución formulada así como el archivo de su expediente.

2. ENERGÍA EÓLICA

Cabría destacar dentro de este apartado la **Q/1360/00**, mediante el que los comparecientes solicitaban una moratoria de un año para las instalaciones de energía eólica en nuestra Comunidad.

La queja fue rechazada por no derivarse de las cuestiones planteadas irregularidad alguna por parte de la Administración, no obstante lo cual se les comunicó los siguientes hechos:

El D 189/1997, de 26 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica, es el marco regulador de los procedimientos para el otorgamiento de las autorizaciones de parques eólicos y aerogeneradores por los órganos competentes de la Administración Autonómica.

El principal objetivo de la norma consiste en racionalizar los procedimientos de las autorizaciones, con dos fines fundamentales:

a) Poder orientar a la iniciativa privada sobre el tratamiento administrativo al que deberán someterse los expedientes de autorización de parques eólicos o aerogeneradores.

b) Salvaguardar los espacios físicos donde vayan a ubicarse las instalaciones generadoras de energía eléctrica, frente a posibles impactos medioambientales, que deban ser corregidos a la hora de proyectar las mismas.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la posibilidad de que los parques eólicos que se implantasen en el territorio de la Comunidad Autónoma pudieran provocar perjuicios irreparables en el medioambiente, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ya aprobó, mediante D 107/1998, de 4 de junio, una serie de medidas temporales en los procedimientos para la autorización de este tipo de instalaciones.

En efecto, la referida norma contempla la necesidad de elaborar una planificación previa que ordene las instalaciones en los lugares más apropiados.

El respeto del interés general, ineludible en cualquier actuación administrativa, obligó a efectuar un replanteamiento de la situación a través de actuaciones previas y generales, que conllevaron la paralización del otorgamiento de las concesiones en tanto en cuanto las mismas no se llevasen a cabo.

En este sentido, la referida norma estableció la suspensión provisional y temporal durante el plazo de nueve meses de los procedimientos para la obtención de las autorizaciones de instalaciones de producción de electri-

cidad a partir de la energía eólica, plazo que fue ampliado posteriormente.

Así mismo le comunicamos que, mediante Resolución de fecha 5 de abril de 2000, la Consejería de Medio Ambiente había publicado el Dictamen Medioambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León en la provincia de Ávila, del que se le adjuntó copia por si el mismo pudiera resultar de su interés.

A la vista de estos hechos, esta Institución se puso a disposición del presentador de la queja para la investigación de aquellos supuestos en los que se hubiese producido un incumplimiento de la normativa referenciada anteriormente, debiéndonos concretar, en tal caso, la ubicación de las instalaciones o proyectos aprobados irregularmente por parte de la Administración.

Ante la Institución se han presentado, así mismo, diversos escritos (así la **Q/1466/00**), en los que se solicita información sobre la legislación vigente en materia de energía eólica.

En estos supuestos hemos informado de los siguientes hechos:

La apuesta decidida de las Administraciones Central y Autonómica y otros entes públicos y privados, ha reforzado y respaldado la política de apoyo a la energía eólica, como área técnica de grandes posibilidades de crecimiento en España, dentro del capítulo de las energías renovables.

Castilla y León se ha incorporado a los programas de desarrollo de parques eólicos, a través de un número creciente de solicitudes de autorización de instalaciones productoras de energía eléctrica mediante aerogeneradores.

Entre otras razones cabría destacar que, este tipo de energía constituye una de las fuentes más baratas, si se consideran los costes de reparar los daños medioambientales.

Aparte de usar una energía renovable y limpia han de destacarse ciertas cualidades. La ocupación del terreno resulta la mínima de las fuentes alternativas, su uso resulta reversible, pues una vez expirada la vida útil es posible el desmantelamiento autofinanciado con el valor residual de las aeroturbinas, quedando la zona intacta. Generar energía eléctrica sin que exista un proceso de combustión o una etapa de transformación térmica supone, desde el punto de vista medioambiental, un procedimiento muy favorable por ser limpio, exento de problemas de contaminación. Se suprimen radicalmente los impactos originados por los combustibles durante su extracción, transformación, transporte y combustión, lo que beneficia a la atmósfera, el suelo, el agua, etc.

Entre las desventajas de este tipo de energía cabría destacar las siguientes:

- El aire al ser un fluido de pequeño peso específico, implica fabricar máquinas grandes y en consecuencia caras.

- Desde el punto de vista estético, la energía eólica produce un impacto visual inevitable, y que por sus características precisa unos emplazamientos que normalmente resultan ser los que no evidencian la presencia de las máquinas. En este sentido, la implantación de la energía eólica a gran escala, puede producir una alteración clara sobre el paisaje, que deberá ser evaluada en función de la situación previa existente en cada localización.

- Un posible impacto negativo es el ruido producido por el giro del rotor, pero su efecto no es más acusado que el generado por una instalación de tipo industrial de similar entidad.

- También ha de tenerse especial cuidado a la hora de seleccionar un parque si en las inmediaciones habitan aves, por el riesgo de impactos con las palas, aunque existen soluciones al respecto como pintar en colores llamativos las palas, situar los molinos adecuadamente dejando “pasillos” a las aves, incluso en casos extremos hacer un seguimiento de las aves por radar llegando a parar las turbinas para evitar colisiones.

Por lo que respecta a la legislación aplicable a este tipo de instalaciones, cabría resaltar las siguientes normas:

- A nivel estatal debe tenerse en cuenta la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, en la que se establecen los principios de un nuevo modelo de funcionamiento que, en lo que se refiere a la producción, están basados en la libre competencia. La Ley hace compatible este fundamento con la consecución de otros objetivos, tales como la mejora de la eficiencia energética, la reducción del consumo y la protección del medio ambiente, por otra parte necesarios en función de los compromisos adquiridos por España en la reducción de gases productores del efecto invernadero. Así se establece para su consecución la existencia de un régimen especial de producción de energía eléctrica, como régimen diferenciado del ordinario. En este último, el esquema regulador es el del mercado de producción en el que se cruzan ofertas y demandas de electricidad y donde se establecen los precios como consecuencias de su funcionamiento como mercado organizado.

A fin de adecuar el funcionamiento del régimen especial a la nueva regulación e introducción de competencia, se promulga con posterioridad el RD 2818/1998, de 23 de diciembre, sobre producción de energía eléctrica por instalaciones abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables, residuos y cogeneración.

Esta norma desarrolla la Ley 54/1997, de 27 de noviembre e impulsa el desarrollo de instalaciones de régimen especial mediante la creación de un marco favorable sin incurrir en situaciones discriminatorias que pudieran ser limitadoras de una libre competencia, aun-

que estableciendo situaciones diferenciadas para aquellos sistemas energéticos que contribuyan con mayor eficacia a los objetivos antes señalados.

Para alcanzar este logro se establece un sistema de incentivos temporales, para aquellas instalaciones que requieren de ellos para situarse en posición de competencia en un mercado libre.

Para las instalaciones basadas en energías renovables y de residuos, el incentivo establecido no tiene límite temporal debido a que se hace necesario internalizar sus beneficios medioambientales y a que, por sus especiales características y nivel tecnológico, sus mayores costes no permiten la competencia en un mercado libre.

Los incentivos que se establecen para las energías renovables son tales que van a permitir que su aportación a la demanda eléctrica de España sea como mínimo del 12% en el año 2010 tal y como se establece en la Disposición Transitoria decimosexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

En Castilla y León, debe tenerse en cuenta el D 189/1997, de 26 de septiembre, por el que se establece el procedimiento para la autorización de instalaciones de producción de electricidad.

El principal objetivo de la norma consiste en racionalizar los procedimientos de las autorizaciones, con dos fines fundamentales:

a) Poder orientar a la iniciativa privada sobre el tratamiento administrativo al que deberán someterse los expedientes de autorización de parques eólicos o aerogeneradores.

b) Salvaguardar los espacios físicos donde vayan a ubicarse las instalaciones generadoras de energía eléctrica, frente a posibles impactos medioambientales, que deban ser corregidos a la hora de proyectar las mismas.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la posibilidad de que los parques eólicos que se implantasen en el territorio de la Comunidad Autónoma pudieran provocar perjuicios irreparables en el medioambiente, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial aprobó, mediante D 107/1998, de 4 de junio, una serie de medidas temporales en los procedimientos para la autorización de este tipo de instalaciones.

En efecto, la referida norma contempla la necesidad de elaborar una planificación previa que ordene las instalaciones en los lugares más apropiados.

El respeto del interés general, ineludible en cualquier actuación administrativa, obligó a efectuar un replanteamiento de la situación a través de actuaciones previas y generales, que conllevaron la paralización del otorgamiento de las concesiones en tanto en cuanto las mismas no se llevasen a cabo.

En este sentido, la exposición de motivos de la referida norma señala expresamente lo siguiente:

"En cumplimiento de la normativa vigente, y teniendo en cuenta la necesidad y urgencia de salvaguardar los intereses públicos, resulta imprescindible realizar una evaluación global de los proyectos de parques eólicos. En este sentido no debemos olvidar que la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorias Ambientales de Castilla y León, estableció la obligación de efectuar una Evaluación Estratégica Previa en los supuestos en que se elaboren Planes y Programas de Desarrollo Regional para distintos sectores. El procedimiento de elaboración de la citada Evaluación Estratégica Previa garantiza la información pública tanto del Plan o Programa de Desarrollo Regional, como del Informe Ambiental que sobre el mismo se redacte, por lo que es posible integrar la opinión y participación de todos los Sectores afectados.

Hasta la emisión del dictamen medioambiental que se elabore respecto a la Evaluación Estratégica Previa al Plan Energético Regional de Energía Eólica de Castilla y León, procede adoptar medidas temporales en relación con la tramitación de los procedimientos seguidos para la obtención de la autorización de las instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica, durante un plazo que se considera suficiente para llevar a cabo tales actuaciones."

En efecto, la norma establece la suspensión provisional y temporal durante el plazo de nueve meses de los procedimientos para la obtención de las autorizaciones de instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica.

Este plazo fue ampliado por el D 50/1999, de 11 de marzo, en los siguientes términos:

a) Cuatro meses, para las provincias de Burgos, Salamanca, y Soria.

b) Ocho meses, para las provincias de Ávila, León, Palencia, Segovia, Valladolid y Zamora.

Se adjunta en estos casos copia del Dictamen Medio Ambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León correspondiente a la provincia del compareciente.

En otros supuestos los ciudadanos han acudido a la Institución mostrando su disconformidad con la ubicación elegida para este tipo de instalaciones. Tal es el caso del expediente **Q/1113/00**, en la que se hacía alusión a los siguientes hechos:

Mediante el D 107/1998, de 4 de junio, la Junta de Castilla y León acordó la suspensión de los procedimientos para la obtención de las autorizaciones de instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica durante un período de nueve meses (es decir, del 15 de junio de 1998 hasta el 15 de marzo de 1999).

Este plazo fue ampliado hasta el 15 de noviembre de 1999 en la provincia de Palencia mediante el D 50/1999, de 11 de marzo.

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, con fecha 21 de abril de 1999 se había sometido a información pública, por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia, la solicitud de autorización administrativa para la instalación del Parque Eólico "El Pical", a ubicar en los términos municipales de Brañosera y Barruelo de Santullán (Palencia).

A mayor abundamiento, y encontrándose aún pendiente de aprobación el Dictamen Medioambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León correspondiente a la provincia de Palencia, esa Administración había informado favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental, de Evaluación Simplificada, sobre el Parque objeto de la presente queja, mediante Resolución de fecha 25 de enero de 2000.

Se ponía de manifiesto, así mismo, que el dictamen medioambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León correspondiente a la provincia de Palencia, publicado el 19 de abril de 2000, consideraba la zona de ubicación del parque eólico como de sensibilidad extrema y sensibilidad alta, respectivamente, al encontrarse dentro y limítrofe con un Espacio Natural (Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre).

Se señalaba, por otro lado, que el término donde se pretendía instalar el mencionado parque eólico, altos de "Ramírez" y "Ujapero", a más de 1.400 metros de altitud, es zona de influencia del hábitat del Oso Pardo Cantábrico, especie en peligro de extinción y que podría resultar afectada gravemente por el proyecto.

Por último, en el escrito de queja se ponía de manifiesto que, por parte de la Delegación Territorial de Palencia, no se ha tenido en cuenta convenientemente el principio de competencia, ya que el plan eólico provincial de Palencia contempla una cantidad inferior de producción a la prevista anteriormente a la resolución de dicho plan, produciéndose de esta manera una ventaja sobre el resto de posibles instalaciones en fase de estudio, y con un coste medioambiental más bajo.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia nos comunica , mediante escritos de fechas 8 de septiembre y 7 de diciembre de 2000, los siguientes hechos:

"Tal y como se señala en el Decreto 107/1998, de 4 junio, por el que se adoptan medidas temporales en los procedimientos para la autorización de instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica, el marco regulador de estas autorizaciones es el Decreto 189/1997, de 26 de septiembre.

Con fecha 8 de junio de 1998, D. X, en nombre y representación de Corporación Eólica X. solicitó ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, autorización administrativa del Parque Eólico EL PICAL.

En consecuencia, este proyecto no está afectado por la moratoria establecida en el Decreto 107/1998, que por otra parte, no altera los trámites administrativos que deben seguir este tipo de expedientes, entre los que se encuentra la Declaración de Impacto Ambiental.

Se señala, por otro lado, que las instalaciones del Parque Eólico se encuentran en su totalidad fuera de los límites del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, según lo establecido en el PORN de este espacio, aprobado mediante Decreto 140/1998, de 16 de julio.

Respecto a la compatibilidad de estas instalaciones con el PORN de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, ésta no es necesaria puesto que no es de aplicación en la medida en que el parque está fuera de su ámbito de aplicación.

Por último, la Declaración de Impacto Ambiental aprobada por Resolución de 12 de junio de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, en el punto 3, apartado a), dispone literalmente: "el acceso al parque eólico para los servicios de vigilancia y mantenimiento, se efectuará únicamente por la pista forestal que comienza en el kilómetro 5 de la carretera PP.2202 (acceso sur). El acceso provisional durante el montaje de las instalaciones, o cuando es necesaria la sustitución de elementos de grandes dimensiones, podrá realizarse por la pista que nace en la carretera PP-2204, en las cercanías de Brañosera (acceso norte). En esta pista no podrán realizarse ensanchamientos ni explanaciones, salvo acuerdo expreso del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia.

Advertidos de posibles obras en las pistas de acceso al parque eólico, se han abierto diligencias previas para analizar si las obras realizadas han sido ejecutadas conforme a la Declaración de Impacto Ambiental."

Así mismo, esta Institución se dirigió tanto al Ayuntamiento de Brañosera como al de Barruelo de Santullán solicitando información sobre las instalaciones objeto de su escrito de queja. En ambos casos nos comunicaron que la empresa había obtenido las correspondientes licencias de actividad y obras.

En consecuencia, de la información remitida a esta Institución se desprendía que el procedimiento seguido en el expediente referenciado había sido efectuado de conformidad con la normativa vigente, por lo que esta Institución no podía cuestionar la actuación llevada a cabo por parte de los distintos organismos implicados, con independencia de su desacuerdo o disconformidad con los criterios de actuación de la Administración o de la pertinencia u oportunidad de autorizar este tipo de instalaciones en determinados parajes.

Al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por mi parte acordé el archivo del expediente.

3. RESIDUOS

Las quejas de particulares se centran, principalmente, en el desacuerdo de los ciudadanos en relación con la ubicación de este tipo de actividades. La falta de predisposición de muchos Municipios a aceptar en su término municipal las instalaciones necesarias está originando, entre otros factores, demoras excesivas en las puesta en marcha de las plantas de tratamiento, con el consiguiente funcionamiento de vertederos clandestinos y los evidentes perjuicios medioambientales que esta situación provoca. Por otro lado, en muchas ocasiones, estas situaciones son utilizadas por los grupos políticos con fines puramente partidistas, lo que en modo alguno ayuda a solucionar estos problemas.

Por otro lado, los municipios más pequeños, por su falta de recursos, se ven incapaces de asumir las responsabilidades establecidas tanto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, como en el Plan Nacional de Residuos, de 7 de enero de 2000, aunque son conscientes de la necesidad de proceder al sellado y clausura de los vertederos incontrolados, aún operativos y en servicio, así como de aquellos controlados cuya adaptación a la nueva normativa no resulta posible.

Tal es el caso de la **Q/1771/98**, presentada como consecuencia de los graves perjuicios que, para el entorno natural, estaba suponiendo el funcionamiento del vertedero de residuos sólidos de Briviesca, actividad que, según manifestaciones del compareciente, carecía de las condiciones necesarias para este tipo de instalaciones.

Se señalaba en este sentido, la inexistencia en el mismo de las más elementales medidas sanitarias, higiénicas y de seguridad que permitiesen suponer que su funcionamiento no alteraría las condiciones de salubridad e higiene del medio ambiente, con los consiguientes perjuicios que esta situación podía suponer.

El Ayuntamiento era consciente del problema, pero carecía de los recursos económicos necesarios para afrontar esta situación.

A la vista de estos hechos, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente solicitando información sobre las distintas líneas de ayudas que, a tal efecto, estuviesen establecidas por parte de esa Administración, así como las previsiones concretas en relación con el vertedero objeto del presente expediente.

Finalmente, mediante escrito de fecha 7 de marzo de 2001, la Consejería de Medio Ambiente nos comunicó los siguientes hechos:

"Las medidas previstas para realizar el sellado del vertedero de Briviesca, tras la cesión de los terrenos por parte del Ayuntamiento y la redacción del proyecto para ejecución de las obras, consisten fundamentalmente en:

1.- Retirar los residuos existentes en la actualidad.

2.- Colocar una lámina de impermeabilización sobre la superficie del vaso.

3.- Repartir homogéneamente los residuos sobre la lámina.

4.- Establecer los taludes adecuados que eviten ries - gos de desprendimientos o movimientos del vaso.

5.- Compactar los residuos.

6.- Aportar una capa de cubrición de los mismos.

7.- Colocar una nueva lámina de impermeabilización sobre los residuos.

8.- Cubrición con tierra vegetal de la lámina ante - rior.

9.- Recuperación paisajística".

Estos hechos fueron puestos en conocimiento tanto del presentador de la queja, como del Ayuntamiento de Briviesca, procediéndose al cierre del expediente.

Dentro de este apartado cabría incluir, así mismo, la queja **Q/1454/99** en la que se ponía de manifiesto la preocupación de un grupo de ciudadanos ante el lugar elegido por el Ayuntamiento de Astorga para la ubicación de un Centro de Recogida Selectiva Punto Verde en localidad.

Según manifestaciones de los comparecientes, la referida instalación no contaba aún con las preceptivas licencias que, para este tipo de actividades se exigen legalmente, a pesar de lo cual, ya habían sido iniciadas las obras de construcción.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica lo siguiente:

"1.- La obra en cuestión ha sido ejecutada por la Junta de Castilla y León.

2.- El promotor de la misma es el Ayuntamiento, por lo que no precisa de licencia de obras.

3.- Dicha actividad aún no ha entrado en funciona - miento, si bien cuenta con el informe favorable de la CPAC según consta en sesión celebrada por la misma el 2 de diciembre de 1999, para ello se tramitó conforme a la legalidad vigente.

Es un expediente, por tanto, que ha seguido su trami - tación y sobre el que ha recaído la resolución pertinente. El Ayuntamiento pues, en un futuro próximo pondrá en funcionamiento dicha dotación".

A la vista de este informe, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento solicitando la siguiente información:

"- Calificación del suelo en el que se pretende ubicar la instalación objeto del escrito de queja.

- Interesa a esta Institución conocer si, por parte de esa Administración, se dio efectivo cumplimiento a los trámites establecidos en el art. 5 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

- Copia del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificas de fecha 2 de diciembre de 1999.

- Informe, así mismo, si el titular del punto limpio se encuentra inscrito en el Registro de Pequeños Productores de residuos tóxicos y peligrosos de Castilla y León."

De la documentación aportada por el Ayuntamiento en respuesta a las anteriores cuestiones se desprendían los siguientes hechos:

Con fecha 1 de septiembre de 1998 ese Ayuntamiento cedió a la Junta de Castilla y León una finca urbana de 1.424 metros cuadrados para la instalación de un centro de recogida selectiva de residuos. Las obras a tal efecto fueron adjudicadas en el mes de mayo de 1999, iniciándose las mismas a partir del 11 de junio de ese mismo año.

Con posterioridad, mediante Acuerdo de fecha 28 de julio de 1999, el Ayuntamiento inicia la tramitación establecida en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Tras someter el expediente al información pública, se dio traslado del mismo a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, a los efectos previstos en el art. 5.3 de la referida norma.

Con fecha 3 de diciembre de 1999 la Administración Regional informa favorablemente la instalación, no obstante lo cual se sujeta la misma al cumplimiento de los siguiente condicionantes:

1.- Sólo se admitirán los residuos generados en el ámbito domiciliario y procedentes del consumo domiciliario y que puedan ser recogidos en los contenedores específicos existentes.

2.- Se facilitará su recepción adecuada prohibiéndose cualquier vertido incontrolado de los mismos.

3.- El acceso de camiones al Centro para proceder a la recogida y transporte posterior debe tener un fácil acceso a las vías de tráfico de entrada y salida del municipio y realizarse en horario adecuado al objeto de minimizar al máximo las posibles molestias que pudieran ocasionar al vecindario y tránsito de vehículos. Se indicarán los horarios y normas que así lo regulen.

4.- Para su correcto funcionamiento, adecuada atención al ciudadano, control de las afluencias y vigilancia constante, dispondrá permanentemente de los operarios necesarios.

5.- Los paneles indicativos especificarán con claridad los residuos a recepcionar, horarios de apertura y cuantas normas sean necesarias para facilitar al ciudadano la recepción de los residuos.

6.- El titular del punto limpio deberá inscribirse en el Registro de Pequeños Productores de Residuos Peligrosos, en la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente. Asimismo llevará y cumplimentará un Libro de Registro.

7.- El Gestor de la instalación deberá tener previsto antes de su apertura al público el destino final de cada uno de los residuos que se van a recepcionar (empresas de reciclaje y gestores autorizados).

Por último en el informe nos comunican expresamente que el expediente tiene su tramitación terminada, estando sólo pendiente de la voluntad de la Alcaldía de decidir el momento de su apertura.

A la vista de estos hechos con fecha 22 de mayo de 2000 se efectuó la siguiente Resolución al Ayuntamiento:

"Previamente es menester poner de relieve que la obra aprobada por el Ayuntamiento constituye de forma indiscutible una actividad insalubre, comprendida en consecuencia en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, lo que obliga a la Corporación Municipal a ajustar su proceder en esta materia a las normas dictadas con carácter general para este tipo de instalaciones.

En este sentido debe tenerse en cuenta que la iniciación de las obras con anterioridad a la obtención de la correspondiente licencia de actividad supone una clara infracción establecida expresamente en el 28.3 a) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo (STS de 17 de mayo de 1999), el orden de prelación establecido en la referida norma está proyectado sobre el principio de una hipotética responsabilidad por el posible funcionamiento anormal de la Administración.

Se intenta evitar, de este modo, los gastos de la ejecución de una obra de la que no pudiera obtenerse la utilidad esperada por no ser susceptible de destinarse a la actividad para la que fue proyectada.

En el mismo sentido la STS de 25 de junio de 1998, en la que se señala que a fin de evitar las antieconómicas consecuencias que supondría la ejecución de unas obras para unos establecimientos destinados a un tipo de actividad que luego no podría autorizarse, el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales impone la coordinación en el otorgamiento de las licencias de actividad y obras.

El requisito de la previa obtención de licencia de actividad para la ejecución de este tipo de instalaciones incluye, como no podría ser de otro modo, a la propia Administración, que en ningún caso puede quedar relevada del cumplimiento de los requisitos que los demás sujetos deben cumplir para obtener la licencia, lo que supone que, a falta de procedimiento más específico, las normas de trámite previstas para el otorgamiento de licencias a particulares o a otra Administración Pública deben ser observadas igualmente cuando de realización de obras por el propio Ayuntamiento se trata, no sola -

mente para garantizar la efectividad de las competencias concurrentes en la materia, sino también para hacer posible que, en aras de un inexcusable principio de igualdad ante la Ley, la legalidad de las obras municipales, desde el punto de vista del cumplimiento de los requisitos afectantes a la actividad incómoda, sea examinada por los organismos competentes, y especialmente por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, con idéntico rigor y en presencia de idénticos antecedentes técnicos y jurídicos que cuando se trata de fiscalizar la actividad de los administrados, lo que exige, una idéntica sustanciación del procedimiento, aun cuando el mismo no se resuelva en el otorgamiento de una licencia, sino en el acuerdo de aprobación de un proyecto (STS de 27-10-1980).

En consecuencia, de conformidad con los artículos 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, tengo a bien formular a V.I. recordatorio de deberes legales que se contrae en el presente caso a la obligación de esa Administración de actuar en el futuro de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León."

Pese a que esta Institución reiteró la anterior resolución al Ayuntamiento, no obtuvimos respuesta alguna.

4. AGUAS

En el expediente **Q/1381/99** se hacía alusión a las graves deficiencias existentes en el servicio de abastecimiento de aguas de la localidad leonesa de Taranilla, ubicada en el término municipal de Valderrueda, deficiencias que, según manifestaciones de los comparecientes, habían sido puestas en conocimiento del Ayuntamiento en reiteradas ocasiones a pesar de lo cual no había sido efectuada actuación alguna encaminada a solventar este grave problema.

Se señalaban, en este sentido, las graves restricciones a que están sometidos los habitantes de esa localidad, así como el alto grado de contaminación de las aguas destinadas al uso y consumo público.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica los siguientes hechos:

"El Municipio está integrado por veinte entidades locales menores, que tradicionalmente han gestionado el servicio de abastecimiento de agua, puesto que como es fácil de deducir este Ayuntamiento no dispone de la infraestructura necesaria para acometer este servicio, y así lo han reconocido y asumido los presidentes de las Juntas Vecinales, excepto el de Taranilla, que habiéndolo gestionado como las demás, han dejado de hacerlo.

Así mismo queremos hacer constar que este Ayuntamiento tiene en vigor Ordenanzas al respecto, donde se establece que todo ciudadano que precise el servicio de abastecimiento de agua deberá solicitarlo en las oficinas municipales, debiendo abonar las tasas correspondientes, no acreditándose que ningún usuario, ni de la localidad de Taranilla ni de ninguna otra de las que integran el Municipio, haya solicitado el servicio de abastecimiento de agua.

A la vista de este informe, con fecha 16 de junio de 2000, nos dirigimos al Ayuntamiento a fin de comunicarle que, ante esta Institución se habían planteado con frecuencia los problemas generados como consecuencia de la deficiente prestación de servicios mínimos municipales (abastecimiento de agua a domicilio, alumbrado público etc.), problemas que derivan, en parte, de la indefinición de las competencias asumidas por las entidades locales menores.

Es claro que, de conformidad con el art. 50.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Regulación del Régimen Local de Castilla y León, las entidades locales menores podrán ejecutar las obras y prestar los servicios que les delegue expresamente el Ayuntamiento. Ello quiere decir que, en principio, de no existir dicha delegación expresa, se carece de competencia para realizar las obras o establecer el servicio.

Ahora bien, la disposición transitoria 2ª de la Ley autonómica establece que las obras y servicios de competencia municipal que se vengan realizando o prestando por las entidades locales menores se considerarán delegadas en éstas salvo que acuerden que su gestión o ejercicio se realice por el municipio de que dependan en el plazo de 1 año desde la entrada en vigor de esta Ley (12 de junio de 1998) ordenando, en caso de no adoptarse el acuerdo, que los Ayuntamientos afectados suscriban un convenio con las entidades locales menores en los términos previstos en el art. 69 de la Ley.

En virtud de lo expuesto, esta Institución consideraba que, si la entidad menor con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley autonómica (12 de junio de 1998) gestionaba y prestaba el servicio, y se entendía que la delegación había sido concedida en virtud de la disposición transitoria 2ª, lo que procedía era la formalización del oportuno convenio para evitar conflictos entre Ayuntamiento y entidad de ámbito territorial inferior al municipio. Todo ello a fin de que esta última continuase con la prestación del servicio y lo regulase como estimara conveniente.

En el referido convenio se determinaría la distribución de competencias entre el municipio y la entidad o entidades inframunicipales, el régimen de los recursos económicos y las relaciones de cooperación y coordinación de sus respectivos órganos de gobierno.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló recordatorio de deberes legales que se contraía en el presente caso a la obligación de formalizar el oportuno convenio con la Junta Vecinal de Taranilla, en aplicación de lo previsto en la disposición transitoria 2ª de la Ley 1/1998, de 4 de junio.

Esta resolución fue reiterada por la Institución, pesa a lo cual no obtuvimos respuesta alguna del Ayuntamiento de Valderrueda.

5. DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La presentación de muchas de las reclamaciones recibidas en esta Institución durante el ejercicio 2000 en materia de medio ambiente ha venido encauzada a través de asociaciones ecologistas.

Han sido este tipo de colectivos los que de nuevo, en este ejercicio, han denunciado las irregularidades administrativas a la hora de ejercer el derecho de acceso a la información medioambiental.

Así la queja **Q/2182/99** presentada por una Asociación Ecologista de Soria como consecuencia de la falta de respuesta, por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Soria, a la solicitud de información efectuada por la Asociación sobre zonas forestales calificadas como áreas de reserva en esa provincia.

En respuesta a nuestra solicitud de información, la Administración Regional nos comunica expresamente que en esa provincia no existen terrenos forestales calificados como Áreas de Reserva. No obstante se señala que hay alguna referencia a Zonas de Reserva y no Áreas en la Ley de Espacios Naturales declarados y con PRUG o PORN aprobados.

No obstante lo anterior, en el informe no se nos comunicaba si, estos hechos, habían sido puestos en conocimiento de la Asociación Ecologista presentadora de la queja, aspecto éste de vital importancia en el expediente, puesto que fue el origen del escrito de queja interpuesto en esta Institución, y sobre el que se le solicitó información en su día a esa Administración.

A la vista de estos hechos estimé oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, bajo la rúbrica "obligación de resolver", viene a configurar en su art. 42.1 un deber público subjetivo: "La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado".

Esta Ley quiere, por tanto, que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

Con el objetivo de lograr una mayor eficacia y servicio a los ciudadanos, en la Ley 4/1999 se modifican, entre otras cuestiones, algunos aspectos de la regulación de la actividad de las Administraciones públicas contenida en el Título IV de la Ley 30 /1992. Así, el precepto antes citado (42.1) viene a configurar igualmente dicha obligación de resolver, precisando, eso sí, los supuestos en que resulta obligado dictar resolución expresa -"en todos los procedimientos"-, incluyendo de este modo los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento.

Es significativa en este sentido, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1998: "Según expresa la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, uno de los objetivos de la Ley es el siguiente: que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de las Administraciones Públicas dentro del plazo establecido por el ordenamiento jurídico positivo. Se pretende así, por vía legal, cortar el abuso de la regla del silencio administrativo negativo por parte de las Administraciones Públicas, que imperaba bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958".

La Ley quiere que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE). De este modo, se obliga a la Administración a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se le formulen por los interesados, en el plazo máximo que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso, o en el plazo máximo de tres meses si la norma del procedimiento no fija plazo.

Así, la iniciación de un procedimiento, de oficio o a instancia de parte, conlleva la aparición del deber de resolver del órgano administrativo, cuya actuación ha de regirse por los criterios de eficiencia y celeridad.

También la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente -al amparo de la cual se efectuó la solicitud por parte de una asociación soriana- recoge dicha obligación en su art. 4.

Esta Ley tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, no contenidas en la antes citada Ley 30/1992 (de aplicación supletoria); estableciéndose en el art. 1 el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente de todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales o de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, sin obligación de acreditar un interés determinado.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que el criterio del plazo general de tres meses para resolver establecido en la Ley 30/1992 cede ante el plazo máximo determinado en la Ley 38/1995, concretamente en su art. 4.1: "Las Administraciones públicas deberán resolver las solicitudes de información sobre el medio ambiente en el plazo máximo de dos meses a partir del día de la fecha en que

aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente".

Por cuanto antecede y de conformidad el art. 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló la siguiente Resolución:

"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes para dar curso a la solicitud formulada por la Asociación Soriana X, dictando al efecto los acuerdos que en Derecho procedan."

Con fecha 5 de junio de 2000 recibimos un escrito de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Soria en el que se indicaba la aceptación de la recomendación formulada.

En el mismo sentido la **Q/66/00** fue presentada por una Asociación Ecologista como consecuencia de la falta de respuesta, por parte del Ayuntamiento de Salamanca, a la solicitud de información presentada sobre la ocupación de la vía pública por parte de un establecimiento de ubicado en esa Ciudad.

Admitida la queja a trámite, solicitamos un informe al Ayuntamiento, quien nos comunica que, con fecha 4 de junio de 1999, esa Administración había otorgado al titular del establecimiento la correspondiente licencia de terraza, licencia que había quedado condicionada al cumplimiento de una serie de medidas correctoras.

No obstante lo anterior, no se hacía referencia alguna a la falta de respuesta, por parte de esa Administración, a la solicitud de información presentada por la Asociación Ecologista, por lo que, con fecha 3 de mayo de 2000 esta Institución efectuó la siguiente Resolución:

"Es evidente que la referida solicitud de información se efectuó en base a la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, que tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, no contenidas en la Ley 30/1992, y establece el derecho de todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales o de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, a acceder a la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas.

El derecho a la información ambiental se configura, de este modo, como un derecho sustantivo de titularidad colectiva genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejercitarlo, que no están obligadas a probar un interés determinado.

Debe tenerse en cuenta, así mismo, que el artículo 4 de la referida Ley, establece que las Administraciones Públicas deberán resolver las solicitudes de información en el plazo máximo de dos meses, y que serán motivadas, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, las resoluciones administrativas que denieguen total o parcialmente la información solicitada.

En consecuencia, de conformidad con los artículos 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, tengo a bien formular a V.I. recordatorio de deberes legales que se contrae en el presente caso a la obligación de actuar conforme previenen los artículos 42 LRJPAC, y 4 de la Ley 38/1995."

Con posterioridad, recibimos un escrito de la Asociación en el que nos comunicaban que, el Ayuntamiento de Salamanca había dado respuesta a las cuestiones planteadas gracias a la intervención de esa Institución.

Dentro de este apartado, incluimos así mismo la **Q/1350/99**, que fue presentada por una Asociación de Vecinos como consecuencia de la falta de repuesta, por parte de la Delegación Territorial de León, a la solicitud de información efectuada sobre varias explotaciones de pizarra ubicadas en un Monte de Utilidad Pública de la localidad leonesa de Oencia.

Admitida la queja a trámite, la Delegación Territorial nos comunica expresamente que, al no haber acreditado la solicitante la representación que ostentaba en la citada Asociación, y al no haber aportado la escritura de constitución, ni los estatutos que acreditaran el objeto y fines de la misma, se procedió a la denegación de la información.

A la vista de estos hechos, se recordó a esa Administración que la solicitud había sido efectuada en aplicación de lo dispuesto en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, en la que se establece el derecho de todas las personas, físicas y jurídicas a acceder a la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas sin obligación de acreditar un interés determinado.

Debía tenerse en cuenta, así mismo, que, según su disposición final primera, en todo lo no establecido sería de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la que el acceso de los ciudadanos a los registros y documentos obrantes en los archivos administrativos se configura como un auténtico derecho subjetivo cuyo ejercicio corresponde tanto a las personas físicas como a las jurídicas, en los términos de esta misma Ley y demás disposiciones específicas.

En consecuencia, quien inicia el procedimiento a que da lugar la solicitud de acceso a los archivos y registros, ostenta la condición de interesado en los términos del art. 31.1 de la referida norma.

En relación a la existencia de la persona jurídica que parecía cuestionarse por parte de la Delegación Territorial, se recordó que según el art. 22.3 de la Constitución española, y la copiosa jurisprudencia recaída, el deber de inscripción registral de las asociaciones constituidas al amparo del mismo lo es "a los solos efectos de publicidad", lo que significa que la atribución de personalidad jurídica a la asociación se produce antes de la inscripción y viene determinada, como presupuesto fundamental de

su nacimiento, por la concurrencia de voluntades de los promotores.

Además de lo dicho y de acuerdo con el art. 30 de la Ley 30/1992, la capacidad de obrar ante las Administraciones públicas se predica "de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles...". Por lo que a las asociaciones se refiere habrá de estarse con carácter general, a sus estatutos, por disponerlo así el art. 37 del Código Civil.

En cualquier caso, tanto si la solicitud de iniciación del procedimiento de acceso a archivos y registros que dio lugar a la presente actuación incumpliera lo prevenido en el art. 70.1 de la Ley 30/1992, como si por ausencia de publicidad registral hubiera de acreditarse la existencia de la persona moral o la representación de quien dice actuar en nombre de ésta, procedería, antes de realizar cualquier otro trámite, requerir de subsanación conforme al art. 71.1 de la misma Ley, teniendo en cuenta, además, que según reiterada jurisprudencia, la Administración no podrá alegar después el defecto subsanable como argumento para negar la pretensión ejercitada (Ss.T.S. de 15-12-87; 12-4-89; 20-6-89 y 22-9-89, entre otras muchas).

Por cuanto antecede y de conformidad el art. 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló la siguiente Resolución:

"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes para dar curso a la solicitud formulada por la Asociación de Vecinos X, dictando al efecto los acuerdos que en Derecho procedan."

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 11 de agosto de 2000, esa Administración contestó a nuestra recomendación estimando que no veía adecuado seguirla, ya que el expediente administrativo objeto del escrito de queja se encontraba pendiente de resolución del recurso de alzada interpuesto por la compareciente el 1 de marzo de 2000.

No obstante lo anterior, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de León nos comunica el traslado de la recomendación formulada por esta Institución a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, por si estima oportuna su consideración en la resolución del recurso citado.

Por último podríamos resaltar la queja **Q/1119/00** presentada por la falta de respuesta, por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca, a la solicitud de información presentada por una Asociación Ecologista sobre los análisis de potabilidad de las aguas del sistema de "Cabeza del Horno" (Salamanca).

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, la Delegación Territorial nos comunica los siguientes hechos:

"Al no hallarse en el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social ningún antecedente sobre análisis de aguas para el abastecimiento de Cabeza de Horno, se solicitó información sobre análisis inicial y posteriores al Servicio Territorial de Medio Ambiente el 30 de marzo de 2000, organismo supervisor de las obras y de su puesta en funcionamiento.

Con fecha 12 de abril el Servicio Territorial de Medio Ambiente comunica que hay que dirigirse a la Mancomunidad Cabeza de Hormo para reclamar estos análisis.

Con fecha 18 de abril de 2000 el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social se dirige a la Mancomunidad Cabeza de Horno en Villaseco de los Gamitos solicitando análisis inicial que autorizó a la Mancomunidad y análisis posteriores efectuados.

Con fecha 17 de mayo de 2000 la Mancomunidad remite análisis efectuados por un laboratorio privado y con las siguientes fechas:

21 de abril 98; 8 junio 98; 29 julio 98; 6 agosto 98; 14 agosto 98; 11 septiembre 98; 27 octubre 98; 20 noviembre 98; 27 enero 99; 24 febrero 99; 27 abril 99; 15 mayo 99; 1 julio 99; 24 febrero 99; 30 marzo 99; 27 abril 99; 19 mayo 99; 1 julio 99; 12 noviembre 99; 13 enero 00; 18 febrero 00; 30 marzo 00; y 21 de julio 00, siendo todos estos análisis de control.

Por los farmacéuticos titulares se realizan cada mes o dos meses, según número de habitantes, análisis individuales de cada municipio (Vitigudino, Ahigal de Villarino, Brincones, Espadaña, Gejuelo de Barro, Iruelos, El Manzano, Monleras, Puertas, Villar de Peralonso, Villamuerto y Villaseco de los Reyes). En ninguno de estos análisis se cita a la Mancomunidad ya que su obligación es hacerlos en cada municipio por lo cual no existen datos de análisis iniciales expresamente realizados para la Mancomunidad.

En los archivos del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social y en los registros de Laboratorio no se han encontrado datos de análisis de los años 95, 96 y 97 a nombre de la Mancomunidad."

A la vista de estos hechos, se recordó a esa Administración que el art. 7 del RD 1138/1990, de 14 de septiembre, mediante el que se establece la reglamentación técnico sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las potables de consumo público, establece expresamente lo siguiente:

"Los proyectos de construcción o de modificación del sistema de abastecimiento de aguas potables de consumo público deberán someterse a informe preceptivo de la Administración Sanitaria competente. Este informe tendrá carácter vinculante en los supuestos en los que se haga constar defectos o deficiencias que impliquen algún riesgo para la salud pública.

La puesta en funcionamiento de cualquier sistema de abastecimiento de aguas potables de consumo público, de nueva construcción, o que haya permanecido total o parcialmente fuera de servicio por razones de modificación o reparación del mismo, requerirá el informe preceptivo de la Administración Sanitaria competente, el cual será vinculante en los supuestos en los que se hagan constar defectos o deficiencias que impliquen algún riesgo para la salud pública.

La Administración Sanitaria competente, en el ejercicio de sus funciones, tendrá acceso a toda clase de documentación relacionada con los aspectos higiénico-sanitarios inherentes al sistema, que obre en su poder, de los Organismos y Empresas proveedoras y/o distribuidoras. Los resultados de la inspección y vigilancia sanitarias ejercidos sobre cualquier sistema de abastecimiento de aguas potables de consumo público en explotación serán reflejados en los correspondientes informes emitidos por la Administración Sanitaria competente".

Independientemente de lo anterior, y al no hacerse referencia en el informe a la puesta en conocimiento de estos hechos a la Asociación Ecologista compareciente, se formularon las siguientes consideraciones:

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, bajo la rúbrica "obligación de resolver", viene a configurar en su art. 42.1 un deber público subjetivo: "La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado".

Esta Ley quiere, por tanto, que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

Con el objetivo de lograr una mayor eficacia y servicio a los ciudadanos, en la Ley 4/1999 se modifican, entre otras cuestiones, algunos aspectos de la regulación de la actividad de las Administraciones públicas contenida en el Título IV de la Ley 30 /1992. Así, el precepto antes citado (42.1) viene a configurar igualmente dicha obligación de resolver, precisando, eso sí, los supuestos en que resulta obligado dictar resolución expresa -"en todos los procedimientos"-, incluyendo de este modo los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento.

Es significativa en este sentido, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1998: "Según expresa la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, uno de los objetivos de la Ley es el siguiente: que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de las Administraciones Públicas dentro del plazo establecido por el ordenamiento jurídico positivo. Se pretende así, por vía legal, cortar el abuso de la regla del silencio administrativo negativo por parte de las Administraciones Públicas, que imperaba bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958".

La Ley quiere que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE). De este modo, se obliga a la Administración a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se le formulen por los interesados, en el plazo máximo que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso, o en el plazo máximo de tres meses si la norma del procedimiento no fija plazo.

Así, la iniciación de un procedimiento, de oficio o a instancia de parte, conlleva la aparición del deber de resolver del órgano administrativo, cuya actuación ha de regirse por los criterios de eficiencia y celeridad.

También la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente -al amparo de la cual se efectuó la solicitud objeto de la presente - recoge dicha obligación en su art. 4.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que el criterio del plazo general de tres meses para resolver establecido en la Ley 30/1992 cede ante el plazo máximo determinado en la Ley 38/1995, concretamente en su artículo 4.1: "Las Administraciones públicas deberán resolver las solicitudes de información sobre el medio ambiente en el plazo máximo de dos meses a partir del día de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente".

Por cuanto antecede y de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de esta Institución, se formuló la siguiente Resolución:

"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes para dar curso a la solicitud formulada por la Asociación X dictando al efecto los acuerdos que en Derecho procedan."

A fecha de cierre del informe no hemos tenido res - puesta alguna por parte de la Administración Regional.

ÁREA D

EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

Expedientes Área 259

Expedientes remitidos a otros Defensores 18

Expedientes admitidos 174

Expedientes rechazados 54

1. EDUCACIÓN

Antes de iniciar la exposición de las quejas tramitadas durante el año 2000, en materia de educación, con-

viene clarificar el ámbito funcional de la investigación, teniendo en cuenta la reciente culminación del proceso de transferencias educativas que ha implicado la atribución de competencias plenas en esta materia a nuestra comunidad autónoma.

Se incluyen en este apartado las quejas que se refieren a la actuación de las Administraciones Educativas de la Comunidad de Castilla y León, que comprende no sólo a la Consejería de Educación y Cultura, sino también a las Universidades situadas en nuestra Comunidad y a las Administraciones Locales en la medida que intervienen en las actividades y servicios de enseñanza, así como todas aquellas actuaciones administrativas que, independientemente del organismo autonómico o local del que provengan, tienen relación directa con el derecho a la Educación.

La educación es un instrumento básico en orden a la igualdad social, a la par que un elemento de cohesión de una entidad política, de ahí que la igualdad en el reconocimiento y prestación del derecho a la educación adquiera singular importancia.

Como se señala en el Preámbulo de la LOGSE, para la reducción de la desigualdad social en materia de educación resultan esenciales las acciones y medidas de carácter compensatorio, una política de becas y ayudas al estudio que asegure que el acceso a la enseñanza se hace depender de la capacidad y del rendimiento del alumno y no de su capacidad económica.

Las políticas compensatorias sociales en la educación no sólo alcanzan a la educación obligatoria y postobligatoria no universitaria, sino que también se articulan para las enseñanzas universitarias. En este sentido, en el art. 26 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria no se duda en afirmar que "con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la Universidad por razones económicas... se establece una... política de becas, ayudas y créditos" (ap. 3º).

Con carácter general, la colaboración mostrada por los diferentes organismos que conforman los órganos centrales de la Consejería de Educación y Ciencia ha sido aceptable, en la medida en que las peticiones de información cursadas por esta Institución han sido atendidas con una relativa prontitud.

Sin embargo, observamos una mayor lentitud a la hora de proceder a evacuar los informes por parte de las distintas Direcciones Provinciales de Educación dependientes de las correspondientes Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

A este respecto, es importante señalar que las Delegaciones Territoriales son receptoras de la mayoría de las peticiones de información que cursa esta Institución. Por ello resultaría necesario mejorar la coordinación entre dichas Delegaciones Territoriales y sus correspondientes Direcciones Provinciales ya que, al tramitar los expedientes a través de aquéllas, el retraso en la remisión de la información resulta excesivo.

La colaboración de las Universidades castellano y leonesas con esta Institución es en general buena, si bien destaca la Universidad de Salamanca, que emite con especial rapidez y calidad los informes que le son requeridos.

1.1. Educación no universitaria

Son diversas las normas internacionales que reconocen el derecho a la educación y las facultades que integran el mismo. Tales disposiciones no sólo se integran en nuestro ordenamiento jurídico, sino que contribuyen a configurar el "perfil exacto" de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución (STC 28/1991. FJ5º), es decir, las facultades que comprende este derecho así como el alcance de las mismas.

El derecho a la educación es un derecho de prestación por cuanto incluye la gratuidad de la enseñanza básica, que a la vez es obligatoria. En consecuencia, el derecho a la educación incluye el derecho y deber de la escolarización de los menores.

Así pues, no se trata sólo de un derecho -que alcanza hasta la mayoría de edad-, sino que, a determinados niveles, la escolarización es una obligación.

Durante el ejercicio a que se ciñe el presente informe, se ha visto incrementado el número de quejas cuyos promoventes cuestionan, entre otros aspectos, el desarrollo experimentado y las decisiones producidas en el curso de los procesos de admisión en centros concretos; el transporte escolar; la disminución de unidades escolares concertadas; el déficit de unidades de educación infantil de 0 a 3 años; la existencia de centros de integración sin el necesarios personal especializado o sin los medios específicos precisos para atender las necesidades educativas de los alumnos discapacitados o sin las necesarias medidas de accesibilidad, bien en el propio centro, bien en los servicios complementarios de comedor y transporte.

El insuficiente número de centros de educación especial es una constante reivindicación puesta de manifiesto por distintas asociaciones, que transmiten a la Institución el lógico rechazo de los padres, que se ven imposibilitados de conseguir una escolarización de sus hijos discapacitados que no pase por un alejamiento del niño de su entorno familiar y vital.

Esta insuficiencia de centros de integración es particularmente importante en la educación secundaria y en las zonas rurales. Hay que decir al respecto que la ausencia de personal especializado origina, además, la consiguiente desatención de las necesidades de alumnos a quienes por sus especiales características se les puede ocasionar una regresión en su estado, así como también, produce un desajuste en la interacción del alumnos con los profesores ordinarios y con sus compañeros, tanto en el contexto del aula como en el del centro escolar, con los consiguientes perjuicios para todos los implicados.

El déficit de atención se deriva, a veces, de un error en la decisión de la correspondiente comisión de escolarización, al adscribir al alumno a un centro que no cuenta con los recursos personales necesarios en función de sus necesidades específicas.

En otro orden de consideraciones, diremos que el conflicto desatado en Castilla y León por la negativa de los padres de pequeños municipios a que sus hijos deban trasladarse todos los días al instituto de la localidad más próxima, ha vuelto a colocar en primer plano un viejo problema para el que sigue sin hallase una solución definitiva.

Los desplazamientos de los alumnos para estudiar el Primer Ciclo de Educación Secundaria obligatoria fuera de sus localidades de residencia, no de ha de constituir la regla general sino, en todo caso, la excepción, tal u como establece el art. 62.2 de la LOGSE.

El mapa escolar debe responder a principios de flexibilidad y dinamismo para dar respuesta a las necesidades concretas que se vayan planteando. La consideración del especial dinamismo de los fenómenos de la educación y las previsibles variaciones tanto de la estructura y dinámica poblacional, como de aquellas circunstancias que influyen en la organización y asignación de recursos, plantea la necesidad de proceder de forma periódica a la reordenación del mapa escolar de la Comunidad Autónoma, a fin de adecuar permanentemente la oferta a la demanda.

El diseño del mapa escolar en Castilla y León ha de tomar las especiales características poblacionales y territoriales de la Comunidad Autónoma.

Sería conveniente que la Consejería de Educación y Cultura profundizase en la elaboración de un estudio de las propuestas existentes en relación con la red de centros de enseñanzas y servicios educativos, poniendo de manifiesto las deficiencias detectadas en materia de planificación, aportando soluciones para evitar el mayor número de desplazamientos del alumnado y, revisando las condiciones de impartición de la enseñanza en aquellos núcleos donde no quede suficientemente garantizada la calidad de los servicios educativos en los términos exigidos por la normativa vigente.

Resulta absolutamente necesario que el Gobierno regional establezca las medidas necesarias para evitar las deficiencias en el acceso al sistema educativo de las zonas rurales, optimizando la distribución y adecuación de recursos y dotando de apoyo estratégico a estas zonas.

1.1.1. Ordenación educativa

En el ámbito de nuestro cometido informativo, esta Institución procura describir a los interesados el contenido de los preceptos legales y reglamentarios, de los que se deducen el carácter de las obligaciones atribuidas a las Administraciones públicas en materia de escolarización.

A pesar de los constantes avances que vienen experimentándose, desde el punto de vista de la más adecuada dotación al sistema educativo de los medios materiales y personales precisos para hacer posible la efectividad del derecho a la educación, se producen, aún, algunas deficiencias, especialmente en relación con las condiciones materiales de los centros, la dotación de profesorado y escolarización de los alumnos (**Q/565/00, Q/566/00/, Q/947/00, Q/1971/00,Q/2406/00**, entre otras).

La escolarización acordada por las autoridades educativas en un centro distinto del elegido en primera opción por los padres genera problemas a éstos cuando, posteriormente, pretenden escolarizar en dicho centro a los hermanos del alumno, si el domicilio familiar no está ubicado en la zona de influencia de dicho centro (**Q/1015/00, Q/1018/00, Q/1019/00, Q/1020/00, Q/1021/00, Q/1022/00**).

Asimismo, la escolarización para cursar el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria en localidad distinta de la de residencia de los alumnos es un asunto que ha dado lugar, asimismo, a la recepción de cierto número de quejas.

Las dificultades de los desplazamientos que deben realizar los alumnos hasta el Instituto de Secundaria correspondiente y el tiempo que deben dedicar a dichos desplazamientos, o la necesidad de que, en los supuestos en que el desplazamiento diario no resulte posible, los alumnos permanezcan fuera de sus localidades alojados en régimen de internado en centros destinados a dicha finalidad (con el consiguiente desarraigo de su entorno familiar y social), son los argumentos en que se fundamentan la mayoría de las quejas que se nos formulan.

Para concluir con estas líneas introductorias debemos señalar que, un año más, los procesos de admisión y matriculación de alumnos en los Centros Docentes han ocasionado un cierto número de situaciones conflictivas entre las partes implicadas, fundamentalmente por la disconformidad de los padres y madres de alumnos con las normas jurídicas que regulan estas situaciones, o por el entendimiento de que la aplicación de esas normas, antes que beneficiarles y garantizar el cumplimiento de unos determinados derechos les impide realizar la escolarización de sus hijos en un determinado centro elegido previamente por la familia (**Q/631/00, Q/1230/00, Q/1446/00, Q/1448/00,Q/2367/00,** entre otras).

Los padres y madres de menores que acuden a esta Institución se quejan, de modo repetitivo, no sólo de la idoneidad en la aplicación de esas normas y de los actos administrativos que conlleva la puesta en marcha de los sistemas de selección en ellas establecidos, sino que incluso cuestionan la existencia de la norma misma, así como de su adecuación al sistema constitucional establecido.

Estas situaciones nos producen preocupación al comprobar cómo los sujetos, a los que va dirigida la normati-

va cuestionada, no alcanzan a comprender que precisamente lo que regulan esas disposiciones es un sistema de garantías de derecho; y sin embargo, son consideradas como un obstáculo a salvar para conseguir unos determinados objetivos particulares de cara a la educación de sus hijos.

Sería preciso una mayor información a nivel de Administraciones, de centros escolares, de medios de comunicación, incluso, a todos los padres y madres, que son en definitiva los ciudadanos a los que va dirigida la normativa y los que deben utilizar los procedimientos en ella establecidos.

Esta labor de información restaría conflictividad a los procesos de escolarización, a la vez que permitiría concienciar a los sujetos de que esas determinadas normas están para ser cumplidas por todos, y no para ser burladas mediante la aportación de documentación "falseada" o incompleta, a la hora de acreditar como pudieran ser los domicilios familiares o del trabajo, o incluso la propia documentación fiscal.

- Educación infantil (Primer ciclo)

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, contempla la educación como un derecho de carácter social que reclama de los poderes públicos las acciones positivas necesarias para su efectivo disfrute. Asimismo reconoce la educación infantil como la primera etapa del sistema educativo español, subrayando el compromiso de las Administraciones para satisfacer la demanda escolar en esta etapa, vital para el pleno desarrollo de todas las capacidades físicas, afectivas, intelectuales y sociales de las personas.

El primer ciclo de la educación infantil se extiende hasta los tres años. Tiene carácter voluntario, porque la LOGSE establece como obligatorio de los 3 a los 16; sin embargo, es lo cierto que a las Administraciones Públicas corresponde garantizar la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que la solicite y, a la Administración Educativa corresponde coordinar la oferta que las mismas se produzcan.

En Castilla y León, la escolarización de los alumnos de Educación Infantil se ha convertido en una demanda social creciente. Siendo, pues, la educación, un derecho social básico, compete a los poderes públicos el desarrollo de las acciones positivas necesarias para su efectivo disfrute.

Es cierto que la Comunidad de Castilla y León, consciente de la importancia de esta etapa educativa, mantiene una Red Pública de Escuelas de Educación Infantil que ofrece servicios educativos a la infancia (0-3 años) y a las familias, tratando de dar respuesta a la actual diversidad de situaciones sociales.

Sin embargo, es muy frecuente la disconformidad de los padres con la escasez de plazas en la red pública de Escuelas de Educación Infantil (0-3 años), principalmente en las provincias de León, Burgos y de Soria, que se acentúa aún más en aquellas poblaciones que no son capital de provincia (**Q/987/00, Q/1015/00, Q/1018/00, Q/1019/00, Q/1020/00, Q/1021/00, Q/1022/00)**.

Como denominador común a todas estas quejas, resaltamos la reivindicación constante de los padres exigiendo la adopción de medidas que den efectiva respuesta a la actual diversidad de situaciones sociales y, sobre todo, que faciliten la integración de la mujer en el mundo laboral.

Si se propugna la mejora de las condiciones sociales y culturales para la mujer y el fomento de actuaciones específicas para una mayor promoción y participación social de la misma, parece coherente que la política de la Consejería de Educación y Cultura vaya en la misma dirección, proporcionando más número de unidades en el primer ciclo de Educación Infantil.

En relación con la disconformidad con los criterios de admisión de alumnos, destacamos entre todas las reclamaciones recibidas el expediente registrado con el número **Q/1446/00.** En esta queja los padres de un hijo minusválido, denunciaban el que no hubiera sido admitido en la Escuela de Educación Infantil -Primer Ciclo- "Nuestra Señora de Altamira", sita en la localidad de Miranda de Ebro (Burgos), a su hijo de un año y siete meses.

En términos generales cuestionaban la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de fecha 4 de abril de 2000, por la que se regula el procedimiento para la admisión de niños en las Escuelas de Educación Infantil gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ya que su aplicación había desencadenado unos efectos que habían incidido directa y negativamente en el pleno desarrollo físico, intelectual, afectivo y social del niño.

En defensa de sus intereses denunciaban la ausencia de puntuación específica para los niños que padecieran algún tipo de discapacidad, lo que, a juicio de los mismos, infringía lo dispuesto en el RD 696/1995, sobre Ordenación de la Educación de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales, cuyo art. 3 dice: "La atención educativa a los niños y niñas con necesidades educativas especiales, comenzará tan pronto como se adviertan circunstancias que aconsejen tal atención, cualquiera que sea su edad, o se detecte riesgo de aparición de discapacidad".

Admitida la queja a trámite, se solicitó el correspondiente informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos.

A la vista del contenido de la información remitida por el Servicio Territorial de Cultura de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos, y de la normativa de aplicación, la primera conclusión que pudimos extraer es que, desde la perspectiva del cumpli-

miento estricto de la legalidad ningún reproche cabía hacer respecto al comportamiento de la Administración, ya que su proceder se había acomodado a lo previsto en la citada Orden de 4 de abril de 2000.

Sin embargo, esta Institución observó que, en el desarrollo de dicha actuación, el resultado obtenido no había sido acorde con elementales criterios de justicia, por lo que consideró oportuno formular al Consejero de Educación y Cultura una serie de puntualizaciones concretadas en una Resolución que se emitió en fecha 1 de diciembre de 2000, cuyo contenido se expresa a continuación:

«Primera.- Requisitos que han de ser acreditados por los solicitantes de plazas de nuevo ingreso.

Como sin duda consta a V.E., dichos requisitos vienen establecidos en la Orden de 4 de abril, rectora de la concesión de plazas vacantes en las Escuelas de Educación Infantil para el curso escolar 2000/2001, en cuanto se trata de un procedimiento de selección de alumnos cuya finalidad es que puedan concurrir al mismo cuantos solicitantes reúnan las condiciones determinadas en la convocatoria, si bien, siendo limitadas las plazas, únicamente resultarán adjudicatarios quienes, de entre todos, alcancen mayor puntuación.

Dos son los tipos de criterios de admisión que esa Administración considera relevantes (Base Sexta de la Orden vigente), cuya valoración requiere justificación documental. Estos criterios encuentran su correlativo y consiguiente cuantificación en el baremo establecido en el Anexo III de la mentada Orden, donde la situación laboral, rentas de la unidad familiar, proximidad a domicilio y hermanos matriculados en la escuela se consideran Criterios Prioritarios; siendo la situación de familia numerosa y la condición reconocida de discapacitado físico, psíquico o sensorial de los padres, hermanos del alumno, o en su caso del tutor, determinantes de la aplicación de los Criterios denominados Complementarios.

Pues bien, debe hacerse notar que el baremo utilizado para la admisión de niños en estos centros escolares no prevé el establecimiento de puntuación alguna para los niños que padezcan algún tipo de discapacidad, carencia que, paradójicamente, genera una situación discriminatoria para los mismos, puesto que en la práctica se aplica igual trato a supuestos distintos.

Precisamente esta circunstancia ha influido desfavorablemente en la valoración global del expediente de admisión del niño que hoy nos ocupa, cuya condición de discapacitado, reconocida formalmente, no ha sido tenida en cuenta.

No cabe duda que esta situación dista mucho del espíritu y finalidad que persigue la norma en sí, ya que si se previene una puntuación específica para el caso en que algún miembro de la familia padezca una minusvalía, no parece razonable que no se puntúe cuando el discapacitado sea el propio alumno a escolarizar.

Del mismo modo, llama nuestra atención la contradicción en los argumentos esgrimidos por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León a la hora de justificar la denegación de la solicitud.

En efecto, por un lado el informe elaborado a requerimiento de esta Institución por el Servicio Territorial de Cultura (…) se indica que la Comisión Provincial de Escolarización entendió que el menor no era un niño ACNEE -alumno con necesidades educativas especiales-, ya que para ello se necesitaba dictamen del Equipo de Orientación Educativa y Pedagógica, y, en este caso, el Equipo no había emitido dictamen al no ser un niño con necesidades educativas especiales.¿? Continúa diciendo que, constatado que tiene reconocida la condición de minusválido con un 33% (padece labio leporino y/o fisura palatina de nacimiento), y que está incluido en uno de los programas de atención temprana del Ayuntamiento de Miranda de Ebro, sin embargo entienden que no es discapacitado a pesar de tener constancia de la dificultad que tiene para hablar. ¿?

De otro, el informe psicopedagógico evacuado posteriormente, a solicitud de esta Institución, por D. X, miembro del Equipo de Orientación Educativa y Psicológica, manifiesta expresamente que: "este niño tiene un retraso en el desarrollo del lenguaje oral, especialmente significativo... La problemática médica por fisura palatina que está en fase de tratamiento y rehabilitación logopédica supone un factor de riesgo en el desarrollo y posiblemente en el desarrollo del lenguaje oral observado. La escolarización temprana sería una medida preventiva adecuada.

Esta disparidad de criterios es objeto de nuestra preocupación por cuanto, en cualquier caso, dista mucho de ofrecer una atención escolar específica a las peculiaridades de un niño que, teniendo una deficiencia, no es considerado, sin embargo, un alumno con necesidades educativas especiales.

No parece ajustarse a ningún criterio de justicia el que a un niño con minusvalía se le equipare en igualdad de condiciones con los que no padecen ningún tipo de discapacidad, extremo que hace aconsejable una revisión del expediente de Gonzalo Vázquez Marroquín por esa Administración.

Segunda.- Criterio prioritario de la renta anual de la unidad familiar.

Una vez expuesta la necesidad de que la concurrencia de un grado de minusvalía en los alumnos a escolarizar sea considerada como factor determinante, a la hora de baremar los criterios complementarios, es preciso detenerse en el condicionante enunciado, no menos importante a la hora de evaluar el orden de prelación en el conjunto de las solicitudes de admisión.

Conforme previene la Base Novena de tan repetida Orden, corresponde a la Comisión Provincial de Escolarización realizar la valoración de las solicitudes de

nuevo ingreso, a tenor de la documentación acreditativa de las distintas circunstancias alegadas por los interesados. Así, para justificar la situación económica, los interesados han de aportar la última declaración de la renta de todos los miembros de la unidad familiar o, en su defecto, certificado emitido por la Delegación de Hacienda que avale su no presentación. Para el caso de los profesionales autónomos se dice que éstos deberán acreditar los pagos fraccionados.

Sin embargo, nada se especifica respecto de las personas que desempeñan una actividad empresarial, así como tampoco se concreta si ha de valorarse los ingresos brutos como punto de referencia a baremar o si, por el contrario, han de ser los haberes anuales netos los que deben tomarse en consideración a la hora de determinar las rentas anuales de la unidad familiar.

Ciertamente, y en una gran parte, la confusión que se observa en el planteamiento del asunto sometido a nuestra consideración trae su causa en un error de apreciación de la Administración.

Es parecer de esta Institución que para garantizar la homogeneidad de las condiciones de acceso a las citadas escuelas de Educación Infantil se hace necesario establecer, dentro de los criterios de prioridad, la renta neta como parámetro a comparar entre las familias solicitantes de una plaza (como ya lo hiciera esa Consejería en el año 1997, en la Orden 11 de abril de 1997), ya que de lo contrario se irroga un considerable agravio comparativo respecto de aquellas familias cuyo sustento económico es fruto de una actividad empresarial (entre los ingresos brutos y los beneficios netos hay una considerable diferencia).

De todos es conocidos que los ingresos brutos no reflejan la capacidad económica real de una familia, y más cuando nos encontramos con regímenes tan peculiares como el del sector empresarial agrario, cual es el caso del reclamante, que desarrolla su actividad como agricultora.

Si de lo que se trata es establecer como criterio de valoración, entre otros extremos, la situación económica y laboral de la familia, deberá hacerse atendiendo a la situación real de la misma, y no propugnando bases distorsionantes de tal realidad.

La consecuencia de no tomar, como referencia comparativa, la verdadera capacidad económica de la familia, ha confundido a la Comisión Provincial de Escolarización a la hora de baremar con objetividad la renta disponible de una familia cuyos ingresos no se limitan a los rendimientos del trabajo. De la documentación que obra en el expediente se observa que los rendimientos netos imputables al padre -peón especialista, por cuenta ajena- ascienden en el año 1998 a 1.613.550 pesetas (1.817.463 pesetas si tomamos en consideración los ingresos brutos), mientras que los rendimientos netos de la actividad agrícola que desarrolla la madre –agricultora de profesión- ascienden a 536.594 pesetas (7.581.533 pesetas si consideramos exclusivamente el volumen total de ingresos, y no el rendimiento neto resultante de practicar en la base imponible las reducciones que la normativa reguladora del IRPF prevé para este régimen).

En este punto, no podemos pasar por alto otra cuestión que incide directamente en la asignación de cuotas que deberá determinarse particularizadamente, una vez culminado el proceso de admisión. La Base Decimocuarta de la tantas veces citada Orden por la que se convoca plazas en las escuelas de Educación Infantil dispone que:"La asignación de cuotas se realizará de acuerdo con lo establecido en el Decreto 23/1992, de 13 de febrero, por el que se regulan las tarifas para estos centros...".

Este Decreto prevé en su Anexo III, entre las normas de aplicación, concretamente que "...la renta per cápita mensual...se obtendrá tomando los ingresos brutos de la unidad familiar, dividiéndolos entre el número de miembros que la componen, y entre catorce mensualidades..."

Es necesario, por razones de equidad, extrapolar los argumentos sostenidos en este epígrafe, para esta cuestión. Por ello, esta Institución considera, igualmente oportuno, manifestar que, para calcular la renta per cápita mensual de cada unidad familiar al objeto de determinar la cuota a ingresar mensualmente por los mismos, se adopte el criterio propugnado de considerar la renta económica familiar la verdaderamente disponible, es decir, la que se refleja con los ingresos netos, y no con la de los ingresos brutos.

Así las cosas, la experiencia acumulada durante los últimos cinco años de actividad de la Institución del Procurador del Común nos lleva a demandar de la Administración cuantas medidas permitan garantizar que el derecho a la educación no se vea obstaculizado por factores distorsionadores de la realidad socioeconómica de la familia; articulando respuestas más eficaces para la atención de los niños con necesidades educativas especiales en el primer ciclo de la educación infantil, y, en suma, fomentando con carácter general la escolarización temprana de los niños de esta Comunidad, mediante la dotación de un mayor número de plazas escolares todas ellas adaptadas a las necesidades educativas de esta etapa, según viene contemplada en la LOGSE y demás disposiciones de desarrollo.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me encomiendan los artículos 1.1, 19 y 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto formular a V.E. la siguiente Resolución formal:

1.- Que a efectos de adjudicación de plazas en las escuelas de Educación Infantil gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se estudie por la Consejería de Educación y Cultura la conve-

niencia de puntuar como criterio complementario no sólo la condición reconocida de discapacitado físico, psíquico o sensorial de los padres, o hermanos del alum - no, o en su caso del tutor, sino también del propio alum - no cuya escolarización se pretende.

2.- Del mismo modo, se adopte como mecanismo más adecuado de estimación real de rentas y patrimonios familiares, el criterio de los ingresos netos, siendo nece - sario corregir, correlativamente, el criterio hasta ahora empleado en el procedimiento del cálculo de la renta neta familiar per cápita contemplada en el Decreto 23/1992, de 13 de febrero.

3.- En cuanto al supuesto concreto que nos ocupa, previos los trámites procedimentales oportunos, se reco - nozca al niño afectado el derecho a una escolarización temprana, conciliando alguna fórmula a tal fin.»

La resolución de esta Institución fue contestada en febrero del año 2001, estimando que no se consideraba pertinente seguirla por los motivos que a continuación se transcriben:

«1º) Conveniencia de puntuar la condición de disca - pacidad del alumno como criterio complementario en el baremo utilizado para la adjudicación de plazas:

La Orden de 4 de abril de 2000 de esta Consejería, por la que se convocan plazas en las Escuelas de Educa - ción Infantil (Primer Ciclo) gestionadas por la Adminis - tración de la Comunidad de Castilla y León para el curso 2000-2001 se basa en lo dispuesto en el RD 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula la admi - sión de alumnos en Centros sostenidos con fondo públi - cos de educación infantil, educación primaria y educa - ción secundaria, así como en la Orden de 26 de marzo de 1997 del Ministerio de Educación y Cultura que lo desarrolla.

Dicho Real Decreto no recoge, como criterio com - plementario la condición de minusvalía o discapacidad del alumno; sin embargo, establece en el art. 13.2e) que "las Comisiones de escolarización se ocuparán en su ámbito respectivo de facilitar, oídos los sectores afecta - dos, en especial los padres o tutores, la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones personales tanto de discapaci - dad …"

La Orden de 26 de marzo de 1997 del Ministerio de Educación y Cultura que desarrolla el RD anteriormente citado, establece, pro parte, en el apartado 7.2 lo siguiente: "…en lo relativo a los alumnos con necesida - des educativas especiales asociadas a discapacidad psí - quica, motora o sensorial y a sobredotación intelectual, las comisiones de escolarización, oídos o sensorial y a sobredotación intelectual, las comisiones d escolariza - ción, oídos los padres o tutores y en función del grado de discapacidad o sobredotación manifestado en el correspondiente dictamen del Equipo de Orientación, adoptarán las medidas que permitan su escolarización en Centros ordinarios con medios físicos, técnicos y pro - fesionales adecuados, en cuyo caso podrá realizarse una reserva de dos plazas por unidad para este tipo de alum - nos."

De modo análogo, en la citada Orden de 4 de abril de 2000, no se establece como criterio complementario para la puntuación la condición de discapacitado físico, psíquico o sensorial, sino que dispone en su base 2.3. que "Las Comisiones Provinciales de Escolarización adoptarán las medidas necesarias para facilitar la esco - larización de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas, incluida .la posibilidad de establecer reserva de plazas cuando se considere necesario: De igual modo, y en lo relativo a los alumnos con necesida - des educativas especiales asociadas a discapacidad psí - quica, motora o sensorial, las Comisiones Provinciales de Escolarización, oídos los padres o tutores y en fun - ción del grado de discapacidad manifestado en el correspondiente dictamen del Equipo Orientación Edu - cativa y Psicopedagógica, adoptarán las medidas nece - sarias que permitan su escolarización, en cuyo caso podrá realizarse una reserva de dos plazas por unidad para este tipo de alumnos."

En aplicación de este punto de la Orden, la Comisión de Escolarización, cuando el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica haya dictaminado que un niño es alumno con necesidades educativas especiales, y siempre que no se, sobrepase el límite de dos plazas por unidad para este tipo de alumnos, adoptará las medidas necesarias parta facilitar su escolarización de manera prioritaria, con lo cual se trata de posibilitar el reparto equitativo de este alumnado en distintos grupos.

Por tanto, estimamos que no procede asignar pun - tuación por la condición de discapacidad del alumnado como criterio complementario en el baremo, que se haya de utilizar para la adjudicación de plazas, puesto que si entendemos la discapacidad como una disfunción leve y abundante entre los niños de estas edades, su tratamien - to no está ordenado en la normativa superior de escola - rización ni en la normativa. superior de educación espe - cial; y si entendemos la discapacidad como necesidad educativa especial, este alumnado tendría en algunos casos menos posibilidades de escolarización que con el sistema actual o, en otros casos, podría concentrarse en un mismo grupo un excesivo número de alumnos con necesidades educativas especiales.

2°) Adopción, como criterio más adecuado de esti - mación real de rentas y patrimonios familiares, el crite - rio de ingresos netos (en vez de ingresos brutos):

La Orden de 4 de abril de 2000 de esta Consejería, en coherencia con lo dispuesto por el RD 366/1997, de 14 de marzo, establece entre los criterios prioritarios el de las rentas anuales de la unidad familiar comparándo - las con' el Salario Mínimo Interprofesional, cuyo impor - te se fija en términos brutos.

El Decreto 23/1992, de 13 de febrero, por el que se establecen las nuevas tarifas aplicables para prestación de servicios en determinados centros de Servicios Sociales dependientes de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, que se cita en el escrito, no constituye un elemento de apoyo ni criterio para la adjudicación o denegación de plazas en las Escuelas de Educación Infantil, sino que se aplica para determinar la cuota que debe pagar mensualmente cada familia basándose en criterios sobre ingresos brutos.

Por tanto, las Comisiones Provinciales de Escolarización aplican el criterio de ingresos brutos tanto para la estimación de las rentas anuales familiares a la hora de realizar la valoración de la situación familiar y asignar, en su caso, la puntuación correspondiente, como para determinar el precio público a abonar por los adjudicatarios. Esto es así, porque las referencias establecidas en el RD 366/1997 y en el Decreto 23/1992 están expresadas en términos de ingresos brutos (Salario Mínimo Interprofesional y renta per cápita mensual, respectivamente).

Dado que en el escrito, cuando se valora el "criterio prioritario de la renta anual de la unidad familiar", se argumenta que en la Orden "nada se especifica respecto de las personas que desempeñan una actividad empresarial, así como tampoco se concreta si ha de valorarse los ingresos brutos como punto de referencia a baremar o si, por el contrario, han de ser los haberes anuales netos los que deben tomarse en consideración a la hora de determinar las rentas anuales de la unidad familia", significando que a su juicio es inadecuado tomar los ingresos brutos como criterio para valorar la, situación económica de las familias, siendo preferible a este propósito tener en cuenta los haberes anuales netos; se estima oportuno que sea un órgano competente en materia económica el que emita informe sobre este extremo.

La Orden de admisión del alumnado no puede oponerse a los criterios establecidos por los Decretos en los que se fundamenta, salvo que en el futuro se vea la conveniencia de cambiar éstos, por razones de este tipo y otras añadidas..

3°) Reconocimiento del derecho a una escolarización temprana del niño xx.

La Comisión de Escolarización, como se apunta en el escrito del Procurador del Común, ha cumplido estrictamente la legalidad, ateniéndose a la mencionada Orden de 4 de abril de 2000.

Teniendo en cuenta el contexto global en que ha tenido lugar la actuación de la Comisión de Escolarización (con la función básica de adjudicar plazas a determinados solicitantes y denegársela a otros en virtud de criterios predeterminados), estimamos que el derecho del niño aludido a ser escolarizado ha recibido el tratamiento adecuado, puesto que:

- La información aportada por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica de Atención Temprana de Burgos respecto a la condición de minusvalía que presenta xx, indica que tal condición no constituye causa suficiente para ser considerado alumno con necesidad educativa especial (acnee). Por tanto, la Comisión de Escolarización actuó correctamente ateniéndose al dictamen de dicho Equipo, de acuerdo con lo preceptuado en la Orden que regula la admisión del alumnado.

- Si se le hubiera adjudicado plaza en virtud de su condición de discapacidad, se habría podido vulnerar e1 derecho que a ser escolarizados poseían, igualmente, los demás solicitantes que no obtuvieron plaza y que habían obtenido una puntuación global superior a la de xx, figurando por delante de él en la lista de espera.

A juicio del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica de Atención Temprana de Burgos, la discapacidad que se atribuye a Gonzalo Vázquez Marroquín, como ya se ha indicado, no constituye una necesidad educativa especial. Sin embargo, tendiendo en cuenta que a edades tan tempranas 1a naturaleza evolutiva es determinante de cambios significativos en los distintos aspectos del desarrollo infantil, consideramos oportuno la emisión de un nuevo informe una vez que los interesados vuelvan a presentar, en su caso, solicitud de admisión con ocasión de la convocatoria para el próximo curso escolar 2001-2002.»

A la fecha de redacción del presente Informe continuamos sin recibir el informe, encargado por la Consejería de Educación y Cultura a un órgano competente en materia económica, sobre la posibilidad de que sean los haberes anuales netos los que se tomen en consideración a la hora de determinar las rentas anuales de la unidad familia.

De diferente contenido es en el expediente registrado con el número **Q/1088/00.** En el presente caso la denuncia se basaba en la disconformidad de la madre de un niño ante la denegación de plaza solicitada para la Escuela de Educación Infantil "Parque de los Reyes", sita en la localidad de León.

Sostenía, al respecto, que el Servicio Territorial de Cultura de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León no había tomado en consideración, a la hora de baremar la situación laboral de los padres, el que hubiera estado matriculada en el ciclo formativo de Restauración durante el curso 1999/2000 hasta días antes de la fecha de alumbramiento de su hijo.

Admitida la queja a trámite, decidimos pedir informe a la Delegación Territorial con objeto de aclarar dicha cuestión. Una vez realizado un minucioso estudio no sólo de la extensa información emitida por el Servicio Territorial de Cultura, sino también de la normativa aplicable, esta Institución no apreció actuación irregular en los hechos denunciados; por lo que comunicamos al reclamante el archivo de su queja, no sin antes informar-

la de las razones que determinaron dicha decisión, a saber:

La aplicación de la fórmula con la que se mostraba disconforme no podía constituir motivo de intervención del Procurador del Común, ya que tenía su fundamento en las reglas que al efecto disponía la Orden de 4 de abril de 2000 de la Consejería de Educación y Cultura, reguladora de la concesión de plazas en escuelas de educación infantil gestionadas por la Administración Regional para el curso escolar 2000-2001.

Orden que debía ser interpretada en concordancia directa con lo previsto en la Resolución de fecha 30 de abril de 1996 de la Secretaría de Estado de Educación (por la que se regula aspectos de ordenación académica de la formación profesional específica de grado medio y superior) en la que se prevé que si se opta por darse de baja en las enseñanzas durante el curso, su concesión se considera, a todos los efectos, como que si no hubiera tenido lugar la matriculación en las enseñanzas correspondientes.

Esta argumentación explicaba que la Administración Regional hubiera actuado conforme a derecho. En efecto, la razón por la que no se había procedido a puntuar con 2 puntos la situación laboral de los padres, estribaba en que no cumplía el requisito de haber estado cursando estudios oficiales en horario diurno durante el curso 1999/2000 ya que al haber solicitado su baja en los estudios por maternidad se daba por anulado el curso en su integridad y no completo por las razones expuestas.

Por último, en el presente epígrafe debemos hacer referencia al expediente registrado con el número **Q/2119/00**, aun cuando el mismo, al tiempo de redactar este informe, se encuentra pendiente de resolución por parte de esta Procuraduría.

La cuestión suscitada en dicha reclamación trae su causa en la necesidad de que por la Administración Educativa se ejerza de manera eficaz la función inspectora, básica para detectar con acierto el estado real de los distintos elementos educativos en todos los centros educativos, tanto públicos como privados.

Con relación al expediente en concreto señalaremos que las irregularidades denunciadas (de índole estructural, organizativos y de funcionamiento) hacían referencia a la Guardería Infantil "Baby House", de titularidad privada, sita en la Plaza Vadillos, nº 4 de Burgos.

Al respecto los reclamantes resaltaban, entre otras carencias, *"una total falta de vigilancia motivada por un número excesivo de niños y su falta de personal para atenderlos"*. También se aludía a una serie de problemas higiénicos, sanitarios y de seguridad para los menores que acudían a dicho Centro de Educación Infantil.

Dicha situación, en opinión de los padres denunciantes, reflejaban cuando menos una serie de anomalías que repercutían negativamente en los niños, los cuales se veían obligados a soportar una insuficiente calidad en la enseñanza.

A la vista de estos hechos y una vez admitida la queja a trámite, esta Institución procedió, en fecha 22 de febrero de 2001, a requerir un informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos.

Al efecto se destacó lo dispuesto en el artículo 35 y 42 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, que establece: Las Administraciones educativas, en el ejercicio de sus competencias de supervisión del sistema educativo, ejercerán la inspección sobre todos los centros, servicios, programas y actividades que lo integran, tanto públicas como privados, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanzas y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad de la enseñanza.

En base a lo anterior se sugirió, al tiempo de requerir la evacuación del informe, la viabilidad de iniciar las oportunas actuaciones inspectoras tendentes a averiguar el alcance de las deficiencias comentadas, y en particular era de nuestro interés conocer los siguientes extremos:

-Si se había presentado ante la Administración Educativa alguna reclamación en relación con los hechos expuestos y, en su caso, actuaciones que se hubiesen realizado al respecto.

-Número de Inspecciones o comprobaciones que se hubieran llevado a cabo en la referida Guardería, indicando las fechas y su resultado, así como si se habían incoado algún expediente sancionador.

-Si en la actualidad la citada Guardería se hallaba autorizada para su funcionamiento.

-Si cumplía los requisitos exigidos para los Centros de Educación Infantil, de conformidad con lo previsto en el RD 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas de régimen no universitarias.

Hasta la fecha la respuesta recibida sobre el particular ha sido la que a continuación transcribimos:

"En relación de a su escrito de fecha 22 de febrero de 2001, número de referencia Q/2119/00, relativo a la Guardería Infantil "Baby House", por la Dirección Provincial de Educación se informa que no tiene competencias para inspeccionar ningún tipo de guarderías, a no ser que se les haya reconocido como Escuela de Educación Infantil, al amparo de la LOGSE, circunstancia que no se da en esta Guardería. Asimismo se informa que no se ha presentado ningún tipo de denuncia en la Dirección Provincial de Educación."

- Educación Primaria

Los procesos para la escolarización de los alumnos en el nivel de educación primaria en los centros escolares se constituye, un año más, en motivo de reclamación.

El cuestionamiento de los criterios de admisión de alumnos, que establece la vigente normativa, sobre escolarización es algo frecuente por parte de aquellos padres que ven cómo la solicitud de plaza de sus hijos es rechazada, al existir otros solicitantes con mayor puntuación.

En algunas quejas sólo se cuestiona uno de los criterios de admisión (normalmente el criterio de la renta de la unidad familiar, que suele ser determinante en la selección), sin embargo no es extraño recibir quejas en las que se cuestiona globalmente la totalidad del proceso de admisión y se tacha de inconstitucional la mera existencia de unos criterios cuya baremación pueda decidir el centro donde se puede escolarizar a un alumno. En este sentido se expresaba la disconformidad de los padres en el expediente **Q/1448/00.**

La posición de esta Procuraduría del Común ante este tipo de quejas es bastante clara, de forma que en la mayoría de las ocasiones las denuncias recibidas, una vez estudiadas las alegaciones suelen ser archivadas por no irregularidad, salvo que junto al mero cuestionamiento de los criterios de admisión se incluya la denuncia de algún tipo de irregularidad en el proceso selectivo propiamente dicho.

En todos estos casos, se trata siempre de explicar a los interesados en queja la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa, ya que las autoridades educativas se limitan a aplicar la vigente normativa sobre la admisión de alumnos ante supuestos de insuficiencia de plazas en un centro para atender a la demanda existente.

Así las cosas, es práctica habitual el trasladar a los reclamantes una reseña de las principales resoluciones judiciales en las que se ratifica la legalidad y constitucionalidad de los distintos criterios de admisión y la legitimidad de su aplicación a los procesos de escolarización de alumnos cuando el número de plazas existentes es inferior a la demanda de las mismas.

Considera este Procurador del Común, de acuerdo siempre con los términos de regulación legal y reglamentariamente vigente, que el ejercicio de los padres de las opciones a que les autoriza la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en relación con los centros docentes en los que desean la escolarización de sus hijos, no tiene una correlación necesaria en la obtención de plaza precisamente en los centros solicitados, resultado que estará en función de las opciones ejercitadas por otros alumnos, del mejor o peor derecho de cada solicitante de plaza, determinado en base a los distintos criterios de admisión, y, por último, de la oferta de plazas existentes en los centros solicitados.

En otro orden de consideraciones, reseñamos en este epígrafe la preocupación que nos ha sido puesta de manifiesto por bastantes padres ante la disminución de Unidades concertadas en centros escolares privados. Una muestra de este último tipo de quejas, lo constituye el expediente **Q/1057/00/AOG.**

El problema suscitado en esta ocasión traía su causa en la amenaza intuida por la Asociación de Padres de Alumnos del Colegio Ntra. Sra. de las Victorias de Puebla de Sanabria (Zamora), ante una posible disminución de unidades concertadas para el curso 2000/2001. En este sentido, nos hacían partícipes de una serie de circunstancias que les traumatizaban en sus responsabilidades respecto a la educación de sus hijos ante las dudas en la continuidad futura de la permanencia de sus familias en una zona altamente abandonada como era Puebla de Sanabria, calificada como “Zona de Alta Montaña”.

Desde ese punto de vista cuestionaban la restricción de profesores, la denegación a un transporte escolar y comedor gratuito, la falta de becas de alimentación para los colegios privados concertados, así como la ausencia de ayudas para la compra de libros de texto, y la insuficiencia de técnicos cualificados para atender las circunstancias educativas especiales.

Admitida a trámite el expediente, se trasladó dicha preocupación a la Dirección General de Planificación y Ordenación Académica, de la Consejería de Educación y Cultura, la cual nos informó que la supresión de una Unidad de Educación Primaria para el curso 1999-2000, por parte del MEC, se había dejado sin efecto, habida cuenta de lo avanzado de la fecha de publicación de la correspondiente Orden. Sin embargo, de cara al curso 2000-2001, la Consejería nos indicó que el número de unidades que se pondrían en funcionamiento dependería del número de alumnos que estuviesen efectivamente matriculados a comienzo de curso, con arreglo a la relación media alumnos/profesor establecida para esa localidad, que era de 15,16.

Respecto de la posibilidad de utilización, por parte de los alumnos del centro, del servicio de transporte escolar de los centros públicos de la localidad, nos informaron que dado que la Comunidad de Castilla y León no contaba con normativa propia reguladora del transporte escolar, se continuaba aplicando, con carácter supletorio, el Decreto 79/1982, de 31 de marzo. Esta Norma, al igual que la práctica totalidad de las promulgadas por las Comunidades Autónomas, establecen el servicio del transporte escolar únicamente para los centros públicos, no siendo legalmente viable su utilización por parte del alumnado de centros concertados.

En relación con las ayudas para comedor, material escolar, libros y transporte, la Consejería de Educación vino a recordar que la convocatoria de becas y ayudas que se realiza para cada curso, se convoca por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Respecto a la reivindicación de un mayor número de Técnicos para Circunstancias Educativas Especiales, la Consejería en cuestión nos comunicó que había resuelto la concertación de unidades de Educación Especial y unidades de Educación Compensatoria para minorías étnicas y ayudas con necesidades educativas especiales.

En atención a lo anteriormente expuesto, el Procurador del Común de Castilla y León procedió a dar por finalizada su intervención poniéndoselo en conocimiento de los reclamantes en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

- Educación Secundaria Obligatoria

Es importante destacar que en los últimos años ha ido adquiriendo una mayor entidad las quejas referidas a alumnos escolarizados en Educación Secundaria. Un nivel educativo donde se está constando la existencia de importantes carencias de personal docente especializado para atender a los alumnos discapacitados que, cada vez en mayor número, van incorporándose a los Institutos.

En otros casos, el problema suscitado trae su causa en la negativa de los padres de pequeños municipios a que sus hijos deban trasladarse todos los días al instituto de la localidad más próxima para estudiar el Primer Ciclo de Educación Secundaria.

Esta controversia está en el origen y fue causa directa de la queja **Q/237/00,** tramitada durante el año 2000. En este expediente una Asociación de Madres y Padres de Alumnos/as reivindicaba, por considerarlo necesario, que el Primer Ciclo de Educación Secundaria Obligatoria fuera instruido en un Centro Escolar de Valladolid.

Examinado con todo detenimiento e interés el asunto sometido a nuestra consideración, se iniciaron las actuaciones. Para ello, se trasladó a la Consejería de Educación y Cultura el informe elaborado por la mentada Asociación, porque así se nos había solicitado, en fecha 28 de abril de 2000.

De acuerdo con lo previsto en el art. 18 de nuestra Ley reguladora me es obligado reseñar que, en este expediente la Consejería de Educación y Cultura no atendió a ninguno de nuestros requerimientos, y ello pese haberlo reiterado en dos ocasiones, la última con fecha 2 de octubre de 2000.

De diferente contenido son las quejas recibidas en esta Institución con los números **Q/330/00, Q/364/00, Q/366/00 y Q/1600/00**. En todas ellas se reclaman el derecho de los alumnos a que su rendimiento escolar sea valorado conforme a criterios de plena objetividad.

En el caso concreto de la **Q/330/00,** el padre de un niño denunciaba que se le había denegado la revisión de un examen realizado por su hijo, por el hecho de haberlo solicitado transcurridos demasiados días desde que se había publicado la nota obtenida.

Estudiado con detenimiento el asunto planteado no se detectó irregularidad alguna en la actuación denunciada ya que la denegación a su solicitud se había fundamentado en las reglas que al efecto dispone el RD 732/1995, de 5 de mayo.

Dicha norma, si bien prevé la posibilidad de reclamar contra las decisiones y calificaciones que, como resultado del proceso de evaluación, se adopten al finalizar un ciclo o curso, señala que éstas deben cursarse conforme previene la Orden de 28 de agosto de 1.995. Esto es, el plazo para la revisión de la calificación o decisión podrá ser solicitada por el alumno, sus padres o tutores, pero sólo en el plazo de dos días lectivos a partir de aquél en el que se produjo su comunicación.

Consecuentemente con ello y comprobado que el padre había solicitado la revisión del examen transcurrido en exceso dicho plazo, finalizamos nuestra actuación.

Por último destacamos en este apartado el expediente **Q/1601/00.** En dicha queja se cuestionaba la exigencia de realizar una prueba de nivel, con carácter preliminar, al elegir como primer idioma de lengua extranjera el alemán. Esta circunstancia se consideraba arbitraria, ya que tratándose del primer curso de la ESO no podía acreditarse nivel alguno.

Con carácter previo a la decisión de admisión a trámite del escrito de queja, esta Institución estimó necesario requerir a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Segovia, un informe aclaratorio sobre el alcance de la denuncia formulada por una alumna del IES Andrés Laguna, de Segovia.

Al respecto aludían que, además, en Segovia no había colegio, ni público ni privado, que impartiera el alemán como primer idioma, por lo que resultaba imposible acreditar un nivel adecuado que le permitiera alcanzar los objetivos previstos para la etapa.

Recibido con prontitud el informe solicitado a la Administración Regional, se nos indicó, en primer lugar, que el criterio normativo que regula el cambio de idioma como primera lengua extranjera es el establecido al respecto por la Subdirección General de Ordenación Académica del Ministerio de Educación y Cultura en escrito de 29 de septiembre de 1999. En él se dispone lo siguiente:

La normativa no prevé la posibilidad de poder realizar el cambio de Lengua Extranjera (primera lengua) de un alumno en Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria ni en el Bachillerato, ni en el interior de esas etapas ni siquiera en el paso de una a otra, lo que es coherente con los currículos establecidos para cada una de dichas etapas: el alumno accede por primera vez a estudios de lengua extranjera en el segundo ciclo de Educación Primaria y deberá continuar sus estudios en esa lengua en Educación Secundaria Obligatoria y en su caso en el Bachillerato puesto que los currículos de estas etapas se apoyan en lo trabajado en la etapa anterior: así, el primer curso de Educación Secundaria Obligatoria es el

quinto de estudio de la lengua extranjera, así como el primero de Bachillerato se corresponde con el noveno del estudio de la lengua extranjera por la que el alumno hubiera optado originalmente.

No obstante lo anterior, podrían darse casos excepcionales que aconsejaran el cambio de la lengua extranjera. En esos caso, y en tanto no se desarrollase una normativa específica, el criterio de la Subdirección General es que corresponde al Director del Centro valorar, una vez estudiadas las justificaciones presentadas por cada uno de los alumnos o sus padres para solicitar el camino de la lengua extranjera, si existía razones muy fundamentadas que hicieran aconsejable tal cambio.

Una vez que por parte del Director del Centro se estimasen justificadas las solicitudes de cambio, y antes de que éste se hiciera efectivo, correspondería al Departamento responsable de la lengua extranjera a la que los alumnos desean cambiarse determinar si éstos están en condiciones de efectuar dicha incorporación, ya que de ningún modo puede ofrecerse a los alumnos un enseñanza de nivel inferior al establecido para ese curso.

Valorada positivamente la posibilidad de incorporación en razón a la competencia ligüística, el Director resuelve sobre lo solicitado.

En el caso concreto sometido a nuestra consideración la alumna en cuestión, no había cursado, en la etapa de Educación Primaria, el alemán como primera lengua extranjera, por lo que al matricularse del mismo en Primero de ESO le era de aplicación lo establecido al respecto por la Subdirección General de Ordenación Académica.

A la vista de todo ello, entendimos que la actuación de la Dirección de Instituto "Andrés Laguna" se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación; razón por la que comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas y el archivo del expediente.

- Bachillerato

Una muestra significativa donde se cuestiona la corrección de la gestión efectuada por los órganos educativos competentes, es la contenida en el expediente **Q/2202/99.** El núcleo fundamental de esta queja trae su causa en la denegación, por parte de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, de la convalidación de cuatro asignaturas de primer curso de Bachillerato LOGSE (regulado en la Ley Orgánica 1/1900, de 3 de octubre) por las correspondientes materias homónimas de tercero de BUP (previsto en la Ley General de Educación de 1970).

Esta situación había desencadenado, según el reclamante, efectos que incidían directa y negativamente en su expediente académico; sintiéndose, además, engañada, ya que tanto la Dirección del Instituto "Nuñez de Arce" de Valladolid como la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura (puesto que no lo impidió, ni lo invalidó en su momento), le habían autorizado matricularse parcialmente en horario nocturno de la mitad de las asignaturas de 3º BUP (en atención a sus circunstancias personales: casada y madre de dos niñas sin tiempo para llevar el curso completo) en el curso académico 1998/1999, con objeto de completar las asignaturas restantes (concretamente tres) en el curso 1999/2000.

Sin embargo, cuando procedió a matricularse en septiembre de las materias que le restaban para finalizar 3º BUP le aconsejaron, al parecer, que, "por si acaso" (sic), se matriculara del curso completo de 1º de Bachillerato LOGSE, ya que el Instituto en cuestión dejaba de impartir las enseñanzas correspondientes al 3º curso del Bachillerato Unificado Polivalente.

En ningún momento anterior, decía, fue advertida de este cambio de criterio. De haber sido así, hubiera optado por acceder a las enseñanzas de Bachillerato en régimen nocturno en el curso académico 1998/1999, ya implantado en el Instituto Núñez de Arce.

En la actualidad sólo se le permitía terminar las asignaturas de 3º BUP en la modalidad de educación a distancia, único régimen en el que tenía, al parecer, validez las calificaciones obtenidas en las materias superadas en ese nivel; pero si lo hacía no se le reconocía las notas conseguidas durante la primera evaluación del curso 99/00, lo que consideraba lesivo a sus intereses, además de restarle posibilidades de acabar el curso con éxito, al considerar necesario e imprescindible una enseñanza presencial con atención diaria para terminar sus estudios.

A la vista del contenido de la queja que, en síntesis, se acaba de exponer resultaba oportuno clarificar la situación producida en el caso planteado, especialmente tras la efectividad del traspaso de funciones y servicios previsto en el RD 1340/1999, de 31 de julio en materia de enseñanzas no universitaria, por lo que esta Institución solicitó informes tanto a la Dirección Provincial de Educación en Valladolid como Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

En informe evacuado por el Inspector de Educación, de fecha 3 de febrero de 2000, se pudo constatar las siguientes circunstancias: En el curso 1998/99 la alumna Dª xx se matriculó de las cinco asignaturas que componían el grupo 1 de 3º de BUP, en Régimen nocturno en el IES Núñez de Arce de Valladolid. Esas cinco materias fueron superadas a la finalización del mismo en el mes de Junio de 1999.

Al ir a matricularse del resto de las materias pendientes de 3º de BUP en el mes de Septiembre para el curso 1999-00, le dijeron en el Centro que por cumplimiento de calendario, el curso 3º de BUP había dejado de impartirse tanto en el IES Núñez de Arce como en el otro centro de la provincia que tenía Bachillerato Nocturno presencial (IES Zorrilla) y, en consecuencia, debía de optar entre matricularse en 1º de Bachillerato LOGSE completo o bien en 3º de BUP en la modalidad a distancia,

donde sí que le serían reconocidos los estudios ya cursados de la mitad de 3º de BUP.

Ante tal disyuntiva la alumna optó por matricularse en 1º de Bachillerato LOGSE completo y, a la vez, solicitar la posible convalidación de asignaturas entre el Plan de Estudios de 1970 (Ley General de Educación) y el nuevo de estudios LOGSE. Esta solicitud se hacía en base a una posible interpretación de convalidaciones con motivo del cambio de planes de estudios.

En el mes de Septiembre de 1999, el Jefe de Estudios Nocturnos del IES elevó una consulta en tal sentido al Inspector del Centro, el cual con fecha 8 de Octubre redactó un informe donde se instaba al Director Provincial del MEC a que elevara consulta a la Subdirección General de Ordenación Académica a fin de poder establecer las posibles convalidaciones entre el BUP y el Bachillerato LOGSE.

Con fecha de registro de entrada 13 de Diciembre de 1999, la Subdirectora General, después de analizar la documentación recibida, resolvió que si era deseo de la alumna continuar en 1º de Bachillerato LOGSE debería superar todas las materias correspondientes al mismo. No obstante podía optar por matricularse en tercero de BUP en la modalidad de Educación a Distancia, régimen en el que tenía validez académica las calificaciones obtenidas en las materias superadas de 3º de BUP, por lo que sólo debía matricularse en aquellas no cursadas el mencionado curso.

La citada Resolución también indicaba que a partir del curso 1998-99 no se debía haber permitido la matriculación parcial de la alumna en 3º de BUP, sino por cursos completos tal y como indicaban las Instrucciones de 21 de septiembre de 1998 de la Dirección General de Ordenación Académica.

Habiendo indagado acerca de las citadas Instrucciones la Dirección del IES Núñez de Arce dijo que no tenía constancia de haberlas recibido e igualmente se pudo comprobar que al IES Zorrilla, el otro centro que también imparte Bachillerato nocturno, tampoco habían llegado.

El Inspector no recibió las Instrucciones de manera directa y, si llegaron a través de la carpeta que circulaba por todos los Inspectores del distrito, le pasaron desapercibidas; tal vez por venir acompañadas de otras que hacían referencia a horario lectivo de los Seminarios Menores, que aparecían en primer lugar.

Igualmente el Inspector trató de averiguar las causas por las cuales los IES no las habían obtenido, comprobando que el Negociado de Centros de esta Dirección Provincial no se las había enviado porque, según ellos, no tenían constancia de haberlas recibido de la Secretaría General. Desde luego no constaban en sus archivos.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto se desprendía que la alumna citada no había sido informada de la imposibilidad de matricularse parcialmente en 3º de BUP a partir del curso 1998-99, tal y como venía haciéndose hasta entonces y ello, claro está, porque el Instituto desconocía las Instrucciones anteriormente mencionadas de la Subdirección General de Ordenación Académica sobre matrícula de alumnos de Bachillerato Unificado y Polivalente y de COU en el régimen de estudios nocturnos, de 21 de septiembre de 1998. Pero de lo que sí que tenía constancia la alumna, porque así se le había informado es que en el curso 1999-00 ella no tendría la posibilidad de completar los estudios de 3º de BUP de manera presencial, al ser sustituidos éstos por su equivalente de 1º de Bachillerato LOGSE. También se le dijo que solamente a través del Bachillerato a distancia podía tener lugar dicha convalidación.

Por su parte, en informe elaborado por la Subdirección General de Ordenación Académica (Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección del Ministerio de Educación y Cultura), enviado en fecha 7 de diciembre de 1999 al Director Provincial de Educación y Cultura en Valladolid, se puso de manifiesto lo siguiente:

"A fin de evitar situaciones como la producida en el caso objeto de consulta, con fecha de 21 de septiembre de 1998 la Subdirección General de Ordenación Académica remitió a todas las Direcciones Provinciales instrucciones, referente a la matriculación de los alumnos de Bachillerato Unificado y Polivalente en régimen nocturno, a fin de facilitar la progresión de dichos alumnos respetando los condicionantes de la situación académica transitoria derivada del proceso de generalización de las enseñanzas establecidas por la Ley 1/19990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. En dichas instrucciones se dice, taxativamente, que a partir del curso 1998/99 "todos los alumnos de BUP y COU del régimen nocturno deberán seguir sus estudios por cursos completos", por lo que la matriculación de la alumna no debió producirse en ningún caso.

Por tanto no es de aplicación a la situación planteada lo dispuesto en el artículo noveno, citado en el informe de la Inspección de Educación, de la Orden de 20 de julio de 1998, por la que se ordenan y organizan las enseñanzas de Bachillerato en régimen nocturno en el ámbito de gestión del MEC (BOE del 24), ya que la normativa vigente no ha previsto la convalidación de materias de 1º de Bachillerato LOGSE por las homónimas correspondientes de tercero de BUP, por lo que no es posible acceder a lo solicitado.

Como consecuencia de lo anterior, si es deseo de la alumna realizar primer curso de Bachillerato LOGSE deberá superar todas las materias correspondientes al mismo. No obstante, puede optar por matricularse de tercero de BUP en la modalidad de educación a distancia, régimen en el que tienen validez académica las calificaciones obtenidas en las materias superadas de tercero de BUP, por lo que sólo debería matricularse en aquéllas no cursadas del mencionado curso."

En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable al momento actual, esta Institución estimó oportuno formular al Consejero de Educación y Cultura algunas conclusiones valorativas de carácter general, en forma de Resolución:

"I.- D.ª xx fue autorizada a matricularse parcialmente, en septiembre, para el curso académico 1998/1999 de Tercero de Bachillerato Unificado Polivalente en régimen nocturno, acogiéndose a la modalidad de inscribirse en el Grupo I de materias establecidas en el Anexo de la Orden 1 de agosto de 1978; materias que fueron aprobadas con éxito por la interesada, surtiendo, consecuentemente, los efectos académicos pertinentes, los cuales, a nuestro entender, no pueden decaer arbitrariamente sin más.

Así centrada la cuestión, debe hacerse notar que nos encontramos ante un acto declarativo de derechos puesto que es un acto favorable de los contemplados en el artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en adelante LRJPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ordena el régimen jurídico de las Administraciones Publicas en concordancia con la Constitución, así como el procedimiento administrativo común, fijando unas garantías mínimas de los ciudadanos que deben ser respetadas por todas las Administraciones.

Al mismo tiempo hay que establecer, como punto de partida, la existencia en la mentada Ley de unos principios que constituyen la garantía del tratamiento común de los administrados, siendo ésta una exigencia constitucional, al igual que lo son los principios que, según el artículo 103 de la CE han de regir la actuación de la Administración pública.

Desde esta perspectiva, se hace preciso resaltar, según dispone el artículo 57.1 de la LRJPAC, que «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha que se dicten». Es decir los actos administrativos son inmediatamente eficaces, lo que se traduce en el principio del favor actii*, esto es, todo acto administrativo goza de la presunción de acierto, veracidad y legalidad, debiendo la Administración de pechar con su falta de legalidad, para el caso en que dicha situación se produzca.*

II.- A la vista del relato de hechos vertidos en el informe evacuado por la Subdirección General de Ordenación Académica de fecha 2 de diciembre de 1999 se observa que, con infracción del RD 173/1998 de 16 de febrero -por el que se modifica y completa el RD 986/1991, de fecha 14 de junio de 1991, que aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo-, así como con infracción de la Resolución de la Subdirección General de Ordenación Académica (Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección del MEC) de 21 de septiembre de 1998 -por la que se da instrucciones, sobre algunos extremos en relación con la matrícula de alumnos de Bachillerato Unificado y Polivalente y de COU en el régimen nocturno-, la Dirección del IES "Núñez de Arce" de Valladolid autorizó la matriculación fraccionada a Dª. Natalia Diez Gonzalo.

Del mismo modo, llama nuestra atención la flagrante conculcación, por parte de la Inspección de Educación de Valladolid, al deber, taxativamente indicado en la anteriormente citada Resolución, de velar por el cumplimiento de lo establecido en la misma. Así debiendo haberse asegurado que ningún centro en la Provincia de Valladolid admitiese nuevos fraccionamientos de curso, ello no se efectuó, como tampoco se comprobó la recepción de la información contenida en la Resolución a todos los centros para su correcta aplicación, garantizándose con ello la regularidad de los expedientes académicos por aquellos alumnos afectados por ella.

Sin entrar a valorar si resultan acertadas las excusas esgrimidas por el Inspector de Educación en su informe de 3 de febrero del año en curso, evidencian una serie de disfunciones inadmisible bajo cualquier punto de vista legal, que no pueden conllevar resultados tan perjudiciales como los que se han o pueden ocasionar al reclamante.

III.- Es de rigor señalar que la Disposición Derogatoria del RD 173/1998, de 16 de febrero, por el que se modifica y completa el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, declara explícitamente fuera de vigencia los apartados 7º y 12º de la Orden de 1 de agosto de 1978, por la que se regulan los estudios nocturnos de Bachillerato y COU y el apartado 3º de la Orden de 1 de julio de 1988, por la que se modifica parcialmente el anexo de la anterior.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que si bien a partir de la entrada en vigor de dicho Real Decreto (esto es, el día 18 de febrero de 1998) no se permite, en principio, el fraccionamiento de los cursos de la Ley General de Educación, se establece una salvedad, en su Disposición Transitoria Primera, cuando recoge: «la posibilidad de realizar las pruebas previstas en el artículo 15 del RD 986/91, de 14 de junio, para los alumnos que habiendo iniciado determinadas enseñanzas del sistema anterior no las hubiera finalizado en el momento de su extinción, se ampliará a tres años para los alumnos que en el año académico 1997-1998 se hubiesen matriculado en primero de bachillerato unificado polivalente por el régimen de enseñanzas nocturnas fraccionando el curso, al amparo de lo establecido en la Orden de 1 de agosto de 1978. Esta ampliación se aplicará exclusivamente a los alumnos que no hayan optado por integrarse en las enseñanzas del nuevo sistema educativo de acuerdo con las previsiones establecidas al efecto.

Las Administraciones educativas, en función de sus criterios de planificación podrán establecer, exclusivamente para dichos alumnos, enseñanzas presenciales en régimen nocturno de las materias de la que no se inscribieron en el curso anterior».

Siendo estos los criterios legales a seguir y teniendo en cuenta, además, que la Resolución de 12 de noviembre de 1985 de la Dirección General de Enseñanzas Medias (punto 2.1) previene para aquellos alumnos que formalizaron matrícula al comienzo del año académico, y optaron seguidamente por cursar sólo el primer grupo de materias (en cualquiera de los cursos 2º, 3º o COU), mantener la vigencia de su matrícula y conservar las calificaciones positivas que hubieran alcanzado en las materias del primer grupo, no parece adecuado la postura sostenida por la Dirección Provincial de Valladolid para con el reclamante.

En efecto, de persistir en ella se podría incurrir en un trato discriminatorio no justificado en ninguna norma, pues mientras se promueve y facilita la ampliación a tres años en la continuidad de los estudios por los planes que se extinguen a aquellos alumnos que en el año 1997/1998 se hubiesen matriculado -incluso fraccionadamente- se limita a la compareciente finalizar los estudios iniciados bajo dicho plan, restringiéndose el alcance que trata de potenciarse precisamente en las disposiciones anteriormente transcritas, por un error cometido por la Administración Educativa, que en ningún caso resulta imputable a la compareciente.

IV.- Ciertamente, y en una gran parte, la confusión que se observa en el planteamiento del asunto sometido a nuestra consideración, trae su causa en un error de apreciación de la Administración.

Por ello debemos centrar nuestra supervisión en determinar si es ajustado o no a derecho exigir, ahora, que para que se le reconozca plena eficacia y validez académica a las notas obtenidas en las cinco asignaturas que conforman el grupo I correspondientes a 3º de BUP, y poder así continuar los estudios del 2º grupo en el presente curso 1999/2000, se limite tal opción a cursarlo en el régimen de educación a distancia, único régimen en el que -según mantiene el Director Provincial de Educación de Valladolid en su informe de fecha 3 de febrero de 2000 podría tener lugar la convalidación solicitada por la compareciente en su día.

Resulta obvio que la tantas veces citada Resolución de fecha 21 de septiembre de 1998 viene a aclarar algunos extremos (no todos) y a establecer algunas previsiones, tras la entrada en vigor del RD 173/1998, al objeto de facilitar la progresión de los alumnos y respetar los condicionantes de la situación académica transitoria que se ha generado con la implantación de la nueva ordenación del sistema educativo establecido en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre.

Sin embargo, procede detenernos y resaltar que tanto la Orden de 20 de julio de 1998, por la que se ordenan y organizan las enseñanzas de Bachillerato en régimen nocturno, como la Orden de 20 de julio de 1998, por la que se ordenan y organizan las enseñanzas de Bachillerato a distancia, en el ámbito -ambas órdenes- de gestión del Ministerio de Educación y Cultura (una vez transferidas las competencias y en tanto no haya normativa propia de aplicación en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma de Castilla y León) disponen, en sus correspondientes Disposiciones adicionales, que: la Secretaría General de Educación y Formación Profesional dictarán las instrucciones precisas para la aplicación de las presente Ordenes y resolverán las incidencias derivadas de la incorporación de alumnos procedentes de planes de estudios anteriores.(Sic)

Hay que tener en cuenta, además, que la Resolución de 28 de julio de 1998 de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional en la que se dicta instrucciones para la aplicación de la Orden de 20 de julio de 1998 (que ordena y organiza las enseñanzas de Bachillerato en régimen nocturno), contempla unas condiciones específicas de promoción en atención a las peculiares características del alumnado a que está dirigida esta oferta. Esto es, desarrolla algunas previsiones que dan respuesta a determinadas situaciones que pueden darse con la incorporación de alumnos procedentes de otros estudios u otros regímenes de Bachillerato. Pero no resuelve todas las incidencias, como se pretende entender por la Administración Educativa. Y no las resuelve porque la situación de la hoy reclamante es tan concreta y extraordinaria que precisa ser abordada de forma particularizada, huyendo de las generalidades y sobre todo de interpretaciones excesivamente formalistas, porque en buena lógica ha de estarse a la finalidad de la norma.

En consecuencia, y en base a cuanto acaba de argumentarse, esta Institución sostiene que tampoco cabe argüir como vía de solución al problema que se ha generado a Dª xx el que se matricule en la modalidad de educación a distancia (régimen en el que sí se le da validez académica a las calificaciones obtenidas en las materias superadas de tercero de BUP), y más cuando la fundamentación sostenida por la Subdirección General de Ordenación Académica (recordamos: la normativa contenida en la Orden de 20 de julio de 1998 por la que se ordenan y organizan las enseñazas de bachillerato en régimen nocturno en el ámbito de gestión del MEC no ha previsto la convalidación de materias de 1º de Bachillerato LOGSE por las homónimas correspondientes de tercero de BUP) no tiene entidad suficiente.

Tal argumentación carece de rigor porque no encuentra acomodo en la norma. En efecto, la Orden de 20 de julio de 1998, por la que se ordenan y organizan las enseñanzas de Bachillerato a distancia, no prevé tal solución, ni tan siquiera la esboza.

Es más, si nos detenemos en la literalidad de su artículo noveno (movilidad entre de los diversos regímenes de enseñanzas de Bachillerato) podemos observar que lo que se contempla es: "Los alumnos podrán incorporarse desde el régimen de enseñanzas de Bachillerato a distancia a cualquier otro régimen de estas enseñanzas en los términos que se determinen. Asimismo, podrán desde

cualquiera de esos regímenes incorporarse a las enseñanzas de Bachillerato a distancia sin necesidad de matricularse de nuevo de aquellas materias ya superadas."

Pero la previsión del artículo noveno (también denominado: movilidad entre de los diversos regímenes de enseñanzas de Bachillerato) de la Orden de 20 de julio de 1998, por la que se ordenan y organizan las enseñanzas de Bachillerato en régimen nocturno, dispone a su vez lo siguiente: "Los alumnos podrán incorporarse desde el régimen nocturno de enseñanzas de Bachillerato a distancia a cualquier otro régimen de estas enseñanzas en los términos que se determinen. Asimismo, podrán desde cualquiera de esos regímenes incorporarse al nocturno, respetando las condiciones de promoción existentes en el régimen del que provengan".

Como en general, lo que importa en el manejo del derecho es no perder nunca de vista su papel instrumental, al servicio de lo racional y de lo justo, sin convertirlo en obstáculo para alcanzar las metas deseadas a través de interpretaciones estrechas y formalistas, es parecer de esta Institución, como garantía para el destinatario del acto favorable a sus intereses, que resulta procedente respetar las condiciones de promoción a la compareciente, permitiéndole realizar las pruebas previstas en el artículo 15 del RD 986/91, de 14 de junio, ya que habiendo iniciado las enseñanzas de Bachillerato por sistema el anterior, en el régimen nocturno, no las finalizó en el momento de su extinción.

V.- En otro orden de cosas, esta Institución quiere significar, y así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones a otros órganos directivos, que el derecho fundamental de acceso a los tribunales de justicia nunca verá a justificar que la Administración renuncie aplicar sus propios procedimientos de revisión, pudiendo convertir tal derecho fundamental en una carga para el justiciable cuando, como sucede en el presente caso, el contenido de la pretensión podría devenir ilusorio al tiempo de la ejecución de un eventual pronunciamiento judicial favorable, circunstancia que viene a justificar, en última instancia, que los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante la Administración Pública.

Por todo cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el artículo 19 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, vengo a formular la siguiente Resolución Formal:

"En atención a las peculiares y excepcionales circunstancias en las que se ha permitido matricular a Dª xx en la modalidad fraccionada del régimen nocturno de 3º BUP (plan de 1978), se le respeten las condiciones de promoción existentes en el régimen del que proviene; conciliando alguna fórmula para que, previos los trámites procedimentales oportunos, se le garantice la conservación de las calificaciones de las materias ya superadas, y permita si alguna de las materias optativas pendientes de evaluación positiva en el régimen de procedencia no se impartiera en el Instituto "Núñez de Arce" de Valladolid, puedan ser sustituidas por otras equivalentes de las que aparecen en los anexos de la Orden de 20 de julio de 1998, que no hayan sido superadas con anterioridad.

En cuanto al Servicio de Inspección de Educación, se extreme la diligencia con que desarrolla sus funciones, evitando con ello que se reproduzcan situaciones como las padecidas por el reclamante a consecuencia de un mal funcionamiento de la Administración, contraria a los principios de eficacia que debe presidir toda actuación administrativa conforme previene el artículo 103 de la Constitución".

La resolución de esta Institución fue aceptada por el Consejero de Educación y Cultura en fecha 31 de julio de 2000, el cual nos contestó en los siguientes términos:

"En atención a las singulares circunstancias que concurren en el caso planteado, la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa propone asumir la recomendación formulada por el Procurador del Común en lo referente "a respetar las condiciones de promoción existentes en el régimen de estudios del que proviene".

Mediante la oportuna regularización del expediente académico de la interesada, se puede proceder, de forma excepcional, a dar por superadas en 1º de Bachillerato LOGSE aquellas áreas o materias de 3º de BUP consideradas equivalente, siempre y cuando el contenido de los programas de las materias cursadas y aprobadas en 3º de BUP sea coincidente, en alta grado, en el de los correspondientes de 1º de Bachillerato LOGSE.

Para proceder a la regularización del expediente, que permita reflejar las convalidaciones a que hubiere lugar en el libro de calificaciones de Bachillerato LOGSE, la interesada deberá solicitarle a esta Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, a través de la Dirección Provincial de Educación y aportar la documentación justificativa de las materias aprobadas de 3º de BUP, indicando qué modalidad y opción de Bachillerato LOGSE desea cursar, bien entendido que la equivalencia se efectuará por asignaturas, no siendo posible, en ningún caso, dar por superadas materias o áreas existentes en el plan de estudios de 1º de Bachillerato LOGSE no existentes en 3º de BUP, o que con la misma o parecida denominación no coincidan en su contenido."

Estos antecedentes los pusimos en conocimiento del reclamante, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, finalizando nuestra intervención al haberse obtenido un resultado satisfactorio.

- Educación especial

La educación especial, regida por los principios de normalización e integración escolar, exige, de acuerdo

con la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo y el RD 696/1995, de 28 de abril, una oferta educativa -ordinaria o específica, según los casos- suficiente para atender a todas las necesidades existentes y en condiciones de calidad adecuadas para que los alumnos alcancen los objetivos educativos establecidos.

En este contexto se han recibido quejas cuestionando la suficiencia de la oferta educativa ordinaria o específica, incluyendo dentro de dicha oferta las medidas y apoyos necesarios para alcanzar los objetivos educativos establecidos.

La insuficiente oferta educativa puede condicionar en ocasiones las propuestas de escolarización de determinado alumnos, a quienes se orienta a centros de educación especial por la inexistencia de centros de integración adecuados, lo que provoca la disconformidad de los padres que entienden que tales propuestas no garantizan el progreso personal, académico y social de sus hijos, e incluso pueden ocasionar una regresión en su proceso de aprendizaje (**Q/216/00, Q/565/00, Q/566, Q/941/00, Q/1687/00, Q/1864/00,** entre otras)

No cabe duda de que el derecho a la educación regulado en el art. 27 de la Constitución, es uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, constituyendo un deber de los poderes públicos realizar una política tendente a propiciar una respuesta educativa adecuada a las personas con discapacidad o sobredotación, así como establecer medidas encaminadas a la compensación de desigualdades de origen dentro del sistema educativo.

Uno de los objetivos básicos de nuestro desarrollo legislativo debe ser el educar para una sociedad pluricultural en la que uno de sus valores esenciales sea el respeto a todos sus componentes. Se ha de fomentar una enseñanza abierta al mundo que nos rodea basada en el conocimiento y en la convivencia consiguiendo personas capaces de asumir, entender, e incluso disfrutar del complejo mundo en el que nos corresponde vivir.

La Ley 13/82, de 7 de abril de Integración Social de Minusválidos, que desarrolla el art. 49 de la Constitución establece en el art. 23 y ss., el principio de integración en el sistema ordinario educativo de las personas afectadas por minusvalías.

La Ley Orgánica 1/90, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que desarrolla el art. 27 de la Constitución, establece en su art. 3. apartado quinto que las enseñanzas tanto de régimen general como de régimen especial se adecuarán a las características del alumnado con necesidades especiales.

La Ley Orgánica 9/95, de 20 de noviembre de la participación, la evaluación y el gobierno de los Centros Docentes, en su disposición Adicional Segunda, ha definido la población escolar con necesidades educativas especiales como aquella que requiera, en un periodo de escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas por padecer discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, por presentar sobredotación, por manifestar trastornos graves de conducto o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas.

En materia de educación especial son de destacar las quejas que a continuación se reseñan.

El expediente **Q/1779/99**, presentado por la Asociación de Padres de un Colegio de León, se pusieron de relieve diversas deficiencias funcionales, así como materiales y de ayudas técnicas, en base a las cuales no se estaba proporcionando la atención educativa acorde con las características personales de 33 alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en el centro referenciado.

Denunciaban, en general, una masificación de alumnos por aula, afectando este hecho negativamente a los estudiantes con necesidades educativas especiales (a.c.n.e.e), ya que veían reducidas las horas de apoyo como consecuencia de que los tres profesores existentes en el Centro se veían obligados a distribuir su tiempo entre los niños con necesidades educativas especiales. Ocurriendo otro tanto, en opinión de los padres afectados, con los especialistas en logopedia, fisioterapeuta y cuidadores.

En definitiva, reclamaban mayor dotación en cuanto a recursos, medios técnicos y apoyos complementarios, al objeto de garantizar una efectiva educación de calidad a estos escolarizados en el centro docente que hoy nos ocupa.

La respuesta adecuada a las necesidades educativas especiales del alumnado, asociadas a su historia educativa y escolar o debidas a condiciones personales de discapacidad psíquica, motora o sensorial, exige siempre tomar decisiones que tiendan a equilibrar las medidas específicas de adaptación y las medidas que hagan posible su participación en un contexto escolar lo más normalizado posible.

En este sentido, el proceso de toma de decisiones tendentes a ajustar en cada caso la respuesta educativa a las necesidades particulares del alumno implica, de un lado, identificar y valorar de forma cuidadosa y precisa dichas necesidades, y por otro, concretar la oferta educativa ordinaria o específica, que habrá de incluir las medidas y apoyos necesarios.

En consonancia con ello, se pidió a la Dirección Provincial de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León nos informase ampliamente sobre la cuestión planteada.

Una vez analizado a la luz de la legislación aplicable el contenido de la información facilitada por la Administración en cuestión, se constató que la dotación de personal especializado con que contaba el Centro se ajustaba en términos general a las proporciones profesor/nº alum-

nos establecida en la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 18 de septiembre de 1990.

Ahora bien, lo cierto es que la dotación de un solo fisioterapeuta resultaba a todas luces insuficiente y ello porque la persona que ocupaba el puesto estaba sujeta a una reducción de horario laboral por razones sindicales.

Por ello, esta Institución consideró necesario hacer llegar a la Dirección Provincial las siguientes circunstancias y conclusiones, a saber:

Con anterioridad al comienzo del curso 1999-2000 el Colegio Antonio Valbuena, según la APA y la propia Dirección del Centro se podía considerar suficientemente dotado de recursos personales, para atender correctamente al número de alumnos con necesidades educativas especiales. Pero el incremento importante en el número de alumnos con estas características en el presente curso hace que se haga sentir la necesidad a su vez de un aumento de dichos medios, en general y sobre todo en lo que se refiere a Auxiliares Técnicos Educativos y Fisioterapeutas.

No cabe duda que la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo recoge principios ya introducidos por la Ley de Integración Social del Minusválido, por lo que entre sus objetivos está el dotar al sistema educativo de todos los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general y a los que el resto de los alumnos pueden llegar con normalidad. A cuyo fin se han establecido toda una serie de medidas compensatorias y otras varias de carácter excepcional que cabe extraer no solo del texto de la citada norma, sino en general del espíritu y finalidad de la misma.

Lo que nos lleva a valorar la importancia del criterio mantenido por parte de la Administración Educativa a la hora de aplicar las normas que regulan la atención educativa de los acnee que, pese a resultar taxativa, aún permite actuar bajo criterios de flexibilidad. Sobre todo teniendo en cuenta que en lo que se considera "alumnos que carecen de autonomía debido a la gravedad de su déficit motor" (art. 2º 22.4 de la Orden Ministerial 18-9-90) caben distintos grados de dependencia y distintos niveles de necesidad de atención, lo cual invoca un criterio de discrecionalidad en favor de la Administración Educativa al aplicar las proporciones profesor/alumno, previstas en la citada norma, evaluando y priorizando las situaciones concretas.

A mayor abundamiento, ello viene a justificar que el RD 696/95 en su art. 5º encomiende al Ministerio de Educación y Ciencia la aplicación de las garantías para la calidad de la enseñanza prestando atención prioritaria a aquellos factores que favorezcan la calidad y mejora de la enseñanza, adoptando a tal fin las medidas necesarias "en lo que concierne a la cualificación y formación del profesorado, la elaboración de los proyectos curriculares y de la programación docente, la dotación de medios personales y materiales, la promoción de la innovación e investigación educativa y la adaptación en su caso, del entorno físico".

Todo lo cual, en presencia, como no puede ser menos, del Título I de la Constitución, cuyo art. 49 establece un mandato de acción positiva a cargo de los poderes públicos, lo que necesariamente nos lleva a la conclusión de que la ratio profesor/nº de alumnos del art. 2º de la OM de 18-9-90 constituye un mínimo inderogable, debiendo la Administración Educativa, en presencia de las verdaderas necesidades, arbitrar las soluciones necesarias para garantizar la educación de los acnee.

Respecto de las circunstancias de hecho que esta Institución pudo apreciar a través de los informes facultativos de los alumnos, la visita efectuada al Colegio y otros elementos de información, se concluyó que los recursos personales destinados a los acnee del CP "Antonio Valbuena" no eran suficientes para garantizar su integración a pesar de encontrarse dentro del mínimo legal exigido. Sobre todo por lo que se refería al número de Fisioterapeutas, por las razones ya aludidas, y de Auxiliares Técnicos Educativos, ya que de los seis con que contaba el centro en aquel momento, solamente cuatro lo eran a tiempo completo y el número de alumnos con discapacidad motórica, únicamente o con otras minusvalías asociadas era de 25, lo cual aumentaba la necesidad de contar con mayor número de ATE.

Por todo ello, esta Institución en uso de las facultades que le confiere el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, estimó oportuno formular la siguiente Resolución*:*

"Que se proceda con la máxima celeridad a crear y proveer nuevas plazas de Fisoterapeutas y Auxiliares Técnicos Educativos en el Colegio Público "Antonio Valbuena".

Que esto se lleve a cabo con carácter de medida definitiva y no coyuntural, con el fin de evitar el recrudecimiento del problema en cursos venideros, a no ser que se prevea la disminución en el número de a.c.n.e.e.

Que se valore, desde la realidad cotidiana de estos alumnos, la conveniencia de aumentar las plazas de Maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje."

Dicha resolución fue objeto de rechazo debidamente motivado por parte de la Dirección Provincial de Educación de León, en base a la argumentación que a continuación transcribimos:

"La atención de los alumnos con necesidades educativas especiales, en las dificultades que los alumnos puedan presentar, corresponde tanto al profesorado ordinario como al personal especializado, valorando que globalmente la dotación del Centro es adecuada a las necesidades existentes.

Como se indica en la comunicación del 17 de febrero de esta Dirección Provincial durante el curso escolar 98/99 y 99/00, con fechas de 11 de enero de 1999 y de 21 de octubre del mismo año, se solicitó a la Subdirección General de Educación Especial y Atención a la Diversidad del Ministerio de Educación y Cultura la dotación de una fisioterapeuta para el Centro que no se concedió. Con fecha 3 de febrero de 2000 se vuelve a solicitar los servicios de este profesional a la Consejería de Educación y Cultura (Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa-Servicio de Atención a la Diversidad) de la Junta de Castilla y León, no habiendo sido comunicada la decisión de aceptación o rechazo.

La dotación actual de Auxiliares Técnicos Educativos, 5 a tiempo completo y 1 a tiempo parcial, se estima que es suficiente para el número de alumnos con necesidades educativas de carácter motor en el centro.

La dotación de Maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje respeta los parámetros legales y es proporcionalmente homologable a la situación del resto de los centros de la provincia.

Respecto al carácter definitivo de la medida, tanto en lo que respecta a los Auxiliares Técnicos Educativos como a los Maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje se valora que la proximidad en la incorporación del primer ciclo de la ESO a los Institutos de Enseñanza Secundaria no aconseja crear plazas que previsiblemente habrán de suprimirse al disminuir el número de alumnos con necesidades educativas especiales."

En el expediente **Q/1820/99,** la Asociación de Padres de alumnos del Colegio Público Antonio Valbuena acudían a esta Institución para reivindicar un transporte escolar que facilitara los desplazamientos, a la hora de comer, a los alumnos que padecieran alguna discapacidad motórica ya que desde las instalaciones del parvulario hasta el comedor existía una distancia de al menos 500 metros.

La solución que hasta el momento se les había ofrecido desde la Administración Educativa era la de proceder a transportar a los niños en sus sillas auxiliados por los jóvenes que realizaban la Prestación Social Sustitutoria. Esta solución, a juicio de los reclamantes, no facilitaba una verdadera integración de estos alumnos, los cuales, por otra parte, tenían asociados a sus discapacidades otros problemas de salud que les hacía muy vulnerables ante las inclemencias climáticas de la ciudad de León.

Admitida la queja a trámite y solicitado el correspondiente informe se nos comunicó lo siguiente:

"1º/ El transporte escolar gratuito corresponde a alumnos cuya residencia se encuentre a una distancia del centro escolar de al menos 3 Km.

2º/ El transporte escolar no se presta en el municipio de León a alumnos residentes en el mismo. No obstante esta Dirección Provincial, previo acuerdo con los padres, estableció un servicio de transporte escolar gratuito al comienzo y finalización de la jornada escolar (mañana-tarde) teniendo en cuenta las especiales circunstancias de estos alumnos y para posibilitar la integración de los mismos en el centro.

3º/ Asimismo se dotó al centro de un servicio de comedor escolar, que voluntariamente pueden utilizar los alumnos que lo deseen, todo ello para evitar el posible trastorno de un nuevo desplazamiento en transporte escolar al mediodía.

4º/ Además de lo manifestado, se hace constar que, aparte de la no obligatoriedad legal de establecer el transporte escolar solicitado para 500 metros dentro del recinto escolar y alumnos de educación infantil (enseñanza no obligatoria), no hay precedente alguno en la provincia de León".

Si bien los argumentos esgrimidos por la Administración Regional se ajustaban a derecho, esta Institución, en atención a las especiales circunstancias del caso procedió a formular la siguiente Resolución:

"Que se reconsidere la posibilidad de ampliar la medida compensatoria en favor de una más eficaz respuesta educativa para los alumnos con necesidades educativas especiales del CP Antonio Valbuena, consistente en facilitar también el transporte escolar desde el parvulario al comedor y viceversa".

Dicha resolución fue aceptada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en los siguientes términos:

"En relación con la sugerencia efectuada, pongo en su conocimiento que según ha informado el Director Provincial de Educación para el próximo curso 2000/2001 ya está previsto el transporte escolar a mediodía para los alumnos con necesidades educativas especiales del Colegio "Antonio Valbuena" de León."

Distinto contenido fue lo que se puso de manifiesto en el expediente **Q/1915/99.** En síntesis el reclamante mostraba su disconformidad con la escolarización de su hijo en el Colegio de Educación Especial "Sagrado Corazón" de León, ya que consideraba que la atención prestada no resultaba adecuada a las especiales necesidades educativas del niño.

Admitida a trámite dicha reclamación se iniciaron las gestiones de investigación con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto, y proporcionar al compareciente una exacta información del estado de la cuestión en el tiempo en que se produjo la apertura de su expediente.

Recibido el informe de la Inspectora de Educación, se pusieron de manifiesto las siguientes consideraciones:

"1º.- El alumno, nacido el 30 de mayo de 1987, esta - ba escolarizado en el centro de su localidad (CRA de Villager), que lo atendía con sus recursos de centro ordinario, hasta la emisión del dictamen de escolariza - ción de abril de 1996, con el que el niño hubiera sido escolarizado en el centro específico de Ponferrada, más próximo a su domicilio.

Con el traslado de su familia a León, procedente de Robles de Laciana, el niño fue escolarizado en CP De E.E. Sagrado Corazón de León, según dictamen de esco - larización del Equipo de Orientación de Villablino, fechado el 18 de abril de 1996. El colegio manifiesta que la familia siempre se ha demostrado resistente a la esco - larización del alumno en un centro específico, si bien firmó su acuerdo con el dictamen.

A instancias de la familia, el centro hace una nueva valoración y emite un nuevo dictamen de escolarización, firmado el 30 de abril de 1999 por la orientadora del centro y el EOEP León 1 (Equipo de Orientación Educa - tiva y Psicopedagógica León 1), ante el traslado del domicilio familiar a Sahagún.

Este segundo dictamen de escolarización de 30-4-99, propone también la modalidad de Centro Específico de Educación Especial, estableciendo como plazo de revi - sión la finalización de la etapa de Educación Básica Especial. La familia firma su desacuerdo con el mismo. El centro manifiesta que el alumno causa baja en el colegio en junio de 1999 y no se incorpora al centro en septiembre (al no existir centro especificado de Educa - ción Especial en Sahagún, el alumno tendría que estar escolarizado en el colegio en régimen de internado, ya que tampoco existen en dicha localidad unidades de Educación Especial sustitutorias de centros de E.E., a que se refiere el artículo 14.8 de la OM de 14 de febrero de 1996).

2.- El proceso de escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales está dispuesto básica - mente por la OM de 14 de febrero de 1996 (BOE de 23 de febrero) que regula el procedimiento para la evalua - ción y el dictamen de escolarización, capítulo II.

La escolarización en centros de E. Especial se hace de acuerdo con la evaluación y el dictamen realizado por el EOEP cuando se requieren adaptaciones signifi - cativas y en grado extremo en las áreas del currículo que le corresponde al alumno por su edad (art. 19.1 del RD 696/95 de 28 de abril, de ordenación de la E. Espe - cial, BOE de 2 de junio, y artículos 14.7 y 14.8 de la OM de 14 de febrero de 1996 por la que se regula el proce - dimiento para la realización de la evaluación psicopeda - gógica y el dictamen de escolarización, BOE de 23 de febrero) siendo la adscripción de los alumnos a los ciclos conjugando naturaleza y grado de discapacidad con intereses, competencias, estilos de aprendizaje, expectativas de progreso, según lo regulado en la dispo - sición 5 a) de la Resolución de 25 e abril de 1996 (BOE de 17 de mayo). Es el Equipo de Orientación correspon - diente de la Dirección Provincial quien tiene competen - cias para realizar la propuesta de escolarización, en función de las necesidades del alumno y de las caracte - rísticas de los centros. La Dirección Provincial resuelve sobre la escolarización del alumno (función delegada a veces en las Comisiones de Escolarización), en función de la modalidad educativa propuesta y los recursos que requiere el alumno. Según consta en el dictamen de escolarización.

La participación de los padres en dicho proceso está contemplada en el artículo 9 y 14 del RD 696/95 de 28 de abril (BOE de 2 de junio) y artículo 44.5 de la OM de 14 de febrero de 1996 ya citada. Según esta normativa, los padres podrán elegir centro entre aquellos que reú - nan los recursos materiales y personales adecuados y de acuerdo con el dictamen de escolarización emitido por el Orientador. El número de centro específicos de E.E. en León capital no permite una oferta muy ampliada, ya que sólo existe uno público y dos concertados, uno de los cuales sólo tiene formación profesional adaptada y el otro se centra en alumnos con problemas motóricos.

No corresponde a las familias elegir entre centro ordinario y centro de Educación Especial con la norma - tiva existente, ya que el informe de evaluación psicope - dagógica y el dictamen de escolarización determinan los recursos personales y materiales necesarios para una atención educativa de calidad. Así lo expresa la mencio - nada normativa, reiterada por escrito de la Subdirectora General de E.E. y de Atención a la Diversidad, de 30-5-97, remitido a la Dirección Provincial de León ante la consulta formulada por ésta por otro caso similar, plan - teado ante la resistencia de una familia a aceptar la modalidad de centro específico".

Una vez valorado el asunto y a la vista de cuanto se manifestó en el informe transcrito, el Procurador del Común no observó ningún dato objetivo que hiciera deducible una actuación de la Administración Educativa que implicara una infracción del ordenamiento jurídico. Esto es, la escolarización del niño en el Colegio de Educación Especial "Sagrado Corazón", resultaba ajustada a las previsiones establecidas en la normativa que rige la educación de los alumnos con necesidades especiales.

En el expediente **Q/565/00** se denunciaba que en el centro escolar "Fray Juan de La Cruz", sito en la localidad de Segovia, existían diversas deficiencias funcionales, así como materiales y de ayudas técnicas, con lo que no se estaba proporcionando la atención educativa acorde con las características personales de 25 alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en dicho centro, habida cuenta de la insuficiente plantilla de personal especializado.

A juicio de los reclamantes, esta situación denotaba una masificación de alumnos por aula, afectando este hecho negativamente a los estudiantes con necesidades educativas especiales ya que veían reducidas las horas de apoyo como consecuencia de que el personal especializa-

do (más concretamente el logopeda, que procedía de otro centro) tenía que distribuir su tiempo entre los 25 niños, discapacitados psíquicos, motóricos y sensoriales, de este colegio y los escolarizados en el CP "Domingo de Soto". Ocurría otro tanto, en opinión de los padres afectados, con los especialistas de fisioterapeuta y cuidadores que no podían atender todas las necesidades que los niños precisaban.

En definitiva, reclamaban una mayor dotación en cuanto a recursos, medios técnicos y apoyos complementarios con el objeto de garantizar una efectiva educación de calidad a los alumnos con necesidades educativas especiales.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución del Procurador del Común, se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba.

Recibido el informe, en el mismo se pusieron de manifiesto los siguientes datos:

"En respuesta al escrito remitido por el Procurador del Común de Castilla y León, registrado en dicha Institución con el número de referencia Q/565/00, sobre un asunto de presumible insuficiencia de plantilla de personal especializado en el CEIP "Fray Juan de la Cruz" Segovia, pongo en conocimiento de V.I. el siguiente:

1º.- Los alumnos con necesidades educativas especiales (a.c.n.e.e.s.), diagnosticados por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica que atiende el Centro son los siguientes:

	EDUCACIÓN INFANTIL			EDUCACIÓN PRIMARIA						Total
	Segundo Ciclo			Primer Ciclo		Segundo Ciclo		Tercer Ciclo		
	3 años	4 años	5 años	1º	2º	3º	4º	5º	6º	
	2			7		3	4	3	6	25
Total	2			7		7		9		25

2º.- La tipología correspondiente a estos 25 alumnos queda reflejada en el siguiente cuadro:

Nivel Pedagógico		TIPOLOGÍA					TOTAL
		Psíquicos	Problemas de conducta	Motóricos	Motóricos con otras deficiencias	Plurideficientes	
Ed. Infantil	3 años			1	1		2
	4 años						
	5 años						
Ed. Primaria	1º	5	1		1		7
	2º						
	3º	3					3
	4º	3			1		4
	5º	1		1	1		3
	6º	5				1	6
Total		17	1	2	4	1	25

3º.- Los recursos con que cuenta el centro para proporcionar los apoyos correspondientes a las necesidades educativas especiales que presentan estos alumnos son:

-Profesores de Pedagogía Terapéutica: 2 (50 horas lectivas semanales).

-Profesores de Logopedia: 1 (este profesor dedica 6 horas al CEIP "Domingo de Soto" de Segovia de sus 25 horas semanales).

-Cuidadores (Ayudantes Técnicos Educativos):2

4º.- Las ratios de profesionales con que deben contar los Centros están recogidas en al Orden Ministerial de 18/09/1990 (BOE de 2/10/1990). Dicha ratio es la siguiente:

**Profesores de apoyo para la Educación Especial (P.T.)*

-Alumnos con deficiencia motórica 1/ 8-12

-Alumnos con deficiencia psíquica 1/ 9-12

-Alumnos con problemas de comportamiento y pluridefic. 1/ 6-8

**Logopedas (AL)*

-Alumnos con deficiencia motórica 1 / 20-25

-Alumnos con deficiencia psíquica 1 / 30-35

-Alumnos con problemas de comportamiento y pluridefc. 1 / 20-25

**Auxiliares Técnicos Educativos (ATE)*

-Alumnos con deficiencia motórica 1 / 15-20

-Alumnos con problemas de comportamiento y pluridefc. 1 / 15-20

5º.- Para una adecuada interpretación de estos datos hay que realizar las siguientes puntualizaciones:

a) No todos los a.c.n.e.e necesitan el apoyo de todos los especialistas. En función de su tipología pueden necesitar el concurso de unos u otros especialistas y en ocasiones de todos. Será el Equipo Técnico del Centro quien determinará la participación del que corresponda en función de las características de los alumnos.

b) En cualquier caso, en función de las ratios establecidas por las Autoridades Educativas, el Centro cuenta con especialistas suficientes para tender los apoyos de los a.c.n.e.e.s. escolarizados en el mismo centro.

6º.- Podría darse el caso de que, en opinión de alguno de los reclamantes, determinados alumnos tendrían que recibir más apoyo de los especialistas. Si esto fuese así habría que recordarle que, como recoge en su escrito el Procurador del Común "la respuesta adecuada a las necesidades educativas especiales del alumnado, asociadas a su historia educativa y escolar o debidas a condiciones personales de discapacidad psíquica, motora o sensorial, exige siempre tomar decisiones que tiendan a

equilibra las medidas específicas de adaptación y las medidas que hagan posible su participación en un con - texto escolar lo más normalizado posible". Si el apoyo es excesivo podría romperse ese equilibrio en detrimento de una adecuada participación en un contexto escolar normalizador. En cualquier caso sería, como ya queda apuntado, el Equipo Técnico del Centro el que tiene que determinar el apoyo necesario para cada alumno."

Dicha información fue trasladada al reclamante, con lo que finalizamos nuestra actuación.

Por último, resaltaremos en este epígrafe la reclamación **Q/1654/00,** en la que se nos puso de manifiesto la disconformidad de unos padres ante la denegación, cursada por la Dirección Provincial de Educación de Ávila, a una nueva prórroga de escolarización, en el Centro de Educación Especial "Santa Teresa" de Martiherrero (Ávila), para su hija de 22 años de edad.

Estudiados con detenimiento los datos proporcionados por el propio reclamante, le hicimos saber que no nos resultaba posible inferir la existencia de irregularidad alguna, habida cuenta de que la decisión de no autorizar "otra prórroga extraordinaria" en la escolarización de su hija, en el Programa de Transición a la Vida Adulta para alumnos con necesidades educativas especiales, se había efectuado en aplicación de lo dispuesto en los preceptos recogidos en la Orden de 22 de marzo de 1999 (concretamente, el punto quinto, apartado tercero, a saber: en cualquier caso, el límite de edad para permanecer en los programas será de veinte años...), por lo que no era posible la intervención de esta Institución sin infringir el principio de igualdad consagrado en la Constitución española.

1.1.2. Servicios complementarios

Con la denominación de "servicios complementarios" se hace referencia a aquellos servicios prestados por la Administración Educativa que, sin tener un componente específicamente educativo, posibilitan la efectividad del ejercicio de su derecho a la educación por parte de determinados alumnos, eliminando los obstáculos que les impiden su pleno disfrute.

En este concepto entran los servicios tales como comedor escolar y transporte escolar, ambos destinados a ofrecer a los alumnos una alternativa válida para solventar problemas que podrían dificultar su acceso a la educación.

Durante el año 2000 el mayor número de quejas recibidas en relación a los servicios complementarios se concretaron en el ámbito de los servicios de transporte escolar, (**Q/18/00, Q/29/00, Q/181/00, Q/236/00, Q/259/00, Q/453/00, Q/459/00, Q/627/00, Q/704/00, Q/747/00, Q/1085/00, Q/1498/00, Q/1790/00, Q/1966/00, Q/2138/00**), resultando prácticamente inapreciables las denuncias relativas al funcionamiento o la calidad del servicio de comedor escolar (**Q/182/00** y **Q/1943/00**).

La gran extensión de nuestra Comunidad Autónoma y la dispersión de su población en pequeños municipios hace que el transporte escolar tenga una especial importancia.

Podemos agrupar en los siguientes tipos las quejas relativas al transporte escolar:

- Peticiones de apertura de nuevas rutas de transporte para prestar servicio a alumnos de zonas no cubiertas por las rutas ya existentes. Se trata normalmente de alumnos que residen en una urbanización o zona rural donde habitualmente no accede el transporte escolar, ya sea por las malas condiciones de las vías de comunicación, por la escasa demanda existente para este servicio o por una cuestión de planificación de medios. Tal fue el caso de los expedientes registrados con los números **Q/1756/99** y **Q/2138/00**.

La labor del Procurador del Común en este tipo de quejas es comprobar la razonabilidad de las justificaciones esgrimidas por la Administración para negar la prestación directa de este servicio. Procediendo, en cada caso, a trasladar a los interesados la conveniencia de acogerse a alguna de las soluciones alternativas propuestas por la Administración, como modo de solucionar su problema.

- Excesiva duración de los desplazamientos, o falta de ajuste con los horarios escolares. Este tipo de situaciones provoca que en ocasiones alumnos lleguen a sus centros con antelación o por el contrario con retraso, respecto de la hora de inicio de las clases.

Tal fue el caso del expediente **Q/259/00**, en el que se denunciaba el problema que afectaba a dos alumnos que vivían en Astudillo (Palencia) y asistían a clases en el Instituto "Victorio Macho", sito en Palencia capital y ello porque, según nos decían, se había modificado arbitrariamente el orden de la ruta por donde discurría el autobús que trasladaba a otros alumnos procedentes de la localidad de Santoyo al Instituto "Camino de Miranda", lo que les perjudicaba, pues perdían parte de la primera y de la última clase todos los días (unos 15 minutos de cada clase) al ser los últimos en llegar por la mañana y los primeros en abandonar sus aulas al finalizar la jornada escolar.

Admitida la queja a trámite, solicitamos de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Palencia, un informe sobre el problema que había motivado la queja, en particular sobre las actuaciones y medidas de todo tipo que esa Administración había realizado hasta la fecha o entendía que debían realizar en torno al problema planteado y, en su caso, medidas que pensasen adoptar de manera inminente para la solución del mismo.

Con fecha 23 de marzo de 2000, una vez recabada la información pertinente de la Dirección Provincial de Educación, se nos informó de lo siguiente:

"La escolarización de alumnos de Educación Secundaria Obligatoria para el curso 1999/2000 está regulada por el RD 366/1997, de 14 de marzo (BOE del 15), por el que se regula el régimen de elección de centro educativo; la OM de 26 marzo de 1997 (BOE del 1 de abril), por la que se regula el procedimiento para la elección de centro educativo y la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria; las Instrucciones de la Dirección General de Centros Educativos, de fecha 11 de diciembre de 1997, para la adscripción de Centros de Primaria a Centros de Secundaria, la delimitación de las zonas de influencia de los centros, y la ordenación del proceso de admisión y matriculación de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, y las Instrucciones de la Dirección General de Centros Educativos, de fecha 22 de diciembre de 1998, sobre el proceso de escolarización de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil, Primaria, Secundaria y Escuelas Oficiales de Idiomas, y sobre planificación del curso escolar 1999/2000.

En las Instrucciones de 11 de diciembre de 1997, la instrucción 4ª, apartado b), dice textualmente: "Los centros cuyos alumnos hayan de escolarizarse en Educación Secundaria Obligatoria, mediante transporte escolar, serán adscritos de acuerdo con la planificación que realice al efecto la Dirección Provincial, donde se tendrá en cuenta la oferta educativa y la planificación del transporte escolar de la provincia".

En la Resolución de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura en Palencia por la que se adscriben, a efectos de escolarización, Centros de Educación Primaria a Centros de Educación Secundaria y se establecen los criterios a tener en cuenta para la coordinación pedagógica entre los Centros Públicos de Educación Primaria que imparten el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria y los Institutos de Educación Secundaria a los que se encuentren adscritos, se establece que el C.P.C. "Anacleto Orejón" de Astudillo está adscrito al IES "Camino de la Miranda" de Palencia. Por tanto, los alumnos procedentes de Astudillo tienen derecho sólo a transporte escolar para asistir al IES "Camino de la Miranda", al que están adscritos.

No obstante, una vez finalizado el proceso de escolarización del curso 1999/2000, y a petición de los padres de varios alumnos que querían matricular a sus hijos en el IES "Victor Macho", se informó de la posibilidad de utilizar el transporte escolar del IES "Camino de la Miranda", siempre y cuando no perjudicase, en cuanto al horario, a los alumnos transportados al IES "Camino de la Miranda". Sólo los padres de estos dos alumnos los matricularon en el IES "Víctor Macho"; los demás optaron por otras soluciones.

En el curso 1999/2000 el horario del IES "Camino de la Miranda" comienza a las 8 horas y 30 minutos y finaliza a las 14 horas y 20 minutos y en el IES "Víctor Macho" empieza a las 8 horas y 20 minutos y termina a las 14 horas y 10 minutos. Al comienzo de curso el transporte llegaba a las 8 horas, 15 minutos al IES "Víctor Macho" y a las 8 horas y 20 minutos al IES "Camino de la Miranda". Los padres de los alumnos transportados de Astudillo manifestaron, varias veces, sus quejas porque sus hijos, que asistían al centro al que estaban adscritos, tenían que coger el autobús 10 minutos antes de los que les correspondía. Ante esta protesta, se explicó la situación a los padres de los dos alumnos y se les dio la opción de cambiar las clases en el IES "Camino de la Miranda". Los padres optaron por no cambiarles de Centro por lo que los dos alumnos que asisten al IES "Víctor Macho" pierden siete minutos de la primera hora de clase y cinco de la última.

La Dirección Provincial de Educación ha escuchado y dialogado con todas las partes intentando que los padres de los alumnos del IES "Camino de la Miranda" aceptasen que sus hijos saliesen de casa 10 minutos antes para no perjudicar a los otros dos alumnos. Estos se mantuvieron en la postura de no ceder a esa petición y obligaron a la Dirección Provincial a cambiar el horario de la ruta ajustándolo al del IES "Camino de la Miranda". No obstante, a los dos alumnos citados se les permite viajar en el autobús, aunque no tenga derecho, e incluso, se indicó al conductor del autobús que diese un pequeño rodeo, lo que supone 2 ó 3 minutos más de transporte, para que los dos alumnos pierdan el menor tiempo posible de clase".

A la vista de esta información se resolvió archivar la procedencia de la queja en cuestión, circunstancia que se comunicó al reclamante en cumplimiento con lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/94, de 9 de marzo.

- Seguridad vial en el transporte escolar. De las quejas tramitadas en relación con la seguridad vial durante el año 2000 nos detenemos en el análisis de las quejas **Q/704/00** y **Q/1966/00,** ambas concernientes a la falta de condiciones de seguridad de las paradas del autobús escolar en la localidad de La Vega de los Viejos, un pueblo de la montaña leonesa.

En la primera de las reclamaciones, expediente **Q/704/00**, se denunciaba el riesgo que suponía para nueve alumnos, en edades comprendidas entre los cuatro y trece años, el tener que coger el autobús escolar en la parada que se ubicaba en la propia carretera general, en detrimento de hacerlo en el casco urbano del pueblo La Vega de Viejos, donde residían.

Admitida a trámite la queja se iniciaron las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los hechos. A tal efecto se solicitó un informe a la Jefatura Provincial de Tráfico de León, el cual se recibió con suma prontitud.

En dicho informe se nos constató que los escolares tenían que esperar al autobús bajo unos soportales exis-

tentes al lado de la carretera, sentido Comellana, a continuación, el microbús se desplazaba unos 200 metros, hasta un lugar en que efectúa un cambio de sentido, volviendo sentido Piedrafita de Babia cruzando, entonces, los escolares la carretera en cuestión hasta que subieran al vehículo.

El trayecto de vuelta finalizaba entre las 17,10 y las 17,30 horas, dependiendo de que el vehículo hubiera entrado o no en alguna localidad a dejar a algún escolar. En este caso, dejaba a los niños en sentido Comellana, teniendo éstos que cruzar la vía hasta unas escaleras que les conducía al casco urbano. En la zona donde el vehículo realizaba las paradas, además de ser estrecha, no existía señal alguna de peligro, paso de peatones, limitación de velocidad, etc.

Del contenido del citado informe se dio cuenta a la Delegación Territorial de León, sugiriendo, esta Institución, la conveniencia de que el autobús realizara la parada dentro del casco antiguo -pues sólo suponía 200 metros desde el cruce de la C-633 hasta la plaza de la localidad de La Vega de Viejos- evitándose con ello los inconvenientes descritos.

En el curso de nuestras investigaciones la citada Delegación Territorial nos hizo saber, mediante comunicación administrativa de fecha 12 de julio, que era cierto que la parada de autobús se efectuaba en la carretera a una distancia inferior a 200 metros del núcleo urbano, pero que lo hacían así porque la entrada al interior de la población exigía un tiempo de 8 a 10 minutos (entrada - dar vuelta- salida) lo cual resultaba contraproducente ya que era una ruta en las que dadas las características de la zona tenía ya unos tiempos de recorrido bastantes altos.

No obstante, añadían en su informe, la Dirección Provincial de Educación, de cara al curso 2000/2001, tratarían de reestructurar la referida ruta de forma que permitiera la entrada del autobús que realiza el servicios de transporte escolar en dicho Pueblo.

Sin embargo, meses más tarde, volvimos a tener conocimiento, a través de otra reclamación, registrada en esta ocasión con el número **Q/1966/00,** que la situación no había variado y que hasta la fecha (es decir, noviembre del año 2000) el autobús seguía recogiendo a los niños en la carretera.

Salta a la vista la falta de coordinación detectada, así como el exiguo control y seguimiento que, a nuestro juicio, ha ejercido la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en León, respecto de la Dirección Provincial de Educación en la problemática expuesta -en la que está en juego el derecho a la integridad física de unos escolares- ya que si bien se dijo en un primer momento que se solucionaría la cuestión, es lo cierto que en el curso siguiente las cosas siguieron, lamentablemente, como hasta entonces.

En el momento del cierre del informe nos encontramos a la espera de la emisión de una ampliación de información requerida a la Delegación Territorial de León, la cual pese haber sido reiterada en varias ocasiones no se ha recibido respuesta alguna.

- Incluimos como otro grupo de quejas relativas al transporte escolar aquellas recibidas, cada vez con más frecuencia, en las que distintas Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos de Centros Docentes Concertados reivindican la gratuidad en el servicio de trasporte escolar para los alumnos que acuden a este tipo de centros. Exponente de este tipo de reclamación lo conforman los expedientes **Q/1057/00** (AMPA del Colegio "Nuestra Señora de las Victorias", de Puebla de Sanabria -Zamora-) y **Q/1498/00** (AMPA Colegio "Amor de Dios", de Arévalo -Ávila-).

Hay que tener en cuenta, que en estos casos las normas que regulan el transporte escolar para Centros Concertados (opción escogida para escolarizar a los niños) establece que es optativo su establecimiento por parte de los propios centros concertados y que tendrá carácter voluntario.

El coste, por tanto, de dicho servicio es sufragado por los alumnos que lo utilizan y los precios han de ser autorizado por la Dirección Provincial de Educación de la provincia de que se trate. En este sentido en la propia Orden de autorización de los citados precios se establece la comparación de los mismos con lo que estuvieran establecidos para el transporte escolar de los centros públicos, distinguiéndose en consecuencia la procedencia y financiación de unos y otros.

Desde esta perspectiva, esta Institución no aprecia razón alguna para estimar la infracción al derecho de educación ya que es cosa comúnmente admitida que el absoluto respeto a este derecho fundamental no implica su extensión a las llamadas prestaciones complementarias, tales como el servicio de transporte escolar gratuito, que no tiene porque ser dispensado cuando libremente se opta por un Colegio Privado concertado. Los autores de la queja me hicieron llegar un escrito en el que manifestaban su descontento con mi actuación como Comisionado Parlamentario en este supuesto.

Por último, diremos que durante el año del año 2000 ha sido relativamente frecuente la remisión de reclamaciones (**Q/18/00, Q/29/00, Q/181/00, Q/236/00 Q/453/00, Q/459/00, Q/627/00 y Q/747/00**) en las que se reivindicaba la ampliación del transporte escolar gratuito a los niveles de enseñanza no obligatorios.

La cuestión ha quedado afortunadamente solucionada ya que, según nos fue comunicado por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, se acordó que a partir del curso académico 2000/2001 el servicio de transporte escolar estuviera abierto a los alumnos de todas las etapas educativa, de forma tal que los alumnos de Educación Infantil, así como de Educación Secundaria Postobligatoria y Formación Profesional Específica pudieran utilizar este servicio sin coste alguno.

1.1.3. Edificios escolares

Dentro de la sistemática expositiva del presente Informe, vamos a dedicar el siguiente apartado a dar cuenta de las quejas recibidas durante el año 2000, que hacen referencia a problemas relacionados con los edificios escolares.

De las quejas recibidas se deduce la existencia de centros deteriorados, ya sea por su antigüedad o por su mal uso, hasta el punto de resultar muy difícil su reparación. Es el caso denunciado en la queja **Q/111/99,** referida al Colegio "Padre Honorato del Val" sito en la localidad de Monzón de Campos (Palencia).

Igualmente, encontramos zonas donde la inadecuación entre la demanda y la oferta de plazas escolares determina la aparición de casos de masificación de centros, con ocupación de los espacios comunes de los mismos para habilitar aulas, lo que provoca un importante deterioro de la calidad de la enseñanza en la zona y pone de relieve la necesidad de nuevos centros que cubran la demanda real de plazas (**Q/2451/00**, referida al IES"Parquesol" de Valladolid).

No cabe duda que el estado de conservación de un centro docente se convierte en uno de los elementos fundamentales para determinar el nivel de calidad de la enseñanza impartida en el mismo.

En efecto, un centro que presenta deficiencias en su mantenimiento, que no cuenta con calefacción, que presenta goteras cuando llueve o que no se limpia con la necesaria diligencia, difícilmente podrá impartir una educación de calidad a sus alumnos. Y es que, si bien es cierto que la calidad de la docencia depende fundamentalmente de la preparación y de dedicación de los profesionales de la enseñanza, no es menos cierto que estos profesionales necesitan contar con unas condiciones materiales dignas para poder desempeñar correctamente sus funciones.

Esta Institución se muestra especialmente sensible a las quejas que recibe denunciando las malas condiciones de habitabilidad de algún centro docente, por cuanto que somos conscientes de que tales denuncias, lejos de constituir una mera reclamación de un mayor bienestar material, suelen presentarse ante este Procurador del Común cuando el deterioro de las infraestructuras del centro son de tal magnitud que impide un correcto ejercicio del derecho fundamental a la educación.

Así, un análisis de las quejas recibidas por tal motivo permite constatar que, en la mayoría de ellas, los interesados han agotado previamente todas las vías ordinarias de reclamación ante las autoridades educativa y sólo en última instancia, y siempre cuando la situación ha devenido en insostenible, se permiten trasladarnos su problema y pedir nuestra intervención.

Estas quejas, que presentan una casuística muy amplia, nos permiten concluir que persisten en nuestros días y en nuestra Comunidad Autónoma un número importante de centros docentes que presentan deficiencias en cuanto a su estado de conservación.

- Obras y reparaciones en centros escolares

En este apartado se va a dar cuenta de las quejas cuya problemática se centra en el deficiente estado que presentan las instalaciones de algunos centros educativos, provocadas por la deficiente conservación o el mantenimiento defectuoso, así como aquellas quejas que denuncian el deficiente estado del equipamiento que se pone a disposición de los alumnos y el personal docente del centro, o en su caso, la carencia de éste.

En este tema vuelve a plantearse el problema de distribución de competencias entre la Administración educativa y el Ayuntamiento del municipio donde se ubica el centro y que aborda la Disposición 17ª de la Ley Orgánica 1/90, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo.

Una muestra significativa lo encontramos en el expediente tramitado con el número **Q/111/99,** en el que se denunciaba importantes carencias constructivas en el colegio "Padre Honorato del Val" sito en la localidad de Monzón de Campos, en Palencia. Así, por ejemplo, se señalaba que la instalación eléctrica interior se encontraba grapada a las paredes directamente, sin tubos de protección o mecanismos homologados, incumpliéndose el Reglamento Electrónico de Baja Tensión. La carpintería exterior era, en su práctica totalidad, de hierro con vidrio sencillo. Las aulas carecían de aislamiento térmico o acústico, con lo que quedaba lejos el cumplimiento de la normativa de condiciones térmicas y condiciones acústicas.

El origen de las deficiencias indicadas no era sólo imputable al deterioro del edificio, sino más bien a la ausencia de inversiones practicadas por la Administración educativa competente.

Esta Institución ha podido comprobar que, en estas situaciones con frecuencia la Administración Local (a la que se le recuerda el deber de realizar aquellas actuaciones necesarias para la conservación y mantenimiento de los edificios escolares de conformidad con lo establecido en el art. 25.2-n de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), aducen la imposibilidad de abordar la inversión que requiere este tipo de actuaciones. Consecuentemente con ello expresan su negativa de aceptación a nuestras resoluciones, ya que alegan que la realización de las obras excede, con mucho, las posibilidades y recursos económicos de que disponen.

El retraso en la ejecución de obras y su realización en periodo lectivo, ha sido el motivo, así mismo, de presentación, entre otras, de las quejas registradas con los números **Q/2151/00** (referida al IES Vaguada de la Palma, sito en Salamanca) y **Q/2406/00** (referida al

Colegio Público Claudio Sánchez Albornoz, sito en Ávila).

En la queja **Q/2406/00** la Junta Directiva del AMPA del CP Claudio Sánchez Albornoz nos denunció no sólo el excesivo retraso en la ejecución de las obras de acondicionamiento de la cubierta del colegio que se estaban llevando a cabo, sino la ausencia de medidas de seguridad específicas que evitaran posibles daños ante eventuales caídas de objetos procedentes de las obra, toda vez que entre la barandilla -empleada como única medida de protección colectiva- y el arranque de la cubierta existía un espacio que entrañaba peligro.

Admitida a trámite la queja, se solicitó informe a la Delegación Territorial de Ávila, la cual nos comunicó que se había dado orden para mejorar las medidas de seguridad reclamadas, consistente en proteger la zona de la obra con una marquesina perimetral adosada de tal forma que entre el alero del tejado y la marquesina no hubiera espacio alguno para que así no pudiera caer absolutamente nada.

En este tipo de reclamaciones este Comisionado parlamentario, en sus resoluciones dirigidas a la Administración educativa, propone que la ejecución material de obras de reforma y mejora en centros escolares se lleven a cabo, preferentemente, en periodo estival, porque lo contrario repercute negativamente en el normal desarrollo de la actividad académica y, en definitiva, en el derecho de los alumnos a recibir una enseñanza de calidad.

. Instalaciones y equipamientos

Junto a la debida conservación de los centros docentes, la impartición de una enseñanza de calidad demanda que dichos centros cuenten con unas instalaciones suficientes para albergar los distintos servicios educativos y unos equipamientos mínimos que permitan un digno desempeño de las labores docentes.

La implantación del nuevo modelo educativo diseñado en la LOGSE lleva aparejada la necesidad de incrementar de forma sustancial el equipamiento de los centros docentes, tanto por lo que se refiere a su dotación de material escolar como por lo que afecta al número de instalaciones educativas. Así, la disminución de los ratios derivada de la LOGSE plantea la necesidad de habilitar aulas suficientes para acoger a la población escolar afectada por la medida.

La aplicación de los nuevos ratios ha originado un problema de falta de espacios para acomodar a los alumnos sobrantes, que en muchos casos se ha solucionado mediante la ocupación de los espacios destinado a usos comunes del centro, tales como bibliotecas, laboratorios, salas de actos o dependencias del claustro, causándose con ello un perjuicio a la calidad de la docencia impartida en el centro que supera con mucho a las ventajas derivadas de los nuevos ratios. Tal es el caso expuesto en la **Q/2451/00** referida al IES “Parquesol” de Valladolid.

Por otro lado, resulta endiente que las normas de desarrollo de la LOGSE introduce elementos de mejora de la calidad de la enseñanza que precisan para su concreción de nuevas instalaciones educativas, cono es el caso de los talleres de tecnología, laboratorios, aulas de música, etc.

1.1.4. Becas, ayudas al estudio y subvenciones

La Ley Orgánica 1/1990, de 1/90, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, dispone la obligación de los poderes públicos de compensar las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos a través de becas y ayudas al estudio.

Las becas y ayudas constituyen una de las medidas más eficaces para la compensación de desigualdades en el ámbito educativo, no obstante lo cual, su concesión o denegación por parte de la Administración educativa no son objeto de especial supervisión por parte de esta Institución por razones puramente competenciales, ya que la potestad para su regulación, convocatoria y concesión, se encuentra en manos de la Administración del Estado y no de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En efecto, el régimen jurídico de las becas y ayudas al estudio de carácter personalizado convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia está fundamentalmente constituido por el RD 2298/1983, de 28 de julio, y por las Órdenes que regulan anualmente los requisitos académicos, económicos y procedimentales que se exigen para ser beneficiario de alguna de las becas convocadas.

Con carácter específico diremos, que a través de las quejas recibidas, tratamos de comprobar en una primera aproximación, que en la tramitación del procedimiento de solicitantes de beca se aplique rigurosamente, por la Administración Pública Educativa, los preceptos contenidos en el mentado RD, por el que se regula el sistema de becas y ayudas al estudio de carácter personalizado.

Cabe significar, que en la mayoría de las ocasiones la sociedad demanda un incremento de la cuantía de las ayudas individuales de transporte (**Q/184/00**, es ejemplo de ello). Por lo general los padres y madres de alumnos, sobre todo aquellos que residen en el mundo rural, denuncian la insuficiencia de las ayudas individuales de transporte otorgadas por la Administración educativa. Unas ayudas, cuyo reducido importe no permite a algunas familias encontrar soluciones válidas para el traslado de sus hijos a los centros docentes.

Persiste, igualmente, la demanda (como ha sido el caso en las reclamaciones registradas con los números **Q/206/00** y **Q/1498/00)** relativa a la gratuidad de los libros de texto y material didáctico para los alumnos que cursen estudios obligatorios.

Al respecto, el Procurador del Común de Castilla y León alienta al Gobierno Regional de esta comunidad para que impulse alguna medida efectiva que contribuya

a eliminar la carga económica que supone para las familias la adquisición de los libros de texto.

1.1.5. Consejos escolares

El Consejo escolar es el órgano que posibilita la participación de los diversos sectores implicados en los centros docentes, aunque los profesores también lo hacen a través del claustro y los padres a través de sus asociaciones.

El Consejo escolar es el órgano fundamental para la participación de la comunidad escolar. El nivel de implicación de los alumnos en el Consejo se posibilita mediante la elección de los mismos como miembros de éste órgano a partir del primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria (12 años), aunque los alumnos de Educación Primaria pueden, no obstante, participar en el Consejo Escolar en los términos que se establecen en los correspondientes reglamentos orgánicos de los centros.

El régimen jurídico de los Consejos Escolares es el establecido en el capítulo II del Título II de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y los Reglamentos Orgánicos y Funcionales de los diferentes centros educativos, que deberán garantizar los principios de publicidad y objetividad de las elecciones, sin merma del derecho de participación que corresponde a todos sus titulares.

Persisten las quejas relativas a deficiencias de los centros, especialmente en lo relativo a conservación y equipamiento de los mismos.

En cuanto a lo primero, ha de hacerse constar que no pocas de ellas ponen de manifiesto el incumplimiento por parte de los Ayuntamientos de las obligaciones que les incumben en esta materia.

No obstante debe tenerse en cuenta, igualmente, que para numerosos municipios resulta poco menos que imposible hacer frente a esta carga que no pueden soportar por lo reducido de sus presupuestos.

De entre las quejas recibidas especial mención merecen los expedientes tramitados bajo los números **Q/475/00, Q/476/00, Q/477/00, Q/478/00, Q/479/00, Q/480/00, Q/481/00, Q/482/00, Q/483/00, Q/484/00, Q/485/00, Q/486/00, Q/487/00** y **Q/488/00**. Al tratarse del mismo asunto todas estas reclamaciones fueron acumuladas a la hora de su tramitación. En todas ellas los alumnos del primer curso del Ciclo Superior de Grabado y Técnicas de Estampación de la Escuela de Arte de León, denunciaban que en el transcurso del proceso electoral para elegir representantes de los alumnos en el Consejo Escolar de la referida Escuela de Arte, se había incurrido en irregularidades.

Admitidas las reclamaciones y solicitado informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en León, se nos informó que, efectivamente se había constatado la omisión, constitutiva de un defecto de forma, del trámite de audiencia a todos los interesados. Al constituir ello una infracción a lo dispuesto en el art. 84 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administración Común, se decidió ordenar la retroacción del procedimiento en sí al momento de su instrucción.

A la vista de la información facilitada al respecto, entendimos que el problema planteado había encontrado una solución satisfactoria ya que se había subsanado el error padecido, por lo que se decidió dar por concluida nuestra actuación.

1.2. Educación Universitaria

De acuerdo con la sistemática empleada en el presente Informe Anual, los próximos apartados los dedicaremos a dar cuenta de los aspectos que, relativos a la Enseñanza Universitaria, hemos entendido como más relevantes en atención a las particularidades que se desprendían de las quejas recibidas en esta Institución.

En lo que afecta al sistema de distribución de plazas universitarias, durante el año a que se refiere este informe se ha continuado recibiendo quejas, algunas de las cuales han motivado nuestra intervención ante las universidades afectadas. Ahora bien, es verdad que en la mayor parte de las mismas (**Q/2215/00, Q/2259/00, Q/2485/00,** entre otras) la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado evidentemente en términos acordes con la normativa de aplicación, con lo que al no incurrirse en ninguna irregularidad, se procedió a archivar sin más las reclamaciones.

1.2.1. Acceso a la Universidad

El derecho a la educación, como ya hemos apuntado, es un derecho reconocido y consagrado en la Constitución Española, en su art. 27. Ello no obstante, no se trata de un derecho ilimitado, sino que el mismo concreta su ámbito de imperatividad específicamente en la enseñanza básica, de la cual predica que será obligatoria y gratuita.

Por ello, cuando pretendemos extender este derecho al ámbito universitario, nos encontramos con la necesidad de precisar que, al tratarse de niveles de la enseñanza no obligatorios, el referido derecho no ostenta un carácter absoluto, sino que precisa un desarrollo legislativo que lo concrete y delimite.

En el momento actual, los principales motivos de reclamación, en lo que afecta al estudio en la Universidad son las que se refieren al establecimientos de límites máximos de admisión de alumnos.

El criterio para el acceso a la enseñanza universitaria es el de la capacidad de los alumnos, sin perjuicio de la adopción de las políticas necesarias para adecuar la capacidad a la demanda social.

En lo que afecta a la aplicación de los criterios de carácter académico establecidos por el RD 1005/1991, de 14 de junio, para adjudicar las plazas disponibles entre alumnos que se encuentren en la misma fase, esta Institución tramitó el expediente **Q/1475/00.** En dicha queja se denunciaba, lo que a juicio de los reclamantes entendían una discriminación, a la hora de realizar el cálculo de la nota media del expediente académico de los alumnos que provienen de BUP y COU frente a los que han cursado el bachillerato establecido en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General de Sistema Educativo.

Una vez examinado el motivo de la queja se procedió a su archivo, puesto que no se detectó ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por parte del Procurador del Común. Así las cosas se informó al reclamante que la disconformidad con la normativa aplicable no suponía en sí mismo una actuación irregular de la Administración pública, sino que mostraba su desacuerdo con la idoneidad en el modo de calificar a los alumnos de BUP y COU respecto de los de Bachillerato LOGSE, por lo que en el marco normativo de esta Institución no resultó posible llevar a cabo actuación alguna.

De los escritos recibidos en relación con la enseñanza universitaria, no todos comportan una denuncia, sino que, a veces, reflejan preocupaciones ante determinadas situaciones. Tal fue el caso de la reclamación **Q/811/00** en la que una estudiante de Zaragoza, nos ponía de manifiesto la imposibilidad de acudir a la prueba de evaluación para acceder a la Facultad de Traducción e Interpretación en la Universidad de Salamanca (19 de junio de 2000) al coincidir la fecha con la prueba de "Selectividad" de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En este caso se solicitó al Rector de la Universidad de Salamanca un informe en el que se corroborara la coincidencia de las fechas y el modo de evitar que esto ocurriera.

En contestación dada por el Vicerrectorado de Docencia de la referida Administración Universitaria se nos indicó que una vez tuvieron constancia del número de alumnos que no pudieran acceder a realizar las pruebas en estas fechas, se adoptarían las medidas necesarias para facilitar a los mismos la realización de las pruebas de acceso a titulaciones específicas de la Universidad de Salamanca, que serán comunicadas a los alumnos con la suficiente antelación para poderlas llevar a cabo.

1.2.2. Becas, ayudas al estudio y subvenciones

En lo que afecta al sistema de becas y ayudas al estudio, a tenor de lo que parece reflejar las quejas que sobre este y otros aspectos universitarios se reciben, esta Institución entiende prioritario aumentar la capacidad de opción de los estudiantes para iniciar y continuar sus estudios en la universidad de su preferencia, para lo cual no basta con facilitar la movilidad de los estudiantes, sino que se requiere también financiar directamente los costes derivados de la movilidad estudiantil, así como también los costes indirectos de los estudios universitarios, tanto a través de la concesión de beca, como la implantación de otras fórmulas de ayudas, como la ya experimentadas en otros países, consistentes en la subvención y aval de préstamos bancarios para la realización de estudios

Debe señalarse que, como en años precedentes, la aplicación de las fórmulas para determinar el nivel de patrimonio familiar del solicitante ha constituido el origen de la mayor parte de las quejas recibidas en esta materia.

Entre las cuestiones de carácter procedimental que, en materia de concesión de becas y ayudas al estudio, vienen analizándose, debe hacerse mención de aquellas quejas que sitúan su origen en la apertura de los expedientes de revocación de becas que se instruyen por la Administración educativas en virtud de los previsto en el Real decreto 2298/1983, de 28 de julio, y cuya resolución puede dar lugar a la devolución de las cantidades recibidas en concepto de beca.

En otros casos, lo que se cuestiona es la denegación en sí de la ayuda que se solicita. Tal fue lo planteado en el expediente **Q/1669/99**, en el que se denunciaba la decisión adoptada por la Diputación Provincial de León, de denegar la ayuda interesada por el compareciente por entender que no era uno de los supuestos previstos en el Reglamento de Ayudas de Estudios para los Funcionarios de dicha Entidad.

Concretamente, la disconformidad estribaba en que si bien el compareciente entendía que su hijo tenía derecho a una ayuda por realizar estudios fuera de la ciudad de León (pues aunque estaba matriculado en un centro dependiente de la Universidad de León, las clases se impartía en la Facultad de Ingeniería Agraria de Ponferrada), la Diputación argumentaba, por contra, que dichos estudios no eran encuadrables en dicha categoría y por tanto la ayuda a que tenía derecho era inferior a la pretendida porque se asimilaba a las ayudas para estudios cursados en la ciudad de León.

Admitida a trámite la queja, se solicitó informe a la Diputación de León, interesando la remisión del Reglamento objeto de discusión.

En contestación a nuestra solicitud, se remitió por dicha Corporación Local un informe en el que se nos hizo constar las siguientes circunstancias:

"1º Que con fecha 17 de marzo de 1999 y dentro del plazo habilitado al efecto, D. X, presenta solicitud de ayuda de estudios para dos de sus hijos, adjuntando los correspondientes certificados académicos, uno expedido por el Instituto de Educación Secundaria Legio VII y otro por la Universidad de León, en el que figura un sello con la leyenda "Escuela Superior y Técnica de Ingeniería Agraria de León. Ponferrada".

2º Que informada la propuesta de asignación de cantidades en concepto de ayudas de estudios por la Junta de Personal, fue dictaminada favorablemente por la Comisión de Régimen Interior de 17 de mayo de 1999.

3º Que por acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de mayo de 1999, se resuelve la concesión de las ayudas citadas, entre las que figura la solicitada por el Sr. X, con una cantidad de 61.983 ptas., correspondientes a una ayuda de la Clase B (22.914 ptas.) y otra de la clase A.2 (39.069 ptas.) del vigente Reglamento de Ayudas de Estudio.

4º Con fecha 15 de junio de 1999, el funcionario, presenta escrito, en el Registro de esta Diputación Provincial, por le que solicita se le revise nuevamente su solicitud por considerar que los estudios cursados por su hijo, estudios universitarios de Ingeniería Agraria, han sido clasificados como de la clase A2 "Estudios Universitarios cursados en Centro de la Ciudad de León", siendo correcta su clasificación en la clase A1 "Cursados fuera de la ciudad de León".

5º.- Con fecha 17 de junio de 1999, se emite informe por la Unidad de Personal en el que se justifica la decisión adoptada, en base a que el Reglamento de Ayudas de Estudio del Personal Laboral fue aprobado con fecha 2 de noviembre de 1994, año en el que no existía más Universidad que la ubicada en la "ciudad de León", sin que Ponferrada tuviera reconocidas competencias Universitarias, puestos que éstas comienzan a ejercerse en el curso escolar 96/97 y por otro lado al ser la Diputación una entidad cuyo ámbito competencial se extiende a toda la provincia de León, lo que supone que tiene trabajadores en diferentes localidades, La Bañeza, Astorga, Ponferrada, etc., si se hiciera una interpretación literal del Reglamento sería cuando se producirían situaciones de injusticia y discriminación, como sería el caso si fuera a la inversa, y el trabajador que preste y tenga su residencia en Ponferrada y su hijo esté cursando estudios en la ciudad de León, tendría los mismos gastos de desplazamiento, residencia y manutención que los alegados por el Sr. X, y sin embargo le correspondería una ayuda de la clase A2."

En base a estos antecedentes, y tras el estudio de la normativa aplicable al momento actual, esta Institución consideró oportuno realizar algunas conclusiones valorativas de carácter general.

El problema puesto a debate en el presente supuesto se circunscribía a determinar si los estudios universitarios de Ingeniería Agraria, cursados por el hijo del reclamante, y clasificados por la Diputación de León como de la clase A.2, se ajustaba a lo establecido en el art. 1º, apartado a) del Reglamento de Ayudas de Estudios para los Funcionarios de la Diputación Provincial de León, que textualmente dice:

"Artículo 1º.- Las ayudas al estudio, objeto del presente Reglamento se clasifican en:

a) CLASE A: Correspondientes al 1º y 2º ciclo de estudios universitarios y superiores, subdividiéndose a su vez en:

* A.1. Cursados fuera de la ciudad de León

* A.2. Cursados en Centros de la ciudad de León

* A.3. Cursados en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) ..."

A la vista del contenido de dicho artículo, y dado el claro sentido literal de los términos en que se expresaba la concesión de las ayudas de estudios a personal funcionario y laboral, esta Institución entendió que no cabía más interpretación que el literal, imposición que, por otra parte, no podía ser obviada y mucho menos dar a lo en ello dispuesto un sentido y alcance distinto de lo que resultaba de sus propios términos, porque más que interpretar lo que se había producido realmente, con la resolución desestimatoria a la solicitud de ayuda, era una modificación de lo preceptuado en el art. 1º hoy cuestionado.

A juicio de esta Institución tampoco resultaba admisible invocar, como único fundamento a la denegación, la eventual discriminación que se produciría si se diera el caso contrario, y ello porque es doctrina consolidada que para que pueda hablarse de discriminación es necesario que estemos ante dos casos substancialmente iguales y que esos dos casos sean tratados de manera diferente.

En base a todo lo anteriormente expuesto, y en tanto no se acomodara el Reglamento a los nuevos tiempos, no cabía una interpretación tan restrictiva como la que había realizado la Diputación.

Por ello, y de conformidad con el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución:

«Que en tanto no se proceda a modificar específicamente el Reglamento de Ayudas de Estudios para los empleados de la Excma. Diputación Provincial de León, la interpretación que debe darse al artículo 1º del mentado texto es la literal, porque de lo contrario se está dando a sus previsiones un alcance distinto del que resulta de sus propios términos.

Así mismo, en cuanto al supuesto concreto que nos ocupa, previos los trámites procedimentales oportunos, se reconozca el derecho a D. X a la ayuda de estudios de la Clase A.1., de acuerdo con lo previsto explícitamente en la norma de aplicación, y se proceda, en consecuencia, al abono por dicho importe.»

Dicha resolución fue aceptada por la Diputación de León procediéndose por ésta a su inmediato cumplimiento y al archivo del expediente por parte de esta Institución.

1.2.3. Funcionamiento de la Administración Univer - sitaria

La omisión en la actuación administrativa de la aplicación de las normas procedimentales, no meramente adjetivas sino de esencial contenido sustantivo y de las garantías que el ciudadano obtiene directamente de su aplicación, determina la calificación de irregular de dicha actuación.

El poder que a la Universidad pública corresponde de dictar actos administrativos que defendiendo el alcance y la calidad de su propia actividad educativa y el de la actividad, conocimiento y aptitudes de los ciudadanos que se han ubicado como alumnos en una posición definida por las normas que rigen la Institución, sitúa a la Universidad en el ámbito subjetivo de aplicación Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, reformada por la Ley 4/1999.

En relación con ello, a continuación resaltaremos algunos de los expedientes tramitados por esta Institución con ocasión de la denuncia, formulada por estudiantes, ante la falta de contestación de los escritos presentados por los mismos ante los órganos administrativos correspondientes.

Así por ejemplo, en el expediente **Q/806/99** un elevado número de alumnos pendientes de una asignatura de correspondiente al tercer año de carrera del título de Maestro Especialista en Educación Física, de una Escuela Universitaria de Magisterio, acudieron a esta Institución para denunciar que en los exámenes de la referida asignatura se incluían preguntas que no se ajustaban a los descriptores establecidos en los Planes Oficiales de Estudios, así como tampoco se adaptaban al contenido del programa de la asignatura cuestionada que figuraba en la guía académica.

Dicha situación había sido denunciada en varias ocasiones ante el Rectorado de la Universidad de Salamanca Administración, sin que, al parecer se hubiese dado contestación alguna al respecto.

Admitida la queja a trámite, solicitamos de la Administración universitaria afectada la emisión de un informe que indicara las razones del retraso que se apreciaba en la resolución de la reclamación, interesándonos sobre la necesidad de resolver la pretensión de los interesados. Así mismo interesamos conocer el criterio de evaluación empleado a fin de comprobar el alcance de los hechos denunciados.

Recibido el informe solicitado al efecto se nos reconoció expresamente que el escrito presentado por los alumnos en fecha 9 de abril de 1999 se encontraba pendiente de resolución administrativa.

En consecuencia, constatado que se había rebasado los plazos establecidos en la resolución de fecha 2 de noviembre de 1994, por la que se aprueba la adecuación de los procedimientos administrativos en virtud de la Ley 30/1992, en la Universidad de Salamanca, esta Institución, en el ejercicio de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, formuló la siguiente Resolución:

"Que en el plazo más breve posible, transcurrido ya en exceso el plazo legalmente establecido, se de respues - ta a las reclamaciones presentadas en su día, con estric - to cumplimiento de las previsiones establecidas sobre el particular en el art. 42 de la Ley 30/1992, dando cuenta de todo ello a esta Institución."

La resolución de esta Institución fue contestada en el mes de mayo de 2000 por el Rector de la Universidad de Salamanca, en el sentido que a continuación se transcribe:

"En relación al expediente Q/806/99 relativo a la queja planteada por diversos alumnos en relación a los exámenes de la asignatura "Teoría y Práctica del Acon - dicionamiento Físico" de tercer curso del título de Maestro Especialista de Educación Física de la Escuela Universitaria de Magisterio de Zamora, me complace informarle lo siguiente:

Primero.- Las reclamaciones formuladas por los alumnos han sido resueltas en vía administrativa.

Segundo.- Actualmente existe tan sólo un impugna - ción ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Salamanca que está en fase de prueba, y cuyo fallo, se acatará y llevará a ejecución por la Universidad de Salamanca.

Tercero.- En lo que se refiere al problema de fondo, el elevado índice de suspensos de la asignatura, se constata por el informe del Director de la Escuela que tras las gestiones realizadas desde este Vicerrectorado se ha solventado satisfactoriamente tanto para los alum - nos que inicialmente plantearon sus quejas como para el futuro."

La anterior respuesta de la Administración fue puesta en conocimiento de los interesados, procediendo consecuentemente a la finalización de la intervención de esta Institución al considerar que los hechos denunciados se habían solventado satisfactoriamente.

El problema suscitado en la queja **Q/1592/99,** tiene como protagonista a la Universidad de León. En dicha reclamación, el compareciente denunciaba la falta de resolución a una reclamación presentada en fecha 29 de junio de 1999, que había sido interesada al amparo de lo previsto en el art. 37 de la Ley 30/1992, en el que solicitaba una copia de su examen de latín correspondiente a la convocatoria de selectividad del año 1999.

Admitida la queja a trámite decidimos solicitar informe al Rector de la Universidad de León. En contestación a nuestra solicitud de información se remitió comunicación administrativa en las que se hizo constar las siguientes circunstancias:

"1º.- La interesada concurrió a las pruebas de acceso a la Universidad en la convocatoria de junio de 1999, y solicitó la revisión de la corrección del examen de Latín, realizándose la misma y manteniéndose la nota.

2º.- Posteriormente solicitó, mediante escrito de fecha 29-7-99, expedición de una copia del examen de la asignatura Latín, manifestando verbalmente su intención de interponer el recurso contencioso administrativo correspondiente contra la calificación del examen.

3º.- No se consideró procedente la entrega de la copia del examen puesto que no se ha justificado la necesidad y la negativa no impide el ejercicio de sus derechos por parte de la interesada (interposición del recurso), así como que la generalización en la entrega de copias de exámenes a los alumnos afectaría a la eficacia del funcionamiento de los servicios administrativos."

A la vista de lo expuesto, esta Institución consideró oportuno efectuar una serie de consideraciones en forma de Resolución, y ello por estimar que tal actuación administrativa universitaria, evidenciaba una irregularidad en la aplicación de la normativa vigente.

En efecto, tal como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, el reconocimiento de la sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho, que la Constitución eleva a núcleo central que preside el obrar administrativo (art. 103.1 CE), equivale a una prohibición generalizada de áreas de inmunidad en esta parcela del ordenamiento jurídico, conectándose de este modo la garantía de sumisión a la norma con la interdicción de arbitrariedad en el obrar de los poderes públicos (art. 9) y la primacía de la Ley, como postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1 CE). Corolario inevitable de este marco normativo en que la Constitución encaja la actuación administrativa es, a su vez, la sujeción de los actos de ésta al control de los Tribunales de Justicia (art. 106.1 CE).

Teniendo en cuenta lo anterior, es de rigor recordar, a los efectos que aquí interesan, que la calificación de exámenes académicos constituye un auténtico acto administrativo, susceptible, por tanto, de impugnación y revisión.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ordena el régimen jurídico de las Administraciones Publicas en concordancia con la Constitución, así como el procedimiento administrativo común, fijando unas garantías mínimas de los ciudadanos que deben ser respetadas por todas las Administraciones, incluida, por supuesto la Administración Universitaria, a la que le son aplicables no ya supletoriamente, sino con carácter primordial.

En este sentido conviene traer a colación el art. 35.a) de la mentada norma en el que se reconoce a los ciudadanos el derecho a "conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesados, y a obtener copias de documentos contenido en ellos".

El derecho definido en el punto a) del precitado art. 35 es un derecho personalizado de manera especial, del que gozan los ciudadanos que tengan la condición de interesados en la tramitación de los procedimientos, cosa diferente al acceso público y general que se propicia con la información pública que se da en determinados procedimientos, de manera singular cuando se trata de un asunto de relevancia pública.

En el caso controvertido y desde el punto de vista del cumplimiento estricto de la legalidad, se debió facilitar a la interesada copia del examen de latín, sin que sea disculpa suficiente la mención de inconcretos motivos de operatividad administrativas, señalados sin más detalle en el informe evacuado por la Universidad de León, y que en cualquier caso deben ser removidos para la aplicación efectiva del principio de eficacia que rige el funcionamiento de las Administraciones Públicas según lo dispuesto en el art. 103.1 de la Constitución Española.

Cabría añadir, y así se desprende de la documentación obrante en el expediente, que con más razón tendría ésta que haber tenido reconocido su derecho de acceso al expediente dado que, según se pone de manifiesto, era voluntad de la compareciente interponer el Recurso Contencioso-Administrativo (sic) contra los criterios específicos de corrección a los que se refiere el apartado dos de la disposición quinta de la Orden Ministerial de 9 de junio de 1993, al considerarse que no habían sido respetadas en la evaluación del ejercicio de Latín, mereciendo una calificación superior a la otorgada.

No cabe duda que el conocimiento cabal de la fundamentación de las resoluciones administrativas, así como de la restante documentación obrante en los procedimientos, constituye un presupuesto inexcusable para sopesar las posibles vías de defensa de sus derechos e intereses legítimos, incluso descartando su debate jurisdiccional si a tal conclusión condujera una lectura más reflexiva del examen.

Importa señalar, en este punto que el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos se encuentra ampliamente regulado en el art. 37 de la Ley 30/32.

En efecto, el derecho de acceso se reconoce a todos los ciudadanos, respecto de aquellos documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figura, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

El acceso a los documentos y archivos se condiciona, por tanto, únicamente, al cumplimiento de unos requisitos mínimos consistentes en que los procedimientos se hallen finalizados en la fecha de la solicitud, así como

por la reserva establecida para el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas que queda, en principio, reservado exclusivamente a éstas.

El párrafo 5 del articulo 37 de la mentada norma dispone, no obstante, un *numerus clausus* de expedientes respecto de los cuales el derecho de acceso no podrá ser ejercitado, y que son aquellos que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho administrativo, los que contengan información sobre la defensa nacional o seguridad del Estado, los tramitados para la investigación de los delitos, los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial y los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

Como se puede observar, las excepciones en el derecho de acceso, en parte desarrollo del art. 105.*b)* de la Constitución, no contempla en ningún caso la imposibilidad de acceder a la valoración realizada en la revisión de calificaciones de las pruebas de acceso a la Universidad, materia ésta que tampoco se encuentra entre las singularizadas en el apartado 6 del mencionado art. 37 de la Ley 30/92.

Por ello esta Institución, en el ejercicio de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994 de 9 de marzo, decidió formular a la Universidad de León la siguiente Resolución con fecha 4 de abril de 2000:

"Que se articulen los medios para facilitar a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Universitaria, la efectividad de todos los derechos reconocidos en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, en especial en lo referente al ejercicio del derecho a obtener copia de documentos obrantes en los procedimientos en los que se tenga la condición de interesado; y en el caso que nos ocupa, en aras a la efectividad del derecho que asiste a la interesada, Dña. X, facilitándole una copia del examen de Latín".

Finalmente, en el mes de julio de 2000, recibimos contestación del Rector de dicha Universidad aceptando en toda su extensión la misma con el propósito de establecer, para lo sucesivo, los medios que permitan la efectividad de los derechos reconocidos en los indicados arts. 35 y 37 de la Ley 30/92.

2. PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

Un año más hemos de llamar la atención sobre el reducido número de personas que se dirigen al Procurador del Común formulando quejas relacionadas con la promoción, conservación y protección del patrimonio histórico de Castilla y León.

Podría pensarse, así, que existe una escasa concienciación del ciudadano particular hacia los problemas relacionados con los bienes culturales existentes en nuestra Comunidad Autónoma. Sin embargo, el creciente activismo asociacionista -que en no pocas ocasiones se ha dirigido a esta Institución demandando la defensa del patrimonio cultural y que, asimismo, colabora de manera directa y desinteresada en su protección y enriquecimiento-, denota un innegable incremento de la precisa acción protectora de los ciudadanos.

Siendo indudable la necesidad de garantizar la conservación de los bienes histórico-artísticos en interés de las futuras generaciones, son los poderes públicos los obligados a proteger su integridad y a promover cuantas acciones se consideren necesarias para su protección y difusión.

La clara implicación y articulación que en esa salvaguarda presenta la función protectora del patrimonio y la urbanística, ha propiciado que la actuación supervisora de esta Institución se haya dirigido tanto sobre la Administración autonómica como local. Con ello, se ha querido garantizar el efectivo desarrollo de la función de protección, control y vigilancia que a éstas compete. Ello sin olvidar que la gran extensión del patrimonio histórico-artístico que podemos encontrar en esta Comunidad Autónoma, convierte en tarea difícil la plena protección de todos los bienes que lo integran.

Del examen de las quejas formuladas denunciando el incumplimiento por parte de la Administración del desempeño de su labor tuteladora de la integridad de los bienes histórico-culturales, ha permitido comprobar que muchas de ellas tienen como objeto su deficiente conservación, la realización de actuaciones contrarias a su régimen de protección o el impacto visual sobre los mismos.

2.1. La tutela de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico de Castilla y León

La función tuteladora de la Administración respecto al patrimonio histórico-artístico existente en esta Comunidad Autónoma -orientada a garantizar la conservación y protección de los bienes que lo integran-, debe materializarse a través de la aplicación de todas aquellas medidas previstas en el ordenamiento jurídico vigente, capaces de asegurar y permitir su final contemplación y disfrute por los ciudadanos y, con ello, evitar su progresiva degradación.

Se impone, así, la necesidad de una verdadera actividad administrativa dirigida a su defensa integral, conservación, protección y acrecentamiento. Alguno de los cauces arbitrados legalmente para el eficaz desarrollo de esta función impuesta a los poderes públicos, son analizados a continuación.

2.1.1. El procedimiento expropiatorio

Si bien la técnica expropiatoria es uno de los mecanismos que el ordenamiento pone a disposición de la

Administración para la defensa del patrimonio cultural, la excesiva prolongación del procedimiento para la determinación del justiprecio puede originar que el valor a satisfacer no resarza la pérdida de los bienes en el patrimonio del expropiado o, incluso, que no se alcance o se retrase el fundamento de la expropiación.

La excesiva duración del procedimiento expropiatorio iniciado en su día por el Ayuntamiento de Segovia respecto de la Casa de la Moneda, resultó la causa que, en el expediente registrado con el número **Q/2149/99,** contribuía al progresivo deterioro y abandono de dicho inmueble.

La Academia de Historia del Arte de San Quirce de Segovia, ya en el año 85, había emitido un informe apuntando la necesidad de salvar la Casa de la Moneda de la amenaza de ruina, y formulado requerimiento para su adquisición por cualquier Administración, con la finalidad de destinarla a objetivos culturales dada su importancia histórica.

Desestimada por el citado Ayuntamiento la oferta de venta efectuada por el propietario del inmueble, se propuso en el año 1988 el inicio de expediente para su adquisición en virtud de expropiación, redactándose, además, proyecto básico de rehabilitación y proyecto de valoración de suelo y edificaciones de la antigua Fábrica de la Moneda, que fueron aprobados por Dictamen de la Comisión Informativa de Urbanismo y Obras y por Acuerdo de dicha Corporación en el año 1989.

Una vez declarada la utilidad pública e interés social y la necesidad de ocupación mediante Acuerdo del Pleno en marzo de 1989, y previos los trámites oportunos, se levantó acta previa de ocupación, y en diciembre de ese mismo año la correspondiente acta de ocupación.

Ya en fase de determinación del justiprecio, el Ayuntamiento y el afectado por el expediente expropiatorio en tramitación, se encontraban negociando la posibilidad de resolver el procedimiento de manera amistosa, motivo por el que ambas partes habían elevado escrito al Jurado Provincial de Expropiación solicitando la suspensión del proceso hasta tanto se instara su continuación.

Constatada la dilatada duración del procedimiento expropiatorio -su inicio se remontaba al año 1989 y no había concluido en el año 2000-, ello suponía una contradicción a la "urgente ocupación de edificios y suelo urbano afectados para la ejecución del proyecto de rehabilitación de la antigua Fábrica de la Moneda", declarada por Decreto 229/1989, de 28 de septiembre, de la Junta de Castilla y León, no habiéndose realizado -con independencia de las labores de mantenimiento y conservación de la vegetación y de las obras de seguridad y estanqueidad- la definitiva rehabilitación del Complejo, *causa expropiandi* del expediente.

Éste se encontraba, entonces, pendiente de la fijación del correspondiente justiprecio. Una de las vías, la más deseable, para lograr tal determinación, consiste en alcanzar un acuerdo voluntario entre el expropiado y la Administración expropiante o el beneficiario de la expropiación.

Este acuerdo, según señala el Tribunal Supremo, se trata de un negocio jurídico de derecho administrativo, un convenio que tiene por finalidad concretar la cuantía del precio de adquisición derivado de la expropiación, haciendo innecesaria la intervención decisoria del Jurado, pero sin que el mutuo acuerdo excluya la existencia de una verdadera expropiación.

Siendo siempre conveniente facilitar el desarrollo del procedimiento expropiatorio, la legislación vigente no limita ni excluye la posibilidad de que se llegue, durante la tramitación del expediente, a la determinación del justiprecio mediante ese acuerdo entre las partes. Así se pronuncia el propio Tribunal Supremo, al señalar que la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento admiten que el particular, a quien se refiera la expropiación, y la Administración beneficiaria, convengan la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo, que puede producirse en cualquier momento del expediente hasta que el Jurado decida acerca del justo precio.

Ello, sin embargo, no impide la previsión en tal normativa de un plazo prudencial para ofrecer la oportunidad de conseguir el acuerdo y, en su defecto, continuar con la tramitación del proceso. El artículo 24 de la señalada Ley establece, así, que si transcurrido el plazo de quince días desde el inicio de la negociación, no se llega a dicho acuerdo, se continuará el procedimiento. La finalidad de dicho plazo radica, pues, en evitar el retraso excesivo del expediente.

Tal previsión, no obstante, no tiene fuerza para anular la validez de un convenio firmado fuera de plazo, pues éste, como afirma el Tribunal Supremo, es un plazo potestativo para la Administración.

Pero tal circunstancia, y el hecho de que las negociaciones, por la importancia de su fin, pueden ser arduas y difíciles en muchos casos, no debe implicar una excesiva dilación de las mismas, pues ello se contrapone con el principio de celeridad que debe regir toda práctica administrativa.

La preferencia de ese mutuo acuerdo, como solución más pacífica, sobre una decisión del Jurado Provincial de Expropiación, no debía, pues, inspirar la prolongación indefinida del trámite administrativo. Tal trámite, sin embargo, se venía dilatando en el caso analizado desde meses atrás.

Tal circunstancia motivó que esta Institución estimara preciso formular al Ayuntamiento de Segovia la siguiente resolución:

"Que por ese Ayuntamiento se agilicen, en la medida en que ello resulte factible, las negociaciones iniciadas en su día con el afectado por la expropiación de la Casa

de la Moneda de Segovia para alcanzar con celeridad la conclusión del procedimiento de forma amistosa, mediante acuerdo o convenio expropiatorio que reúna los requisitos necesarios para su validez; y de fracasar tales negociaciones, se continúe el expediente hasta su finalización, evitando dilaciones innecesarias. Todo ello con vistas a la definitiva y precisa rehabilitación del inmueble".

Aceptada dicha resolución, la Corporación señalada procedió a dirigirse al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa para que continuara el expediente expropiatorio de la Casa de la Moneda hasta su finalización, ante la ausencia de acuerdo entre el afectado y dicha Administración.

2.1.2. La declaración de Bien de Interés Cultural mediante expediente individualizado

Uno de los mecanismos que la vigente Ley de Patrimonio Histórico Español prevé para integrar a los bienes que lo componen dentro de una específica técnica de protección, consiste en su declaración individualizada como Bien de Interés Cultural, mediante la tramitación del oportuno expediente por parte de la Administración pública, de acuerdo a la necesaria apreciación singularizada de los valores que aconsejan la inserción en tal categoría.

Esta técnica de declaración administrativa individualizada, como viene señalando la doctrina, constituye el método más depurado y decantado por el ordenamiento jurídico protector de los bienes considerados, dotado de una ya consolidada tradición legislativa y una indudable funcionalidad operativa, derivando precisamente uno de sus efectos más característicos de la seguridad jurídica y la certeza que supone la individualización de los bienes que, en virtud de esta declaración, quedan plenamente inmersos en el conjunto de aquéllos a los que se aplican las técnicas tuitivas y de protección en que consiste, en esencia, el régimen jurídico del Patrimonio Histórico.

Fue en el expediente **Q/2150/99**, en el que el reclamante alegaba la excesiva dilación y paralización del procedimiento incoado en su día para la declaración como Bien de Interés Cultural de la Casa de la Moneda de Segovia.

Incoación producida mediante resolución de 1 de marzo de 1982 (BOE 29 de abril de 1982).

La más importante de las consecuencias que conlleva la iniciación del procedimiento de declaración, es la aplicación con carácter provisional a los bienes objeto de la incoación, en tanto se resuelve el expediente, del mismo régimen de protección previsto para los ya declarados de interés cultural, esto es, del conjunto de medidas orientadas a salvaguardar la integridad de los valores que conforman la base de tal declaración.

Esta previsión -contemplada ya en la Ley de 13 de mayo de 1933 y hoy en la vigente Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español-, está guiada con el propósito de no privar de sentido a la futura declaración, en la medida en que la aplicación cautelar del régimen de protección de los BIC tiende a garantizar la propia razón de ser de la inclusión de un bien en esta específica categoría.

Con carácter transitorio, pues, se someten estos bienes a un régimen de inmovilización que persigue impedir que durante esta situación de pendencia, quede desvirtuada la realidad física del bien a causa de determinadas intervenciones que vayan en detrimento de los valores que aconsejan la conservación, y cuya puesta de manifiesto justifica la incoación y tramitación del oportuno procedimiento de declaración.

Así, durante el periodo de tiempo cubierto por la tramitación del procedimiento, los propietarios y usuarios de los bienes objeto del expediente, no pueden llevar a efecto aquellas actuaciones que pudieran privar de contenido al acto de declaración. Se generan, por tanto, según declara el Tribunal Supremo, unas obligaciones de los propietarios de los bienes, y unos deberes de los Ayuntamientos, relacionados con el derecho de aquéllos a obtener licencias municipales de obras de demolición, construcción o alteración de las características de los inmuebles.

En la Ley de 13 de mayo de 1933 ya se establecía dicho criterio, disponiéndose que una vez incoado expediente para la declaración de un edificio como monumento histórico-artístico no podía derribarse, realizarse en él obra alguna, ni proseguir las comenzadas. También en su Reglamento de 16 de abril de 1936 se establecía la imposibilidad de realizar modificaciones en inmuebles o conjuntos urbanos sobre los que se hubiese incoado expediente de declaración.

Esta necesaria medida precautoria para salvaguardar los valores de un bien en vías de poder alcanzar la máxima categoría que en nuestro ordenamiento se reconoce, también se impone en la vigente Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico, pues, a su tenor, la incoación de expediente de declaración de interés cultural respecto de un bien inmueble determinará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas.

Pero este carácter transitorio o no definitivo de la aplicación del régimen de protección de los BIC a los bienes sometidos a expediente de declaración, puede plantear algunos problemas, porque en determinados casos pueden llegar a producirse efectos definitivos o irreversibles que perjudiquen los legítimos derechos del titular, si finalmente el bien no es declarado de interés cultural.

Por ello, la agilidad en la tramitación del expediente es uno de los mejores criterios que debe seguirse por la Administración competente para evitar la posible existencia de conflictos.

Criterio que en el caso sometido a la consideración de esta Institución no había resultado de aplicación, dado que desde la fecha de la propuesta de resolución (28 de enero de 1994) se había producido una paralización del procedimiento -según la información facilitada por la Dirección General de Patrimonio-, que la Administración autonómica justificaba en las negociaciones sobre la titularidad del inmueble entre el Ayuntamiento de Segovia y los propietarios.

Tal plazo de tiempo fue considerado excesivo por esta Institución, estimándose además que prolongar durante un largo o, incluso, indefinido periodo tal situación de pendencia, no resultaba en modo alguno razonable ni adecuado a la finalidad última del procedimiento de declaración de interés cultural.

Una vez instruido el expediente (esto es, una vez aportados al mismo cuantos datos y elementos se consideran precisos para pronunciar el juicio técnico-valorativo en que consiste la declaración), y previo cumplimiento de los trámites esenciales del procedimiento, debía dictarse la correspondiente resolución sobre la procedencia o no de la declaración.

En este caso, sin embargo, finalizada esa fase de instrucción, cumplidos, también, los trámites de información pública y audiencia, y formulada la pertinente propuesta de resolución ya en fecha 28 de enero de 1994, estaba todavía pendiente elevar lo actuado al órgano competente y, en consecuencia, resolver definitivamente el expediente.

De este deber de resolver expresamente, así como del principio de eficacia, y de los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos y celeridad a que la actividad administrativa se halla sometida, deriva el derecho a un procedimiento administrativo sin dilaciones indebidas.

La inactividad, por tanto, es una conducta ilegal por contradecir el genérico deber de resolver que pesa en la Administración y no puede, por tanto, ampararse en el contenido de una medida provisional de protección, habida cuenta que esta clase de medidas tienden, por definición, a asegurar provisionalmente la eficacia de la resolución que se dicte, no a demorar su dictado.

La duración del procedimiento en cuestión estaba, en consecuencia, más allá de lo que en términos razonables cabía esperar, al haber transcurrido 18 años aproximadamente desde su incoación, no pudiendo considerarse como causa suficiente para impedir su resolución las negociaciones habidas sobre de su titularidad.

No podía olvidarse, además, que doctrina jurisprudencial muy copiosa ha venido estimando que la omisión del ejercicio de la potestad cuando el interés colectivo lo exige, constituye una irregularidad en el funcionamiento de la Administración.

Todo ello aconsejó que por esta Institución se formulara a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución:

"Que, a la mayor brevedad posible, se culminen las actuaciones necesarias a fin de proceder a la resolución definitiva e inmediata del expediente de declaración como bien interés cultural de la Casa de la Moneda de Segovia, iniciado en fecha 1 de marzo de 1982, de forma que no se vea frustrada, de poseer dicho inmueble aquellos valores que le hagan merecer su inserción en tal categoría, su plena conservación, tutela y disfrute por la colectividad".

Mediante Decreto 137/2000, de 8 de junio, de dicha Consejería, se procedió a la resolución del expediente objeto de la queja, declarándose, así, a la Casa de la Moneda de Segovia Bien de Interés Cultural con la categoría de Monumento.

2.1.3. La potestad sancionadora

Las agresiones a las que en no pocos casos es sometido nuestro patrimonio histórico, determinan la ineludible necesidad de que la Administración (cultural y local) tome plena conciencia de las obligaciones que tiene encomendadas respecto a su protección.

No resulta admisible, así, la pasividad administrativa ante la presencia de agentes o elementos extraños que dificultan la contemplación y disfrute de los bienes que lo integran y que, en definitiva, contribuyen a su degradación y a la de su entorno. Es conveniente, pues, que los responsables públicos ejerzan con rigor sus potestades sancionadoras ante tales atentados contra el patrimonio cultural.

Cabe destacar a este respecto el expediente **Q/1223/00**, en el que el reclamante denunciaba el impacto visual soportado por la Iglesia de San Marcos, en el entorno histórico paisajístico del Alcázar de Segovia, como consecuencia de la construcción ilegal de una vivienda particular.

Examinado el expediente remitido por el Ayuntamiento de la citada localidad, sobre la concesión de licencia de obras interesada para la construcción de un edificio con destino a vivienda unifamiliar en las proximidades de la citada Iglesia, pudieron constatarse los siguientes antecedentes:

Solicitada licencia de derribo de edificación preexistente y licencia de obras para la ejecución de un edificio de nueva planta en el lugar señalado, y tras la presentación de la documentación rectificada, se emitió informe urbanístico favorable.

Encontrándose la parcela, por otro lado, afectada por el entorno del Monasterio de San Juan de la Cruz, así como por el Decreto de Vistas Protegidas, el proyecto fue remitido para informe a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Segovia, que adoptó acuerdo

favorable, autorizando las obras en la forma presentada, al ser respetuosas con el patrimonio histórico.

La licencia de obras para la construcción del inmueble, así como la licencia para la demolición del edificio preexistente, fueron posteriormente concedidas.

Pero dado que, según el correspondiente informe técnico, la ejecución de las obras no se ajustaba al proyecto aprobado, el Ayuntamiento ordenó la paralización de las mismas, requiriendo al interesado para que solicitase la licencia urbanística correspondiente que amparase su realización, o bien se ajustase a los términos de la licencia concedida.

Una vez presentada la documentación rectificada para la legalización de las obras ejecutadas, fue levantada la orden de paralización, al haberse comprobado técnicamente la corrección de la construcción respecto a la alineación fijada en el Plan Especial de Protección Histórico-Artística, del Paisaje y Reforma Interior de San Lorenzo, Valle del Eresma y San Marcos, entendiéndose, así, que las obras podían continuar en todo lo que no afectase a los huecos de fachadas, acabados y materiales, que serían autorizadas por licencia municipal, previo dictamen de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural.

Cierto es, por tanto, que el Ayuntamiento de Segovia había adoptado las medidas oportunas para que se procediese a restaurar la legalidad alterada. Sin embargo, el efecto de restauración del ordenamiento jurídico-urbanístico perturbado es independiente del efecto sancionador que, asimismo, podía seguirse por esa Administración.

Frente a la comisión de una infracción, la legislación -tanto ya la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, como en la actualidad la vigente Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León- habilita una serie de medios o instrumentos para la defensa de la legalidad urbanística, que se manifiestan en:

a) El expediente de protección de dicha legalidad, que conduce a la suspensión de las obras y, en su caso, de los efectos de la licencia, así como, en ocasiones, a la demolición de lo irregularmente edificado si la obra no es legalizable o no se insta su legalización, y

b) el expediente sancionador, cuyo fin es sancionar o multar a los infractores. Ambos están, sin duda, conexionados, pero resultan expedientes distintos.

Esta doble reacción del ordenamiento jurídico urbanístico -que busca por una parte la reintegración del orden transgredido, a fin de hacer desaparecer del mundo jurídico los actos ilegalmente producidos y de reponer la realidad física al ser y estado anterior a la transgresión, y de otra parte sancionar la conducta tipificada por la norma como ilícito administrativo-, se recoge, como antes se decía, en la vigente Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Su artículo 113.1, en concreto, establece que cuando se esté ejecutando algún acto que requiera licencia urbanística, sin que haya sido otorgada dicha licencia o en su caso una orden de ejecución, o bien sin respetar las condiciones de la licencia u orden, el Ayuntamiento dispondrá la paralización de los actos de ejecución, con carácter inmediatamente ejecutivo, y la incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad.

Así, el expediente sancionador -incluso cuando la obra es legalizable y se ha ejecutado sin licencia- ha de ser instruido en todo caso, pues el hecho de edificar sin licencia o sin respetar las condiciones de la misma constituye, ya por sí, una infracción urbanística.

Acreditada, pues, la posibilidad o imposibilidad de legalización, debe continuarse el expediente de infracción urbanística y determinarse la imposición de la sanción a la vista de la propuesta del instructor del expediente sancionador.

Al no constar, pese a ello, a esta Procuraduría, que junto con la actuación dirigida a la restauración de la legalidad urbanística, se hubiera exigido responsabilidad por la supuesta infracción cometida, se procedió a formular al Ayuntamiento de Segovia la siguiente Resolución:

"Que por esa Corporación se resuelva -si ello no se hubiese efectuado con anterioridad- sobre la incoación de expediente sancionador por presunta infracción urba - nística. Ello sin perjuicio de que en lo sucesivo ese Ayuntamiento acomode su actuación a los deberes que resultan de aplicación a supuestos como el presente".

Aceptada la resolución, por dicha Administración se resolvió incoar el correspondiente procedimiento sancionador.

Por otro lado, se está a la espera de recibir información de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural respecto a las actuaciones que, en su caso, se hubieran llevado a cabo en relación con el proyecto modificado de las obras de construcción de la vivienda unifamiliar.

2.2. La tutela de los bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico de Castilla y León

Los bienes muebles del Patrimonio Histórico de esta Comunidad Autónoma -al igual que ocurre con los inmuebles- cuentan, asimismo, con la correspondiente tutela administrativa, graduada por la Ley de Patrimonio Histórico Español conforme al establecimiento de distintos niveles de protección, y constituida por un régimen jurídico aplicable en función de la relevancia de sus valores.

Aun cuando en ejercicios anteriores no se ha demandado especialmente por los particulares la conservación de este tipo de bienes, si conviene destacar en el presente

informe alguna de las reclamaciones formuladas al respecto.

Han sido relativas, fundamentalmente, a bienes de carácter religioso, cuya protección resulta preciso asegurar, en la medida en que ésta es garantía de la función de culto y religiosa que el bien desempeña. La sociedad, por ello, ha de salvaguardar la identidad de tales bienes religiosos, como medio para la necesaria comprensión e ilustración de su historia y cultura.

Así, en el expediente **Q/256/00** se apuntaba la necesidad de someter a restauración la Imagen de la Virgen de la Ermita de la localidad de Argovejo (León). Para ello, el pueblo había solicitado el correspondiente proyecto y presupuesto a un profesional muy cualificado y con amplísimo currículum en restauración de Valladolid, y recaudado fondos suficientes para cubrir el coste de tal restauración.

Pero esta iniciativa, no obstante, parecía haber encontrado la oposición del Párroco de dicha localidad, al pretender que esa restauración se llevara a cabo en una localidad del sur de España.

Resultaba encomiable que el propio pueblo hubiese adoptado la decisión de proceder a la rehabilitación de la imagen señalada, incluso obteniendo la financiación precisa para hacer realidad dicho objetivo.

Pero no podía olvidarse que el valor de tal bien no era ajeno, en modo alguno, al interés propio de la Iglesia sobre el mismo. Por ello, y según la legislación vigente, cuando han de ser reparadas imágenes expuestas a la veneración de los fieles en lugares destinados al culto, nunca debe procederse a su restauración sin licencia del Ordinario dada por escrito.

Cualquier restauración que, entonces, se pretendiese en la imagen objeto de la queja, y según información del Obispado de León, debía contar con la previa autorización del mismo.

Se estimó oportuno, en consecuencia, indicar al reclamante la conveniencia de presentar ante dicho organismo eclesiástico el necesario proyecto de restauración de la imagen junto con la oportuna solicitud de autorización, a fin de que se procediese, en su caso, a su concesión y fuese posible, finalmente, llevar a cabo la deseada conservación del bien.

Pudo conocerse, con posterioridad, que la imagen estaba siendo restaurada finalmente en el lugar deseado por el pueblo de Argovejo.

A través de los distintos medios de comunicación social somos conocedores de frecuentes desapariciones de bienes muebles de cierto valor histórico, artístico y cultural. que se producen en iglesias y ermitas situadas en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

Fue, en concreto, la desaparición, acaecida tiempo atrás, de determinados bienes muebles existentes en la Iglesia de Nuestra Señora de la Asunción, sita en la localidad zamorana de Castronuevo, lo que motivó que el firmante de la queja registrada con la referencia **Q/165/00**, se dirigiera a esta Institución.

Ante la importancia que en la recuperación de este tipo de bienes representa la función de los grupos especializados de las Fuerzas de Seguridad del Estado, el Procurador del Común acordó poner los hechos denunciados en conocimiento de Unidad Central de la Policía Judicial (Brigada del Patrimonio Histórico), así como del Grupo de Patrimonio Histórico de la Dirección General de la Guardia Civil, por si se hubiera producido alguna actuación sobre tales bienes o constase en sus archivos alguna referencia respecto a los mismos.

De las gestiones que, a tenor de lo anterior, fueron realizadas por la Unidad Orgánica de Policía Judicial de la Guardia Civil de Zamora, se desprendió que los objetos religiosos habían sido vendidos de forma lícita, cuando la Iglesia antes citada sufrió un deterioro natural que requirió su urgente reparación, para lo que fue acordado por la Junta eclesiástica del pueblo, con la anuencia del párroco y con el consentimiento del Obispado de la Diócesis de Zamora, proceder a la enajenación, entre otros, de dichos objetos, utilizando los ingresos obtenidos para sufragar la ejecución de la obra.

Con ello, se dio por concluida la intervención de esta Institución, procediéndose al archivo del expediente.

2.3. El Patrimonio Arqueológico

Junto al resto de los bienes que conforman el Patrimonio Histórico, los restos arqueológicos deben de contar igualmente con la precisa salvaguarda y protección administrativa.

Pero una adecuada tutela de este tipo de bienes, que siembran la amplia geografía de esta Comunidad Autónoma, requiere no sólo su protección y posterior puesta en valor, sino también de una necesaria investigación.

Muestra de ello resultó el hecho planteado en el expediente **Q/156/00**. El reclamante había ido reuniendo durante mucho tiempo multitud de objetos tallados por el hombre paleolítico, y otros respecto de los que podían existir dudas en cuanto a su calificación, hallados en terrazas correspondientes a diversos cursos fluviales de algunas provincias de nuestra Comunidad Autónoma.

Siendo interés del descubridor que la Administración competente recogiera y, en su caso, estudiara tales materiales, había efectuado el correspondiente ofrecimiento sin contraprestación alguna, pese a lo cual no había obtenido una respuesta satisfactoria.

Tras las gestiones realizadas por el Procurador del Común con la Consejería de Educación y Cultura (Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural), se comunicó por dicho organismo que la mayor parte de los investigadores, sobre todo los especialistas en paleolítico

inferior y profesores universitarios, dudaban que muchos de los materiales recogidos por el reclamante fueran objetos elaborados por el hombre, de forma que la mayor parte de los profesionales se decantaban por una morfología originada por agentes naturales, sin la consideración, entonces, de colección arqueológica.

Otra parte de los materiales, no obstante, que por su tipología los especialistas asumirían como piezas talladas, tenían, según dicha Dirección General, el interés de su manufactura por el hombre en la prehistoria, aun cuando su posible estudio tan sólo podría incidir en cuestiones mínimas exclusivamente morfológicas y de técnicas de talla debido a su recogida asistemática.

Para resolver la situación planteada, se hacía preciso acudir al régimen jurídico consagrado en el artículo 44 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, que permite eludir, entre otras, las dificultades que una adecuada política de protección del patrimonio arqueológico pudiera encontrar en la existencia de bienes susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica en poder de los particulares.

De esta manera, los hallazgos arqueológicos tienen, desde la entrada en vigor de la citada Ley, la consideración de bienes de "dominio público", con independencia del lugar de su localización, de la persona autora del descubrimiento y de las circunstancias en que el mismo haya sucedido.

Esta declaración de dominio público, contenida en el precepto señalado, tiene como finalidad, según la doctrina, excluir del sector de los hallazgos arqueológicos la aplicación de todo régimen atributivo que consienta la titularidad de los mismos por los particulares -propietario del terreno en que se hallen, descubridor casual o excavador autorizado-, con la consiguiente concentración de toda la riqueza arqueológica en manos de la Administración Pública.

Tal consideración lleva aparejada, al mismo tiempo, la obligación de la puesta en conocimiento del hecho del descubrimiento a la Administración, así como de la custodia de los objetos encontrados, de acuerdo con los deberes que pesan sobre el depositario legal, en tanto se produzca la entrega al correspondiente órgano administrativo.

La norma básica, pues, contenida en el artículo 44.2 de la Ley de Patrimonio Histórico impone que todos los objetos hallados deben ser entregados a la Administración y, entre tanto, al descubridor le incumbe la obligación de su custodia, salvo que sean entregados a un Museo público.

Esta Institución llegó, así, a las siguientes conclusiones:

- Que existían piezas entre las recogidas por el descubridor que, por su tipología, los especialistas asumirían como piezas talladas, y que, según la Administración, tenían el interés de su manufactura por el hombre en la prehistoria.

- Que de poseer efectivamente dichos objetos tal interés y, por tanto, los valores propios del Patrimonio Histórico (del que forman parte los elementos geológicos o paleontológicos relacionados con la historia del hombre, sus orígenes y antecedentes), tendrían el carácter de bienes de dominio público.

- Que tal consideración de algunas de las piezas halladas, implicaría para su descubridor la obligación de proceder a su entrega a la Administración, o al centro o Museo que ésta designara, sin perjuicio del deber de custodia que, conforme a las normas del depósito legal, incumbían a aquél hasta que se llevara a cabo dicha entrega.

Conclusiones que llevaron al Procurador del Común a efectuar a la citada Dirección General de Patrimonio la siguiente Resolución:

"1.- Que por personal técnico competente se determinen aquellas piezas recogidas que tengan interés paleontológico o arqueológico, y que, por tanto, posean los valores propios de nuestro Patrimonio Histórico.

2.- Que, una vez determinadas dichas piezas, se designe por esa Administración el lugar en que deberá efectuarse su entrega, teniendo en cuenta las circunstancias que hagan posible su conservación, la proximidad al lugar del hallazgo y, en su caso, el cumplimiento de la función cultural o científica de dichos objetos.

3.- Que efectuada dicha entrega, se lleve a cabo, en caso procedente, un estudio que incida sobre aquellas cuestiones que se consideren oportunas, recabando del descubridor, en caso necesario, los datos sobre el ámbito espacial concreto de cada pieza."

Resolución que fue aceptada por dicha Administración, comunicándose que el arqueólogo del Servicio Territorial de Cultura de Valladolid se pondría en contacto con el descubridor de los hallazgos, a fin de evaluar el interés de las piezas recogidas y determinar, si fuera el caso, las condiciones de entrega de las mismas y su estudio.

2.4. El Camino de Santiago

Dentro de nuestro patrimonio histórico-artístico destaca el Camino de Santiago, declarado Conjunto Histórico por Decreto 2224/1962, de 5 de diciembre, y con la consideración de Bien de Interés Cultural, de conformidad con la disposición adicional primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico.

La importancia de la Ruta Jacobea, sin embargo, no se ha traducido en una especial relevancia, en términos cuantitativos, de las quejas presentadas por los ciudadanos.

De las escasas cuestiones planteadas, destaca la relativa a los problemas surgidos con ocasión de la delimitación de la zona afectada por la declaración del conjunto histórico del Camino de Santiago. Delimitación que vino dada por Decreto 324/1999, de 23 de diciembre, de la Consejería de Educación y Cultura.

La disconformidad con tal delimitación, en lo relativo a los accesos de la localidad de Viloria de Rioja (Burgos), fue puesta de manifiesto en el expediente **Q/1378/00**, dado que dicho núcleo urbano, conforme al señalado Decreto, sí había sido incluido en la citada delimitación.

Tras las gestiones realizadas al respecto por esta Institución con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, pudo constatarse que una vez detectado un error en la documentación gráfica por la citada Administración, de forma que no se contemplaban los accesos al citado núcleo desde la N-120, se procedería a llevar a cabo la correspondiente rectificación a la mayor brevedad posible.

La solución al problema planteado motivó, en consecuencia, el cierre de la queja.

La deficiencia de la señalización de la Ruta Jacobea fue otro de las cuestiones objeto de queja. En concreto, en el expediente **Q/686/99** se alegaba que pese a la ejecución de determinadas obras en algunos tramos del Camino de Santiago a su paso por Ponferrada (León), y que impedían el paso de los peregrinos, existía una indebida señalización de las rutas alternativas que debían seguirse para poder continuar dicho camino.

En virtud de las gestiones realizadas por esta Institución con el Ayuntamiento de la citada localidad, se afirmó finalmente la existencia de una adecuada señalización de las rutas alternativas.

Concretamente, en la Plaza del Ayuntamiento, pese a que por la misma no pasa el Camino de Santiago -según la delimitación del conjunto histórico propuesta por la Administración autonómica-, y teniendo en cuenta la ejecución de las obras del aparcamiento, se encontraba señalizado el Camino por la calzada. Señalización que asimismo obraba en la calle Huertas de Sacramento. Tal circunstancia determinó, por tanto, el archivo del expediente.

3. DEPORTES

Durante el año 2000 el Procurador del Común ha recibido escasas quejas referentes a las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de organización de la práctica deportiva en sus múltiples manifestaciones.

Uno de los expedientes más significativos lo constituyó la reclamación **Q/1431/00,** en el que un federado de la Federación Territorial de Castilla y León del Tiro Olímpico denunciaba ante la Dirección General de Deportes de la Junta de Castilla y León la discriminación en que incurría la Federación Castellano Leonesa del Tiro Olímpico, al exigir el pago de un canon federativo únicamente a los federados en la especialidad de tiro de precisión exonerando de dicho pago a los federados en la especialidad de tiro al plato.

Admitida la queja a trámite, se solicitó el oportuno informe a la Dirección General de Deportes, la cual nos informó en los siguientes términos:

"El interesado interpreta el referido artículo en sentido de trato discriminatorio, no por el contenido textual del mismo, sino al considerar que los tiradores de la especialidad de precisión son discriminados respecto de los de plato, al tener que abonar un canon, que según se deduce de su escrito ha sido impuesto por el Presidente de la Federación Castellano Leonesa de Tiro Olímpico.

Según consta en el expediente de la Federación Castellano Leonesa de Tiro Olímpico, la Asamblea General de dicha Federación correspondiente al año 1994 y con el objeto de dotar de recursos a sus Delegaciones Provinciales acordó, dicha Asamblea, aprobar por unanimidad un canon federativo anual para los tiradores de la sección de precisión, de 7.000 pesetas además de la licencia. Tenemos, pues, en primer lugar, que dicho canon fue aprobado por la Asamblea General, que no por decisión del Presidente, en el ámbito de sus competencias.

En segundo lugar, debemos informar al interesado que la afiliación a una Federación, en el supuesto que nos ocupa a la de Tiro Olímpico, es un acto voluntario y que como tal aquellos que deseen afiliarse deberán reunir los requisitos exigidos por el órgano competente de aquéllas y uno de esos requisitos es precisamente el abonar la cuota correspondiente a las licencias federativas y demás suplementos debidamente aprobados por los órganos competentes, caso como el que nos ocupa, por la Asamblea General de la Federación Castellano Leonesa de Tiro Olímpico."

Esta información fue debidamente trasladada al reclamante, procediéndose consecuentemente a la finalización de nuestra investigación ya que los hechos denunciados no eran constitutivos de irregularidad alguna.

ÁREA E

INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

Expedientes Área 77

Expedientes remitidos a otros Defensores 6

Expedientes admitidos 36

Expedientes rechazados 24

1. INDUSTRIA

Las reclamaciones presentadas sobre energía eléctrica versaron principalmente sobre cortes en el suministro, bajadas de tensión debidas al deficiente mantenimiento de las instalaciones por parte de las empresas titulares y a la pasividad de la Administración Autonómica ante las denuncias presentadas por los afectados. En el campo del gas, se han referido al incumplimiento de los términos estipulados en el acta de ocupación levantada en el procedimiento de expropiación forzosa y a la legalización e inspección de las instalaciones petrolíferas de uso propio.

En el ámbito del Comercio y Turismo, numerosas han sido las denuncias recibidas en las que se hacía saber a esta Procuraduría la vulneración de los derechos de los usuarios y consumidores tales como la falta de elaboración de presupuesto previo, consumo de tabaco en dependencias públicas, ejercicio abusivo y distorsionado del denominado derecho de admisión, violación del derecho a la libre competencia, incorporación de cláusulas abusivas en contratos de viaje, etc.

Finalmente, un año mas, diferentes asociaciones de usuarios y consumidores de nuestra Comunidad se han dirigido a esta Institución denunciando el incumplimiento sistemático por parte de la Administración Local, Provincial y Autonómica, del deber de dar una respuesta expresa a sus reclamaciones, impidiendo con ello el ejercicio de las funciones que tienen conferidas por ley (defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, asesoramiento de los mismos…).

1.1. Energía eléctrica

La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, desarrollada por RD 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización suministro y los procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, atribuye a las Comunidades Autónomas competencias en materia eléctrica tales como: regular el régimen de los derechos de acometida, autorizar las instalaciones eléctricas, ejercer las facultades de inspección y sanción que afecten a dichas instalaciones eléctricas, impartir instrucciones relativas a la ampliación, mejora y adaptación de las redes de transporte y distribución, inspeccionar las condiciones técnicas de las empresas titulares de las instalaciones y sancionar la comisión de las infracciones en el ámbito de sus competencias.

Entre las reclamaciones se denunciaban, como ya anticipé, los daños irrogados como consecuencia de cortes o deficiencias en el suministro de energía eléctrica, así como la pasividad de la Administración Autonómica ante tales hechos.

Como sabemos, el suministro o distribución de energía eléctrica a los ciudadanos o a las personas jurídicas es una actividad que fue calificada como actividad de servicio público, pasando ahora a tener la consideración de servicio esencial de interés general, aunque la Administración tiene la potestad de intervención en la actividad de las empresas suministradoras: a la Administración, en definitiva, le corresponde el deber de comprobar los hechos denunciados. Deber que desde esta Institución se ha recordado en las diferentes resoluciones que fueron formuladas.

1.1.1. Corte de suministro en día festivo

En el expediente **Q/45/00** se denunciaba la improcedencia del corte de suministro eléctrico efectuado el día de fin de año a una granja avícola sita en la localidad de Villaornate (León) sin que previamente se hubiera emitido resolución expresa por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de León.

Iniciadas las diligencias de investigación, se remitió por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León copia íntegra del expediente administrativo incoado al efecto en el que se constató que con fecha 31 de diciembre de 1999, la empresa eléctrica Electro Molinera S.L procede a desconectar de su red de distribución de baja tensión las instalaciones de D. XXX, en base a un dictamen de inspección negativo efectuado un mes antes por un técnico del Servicio Territorial de Industria Comercio y Turismo, dado que la construcción se realizó bajo una línea de alta tensión incumpliendo las distancias prescritas en el Reglamento Técnico de líneas Eléctricas de Alta Tensión y en la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico.

Según reiterada Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, el contrato de suministro de energía eléctrica que formaliza la empresa con el usuario es de naturaleza mixta. Algunas de sus cláusulas están gobernadas por el principio de autonomía de la voluntad, tienen carácter estrictamente privado, y otra parte de su contenido tiene una predominante dimensión administrativa por estar predeterminada por normas de Derecho Administrativo que se imponen con carácter necesario a las dos partes del contrato.

La cuestión objeto de debate quedaba circunscrita a la determinación de la procedencia de la medida adoptada (corte de suministro eléctrico, o desconexión de la red de distribución de Baja Tensión, efectuada el día de fin de año), con fundamento en una infracción apreciada respecto a una instalación de Alta Tensión.

En este sentido, el entonces vigente Reglamento de verificaciones eléctricas y regularidad en el suministro de energía establecía en su art. 84 apartado g) que “la supresión del suministro de energía eléctrica por parte de las empresas suministradoras no podrá realizarse en día festivo... ni en víspera del día en que se dé alguna de estas circunstancias”.

A mayor abundamiento, la condición nº 29 del referido reglamento establecía respecto a la supresión de suministro que la empresa deberá dar cuenta al organismo competente de la Administración Pública y al abonado... para que, previa la comprobación de los hechos, el organismo oficial dicte la resolución procedente, considerándose que queda autorizada la empresa para suspender el suministro si no recibe orden en contrario de dicho organismo.

Pero, en el supuesto de que hubiera formulado el consumidor reglamentariamente alguna reclamación (como era el caso), la empresa no le podrá privar de suministro en tanto no recaiga resolución sobre la reclamación formulada.

Sin embargo, a pesar de que con fecha 30 de diciembre de 1999 el reclamante presenta escrito de alegaciones contra la medida de corte, la empresa Eléctrica procedió al mismo, sin que hubiese recaído resolución por el órgano competente (el Jefe del Servicio Territorial de Industria Comercio y Energía), lo que implicaba una clara vulneración de lo establecido en los preceptos indicados.

Respecto a esta cuestión, nuestro Tribunal Supremo señala que "para que una Compañía de electricidad pueda cortar el suministro eléctrico, es necesaria la iniciación, tramitación y resolución del expediente administrativo, porque sólo mediante autorización de la Administración puede verificarse materialmente la suspensión del suministro".

Asimismo, también añade que "la Compañía de Electricidad no podrá privar del fluido eléctrico al abonado en tanto no recaiga resolución sobre la reclamación formulada".

En otro orden de cosas, se observó que, en la descripción de los defectos contenida en el acta de inspección levantada, no se hacía constar ninguna medición o distancia concreta, sino que tan solo se hacía referencia de manera genérica al incumplimiento de las distancias legalmente establecidas para las instalaciones de Alta Tensión. Ello ponía de manifiesto poco rigor en la especificación de los supuestos que habrían de fundamentar la resolución final, y máxime cuando la medida adoptada era de carácter tan extremo, colocando con ello al usuario en una clara posición de indefensión.

Los arts. 60.4 y 62 de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, califican como infracciones muy graves la interrupción o suspensión del suministro de energía eléctrica para una zona o grupo de población sin que medien los requisitos legales que lo justifiquen, y como leves las infracciones de preceptos de obligada observancia comprendidos en la presente Ley. Por otro lado, las distancias indicadas tanto por parte de la empresa suministradora como por parte del afectado y del organismo público, no resultaban coincidentes, lo cual conllevaba, al objeto de unificar criterios, la convocatoria de las tres partes y el levantamiento de una nueva acta de inspección, *in situ*.

Por todo ello se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se articulen los mecanismos legal - mente establecidos y se proceda a la adopción de las medidas oportunas en aras a subsanar los defectos de la tramitación del presente expediente. Todo ello sin per - juicio de la responsabilidad patrimonial que pudiera imputarse a esa Administración, así como de la respon - sabilidad contractual en que pudiera incurrir la empresa suministradora por los daños y perjuicios económicos causados al afectado por el corte de suministro eléctrico de manera irregular, (cuestión esta última que, en su caso, corresponde determinar a nuestros Tribunales de Justicia).

Que se proceda a la apertura de un trámite previo al acuerdo de iniciación de expediente sancionador, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y decidir acerca de la necesidad o no de iniciar dicho pro - cedimiento contra la empresa Eléctrica por una posible vulneración de lo establecido en la Ley 54/1997 del Sec - tor Eléctrico, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Admi - nistración de la Comunidad de 1994, comunicando al interesado, en el caso de que se acuerde la no proceden - cia de su incoación, los motivos que lo justifiquen.

Que se proceda a dar respuesta expresa al escrito de fecha 19 de enero de 2000, de conformidad con lo esta - blecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviem - bre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públi - cas y del Procedimiento Administrativo Común.

Que en actuaciones sucesivas, se haga constar en las actas de inspección que se levanten las deficiencias apreciadas de una manera más detallada y concreta, describiendo las circunstancias de la instalación objeto de inspección."

Con fecha 12 de junio se comunica que no se estima oportuno aceptar la resolución del Procurador ya que estaba pendiente la resolución de un recurso de alzada.

1.1.2. Deficiencias en el suministro eléctrico

En el expediente **Q/2101/99** se hacía alusión a la falta de resolución expresa a la denuncia presentada ante la Sección de Industria del Servicio Territorial de Industria Comercio y Turismo de Zamora, mediante la que ponían en conocimiento de ese Servicio los daños causados por la empresa Iberdrola derivados de un corte de suministro eléctrico que afectó a un bien del reclamante.

Admitida a trámite la reclamación y una vez recabada la información adecuada, se nos hace saber, entre otros extremos, que no tenía objeto practicar inspección alguna, dado que las deficiencias tuvieron lugar antes de la

reclamación y que ya habían sido corregidas, por lo que no que no se adoptó medida alguna.

Asimismo, se hacía referencia a las dificultades inherentes a la resolución administrativa de las reclamaciones en materia de energía eléctrica, ya que en la mayoría de los casos deben basarse en la información proporcionada por las propias empresas eléctricas, sin que existan mecanismos eficaces para obtener esta información con la rapidez deseada.

En definitiva, la única actuación realizada por la Sección de Industria fue la de requerir un informe a la Empresa suministradora sobre el hecho, la cual no lo remitió, dando por terminado el expediente después de practicar dos requerimientos.

Sin perjuicio de que, según el Servicio Territorial, el problema se había solucionado, se consideró oportuno efectuar una serie de consideraciones respecto a ciertos extremos.

En primer lugar, constaban en los archivos de esta Institución informes en los que se ponía de manifiesto que durante el mes de diciembre, y durante tres días consecutivos, hubo una serie de fallos en el suministro de energía eléctrica por parte de la empresa Iberdrola, S.A. que consistían en la falta de una fase. Por ello, en los suministros monofásicos se producían fuertes bajadas midiéndose tensiones que oscilaban entre los 80 y 120 V, en lugar de los 220 correspondientes al suministro normal. Sin embargo, no se ejerció la facultad de inspección que a ese organismo le correspondía según lo establecido en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre.

El art. 49 de la Ley 54/1997 regula la potestad inspectora, atribuyendo a los órganos de la Administración competente la práctica de cuantas inspecciones y verificaciones se precisen para comprobar la regularidad y continuidad de la prestación de las actividades necesarias para el suministro, así como para garantizar la seguridad de las personas y las cosas.

Esta Institución entendió que el hecho de que la empresa suministradora estuviese obligada a elaborar el oportuno informe (informe que cuando menos resultaría parcial) no obstaba para que la Administración efectuase las comprobaciones adecuadas a la recepción de la reclamación del perjudicado, en aras a determinar la veracidad de las imputaciones efectuadas, como así establece la normativa citada, inspecciones que en el caso que nos ocupa no tuvieron lugar.

Además, corresponde a la Administración el ejercicio de la potestad sancionadora, si una vez efectuadas las comprobaciones oportunas, el hecho objeto de debate pudiera ser constitutivo de una infracción tipificada en la Ley 54/1997.

Asimismo, el entonces vigente Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el suministro de energía de 12 de marzo de 1954 (derogado por RD 1955/2000 de 1 de diciembre) establecía que "El organismo de la Administración Pública competente en materia de energía en cada provincia cuidará de que en todo momento se mantengan las características de energía suministrada dentro de los límites autorizados oficialmente, comprobando directamente tales características cuantas veces lo estime necesario…".

Y si bien es cierto que corresponde a las empresas o entidades distribuidoras de energía mantener permanentemente el servicio dentro de los límites oficialmente autorizados, corresponde a la Administración el deber de velar por el cumplimiento de esta obligación.

En este sentido la sentencia de fecha 4 de febrero de 1989 de nuestro Tribunal Supremo señala que ".. toda la actuación administrativa se halla encaminada a conseguir las debidas condiciones de seguridad de los usuarios y de terceros y la regularidad del suministro…".

En otro orden de cosas también quedó constatado la ausencia de resolución final en el expediente objeto de debate.

El art. 65 de la Ley del Sector Eléctrico regula el procedimiento sancionador remitiéndose a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y a la normativa autonómica, esto es, al D 289/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Procedimiento sancionador de la Administración de Castilla y León.

De conformidad con el art. 4 de la referida Ley, con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador se podrá abrir un trámite de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y de decidir acerca de la necesidad o no de iniciar dicho procedimiento, trámites que no se cumplieron.

Ahora bien, en el caso de que no se considere adecuada la incoación del expediente, deberán comunicarse al denunciante los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del mismo, resolución motivada que tampoco constaba que se hubiese realizado.

Por todo lo expuesto, nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora formulando la siguiente Resolución:

"- Que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de esa Delegación Territorial, se ejerza en actuaciones futuras la facultad de inspección de manera inmediata a la recepción de una reclamación y, en su caso, se proceda a impartir las instrucciones oportunas relativas a la mejora y adaptación de las redes de distribución en las zonas afectadas para restablecer la calidad del servicio cuando se constate una deficiencia en el suministro. Todo ello de conformidad con lo establecido en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y en el Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el suministro de energía de 1954, y demás disposiciones concordantes.

- Que se proceda a dictar resolución expresa por la que se acuerde, bien la improcedencia de la incoación de expediente sancionador contra la empresa Iberdrola, si tras analizar la documentación obrante en el expe - diente se constata que no existen indicios suficientes que determinen la necesariedad de incoar expediente, o bien, en caso contrario, se acuerde la apertura del referido expediente."

El Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora nos comunicó la aceptación de la resolución y que se procedería a notificar al afectado el archivo de las actuaciones, si bien justificaba su actuación en las dificultades que entraña la aplicación del contenido de la Ley.

1.1.3. Soterramiento de líneas de alta tensión

No hay pruebas científicas concluyentes que permitan dilucidar si los campos electromagnéticos que producen las líneas de alta tensión o los teléfonos móviles tienen efectos perjudiciales para la salud humana. La radiación procedente de los campos electromagnéticos entra dentro de la categoría de radiación no ionizante.

Sin embargo, constituye preocupación creciente para la población la existencia de tendidos de Alta Tensión en núcleos urbanos y zonas residenciales por esos posibles efectos nocivos de los campos electromagnéticos.

La intervención de esta Institución en la materia se ha centrado principalmente en lograr una mediación entre las partes implicadas al objeto de conseguir el soterramiento de estas líneas.

En este sentido se procedió en el expediente que quedó registrado con el número de referencia **Q/489/00.** Un vecino de la localidad de Navatejera (León) denunciaba la existencia de una línea aérea que pasaba por una zona residencial de la localidad.

Al objeto de mediar en el conflicto se remitieron escritos al Ayuntamiento de Villaquilambre y a la Diputación Provincial de León interesando información sobre la existencia de la Línea Eléctrica de alta tensión sita en esa localidad leonesa y sobre la posibilidad de proceder a su soterramiento.

Se suscitaba como cuestión principal determinar quién había de asumir los gastos derivados de la desviación o soterramiento de la línea eléctrica en cuestión. Nuestro Tribunal Supremo se ha pronunciado en multitud de ocasiones, existiendo una jurisprudencia pacífica al respecto.

Así la STTS de 31 de diciembre de 1986 señala que "... la fórmula adoptada en esta materia ha sido la de preservar a los Municipios el ejercicio del *ius variandi*, en cuanto a las condiciones de las instalaciones efectuadas por las empresas eléctricas y su localización, mas ello con la contrapartida de que el coste de las obras necesarias para efectuar estos cambios corra a cargo de la Corporación que tal cosa haya dispuesto, según viene ordenado en el art. 7.2 de la Ley 10/1966, de 18 de marzo, sobre expropiación forzosa y servidumbres de paso para instalaciones de energía eléctrica".

Dado el tenor de este precepto, así como el del art. 29 del Reglamento sobre expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas de 20 de octubre de 1966, resulta claramente que, si bien la Administración puede ordenar la variación del tendido de una línea, ello necesariamente lleva consigo que corran de su cargo los gastos de la variación.

Hay que tener en cuenta que las compañías suministradoras ya pagaron el coste de las obras de cableado aéreo anteriormente y obtuvieron las autorizaciones correspondientes. Por ello la Jurisprudencia ha declarado que la legislación sectorial, que permite a las Entidades Locales establecer la colocación subterránea del cableado (cuando éste ya estaba colocado de forma aérea, como es el caso que nos ocupa), debe interpretarse de conformidad con las Leyes que disponen que toda ablación del patrimonio de un particular debe conllevar la consiguiente indemnización, en este caso vía Ley de expropiación forzosa en materia de instalaciones eléctricas de 1966 (para cableados eléctricos) o bien vía Ley de expropiación forzosa de 1954 para otro tipo de cableados.

En estos términos se pronuncian la STTS de 27 de marzo de 1990, 2 de marzo de 1990, 12 de febrero de 1998, entre otras.

En definitiva, si bien es cierto que las Corporaciones locales, en el ejercicio del *ius variandi* del planeamiento urbanístico, pueden imponer a las compañías suministradoras la canalización subterránea del cableado de luz en suelo urbano, no es menos cierto que si dicho cableado existía previamente a esa imposición debe procederse por la Corporación a la expropiación del mismo pagando la indemnización correspondiente. Esta Institución es consciente de que ello constituye una importante rémora para la efectividad de las políticas municipales en esta materia, habida cuenta de los escasos recursos económicos con que cuentan la mayoría de ellas.

En la fecha de cierre del presente Informe nos encontramos pendiente del resultado de las negociaciones entabladas entre las diferentes Administraciones Públicas y la empresa titular de la línea.

1.2. Gas

El gas natural no es de utilización universal, como es el caso de la electricidad. Sin embargo, se está convirtiendo en el combustible predilecto dada la creciente demanda experimentada en los últimos años en nuestra Comunidad, tanto para usos particulares como industriales. Por ello se hace necesario proporcionar a los consumidores que dependen de él un adecuado nivel de servicio.

La legislación gasista tiene como objetivo garantizar que en el sector del gas se respeten unos criterios esenciales de servicio público, correspondiendo a la Administración velar por el estricto cumplimiento de la misma por parte de las diferentes empresas del ramo.

Los cambios fundamentales que están teniendo lugar en el sector del gas son consecuencia de la adopción en 1998 de la Directiva europea del gas. En este sentido, el reconocimiento de un nuevo poder al consumidor, merced a su posibilidad de elegir suministrador, debería desencadenar una serie de efectos múltiples derivados de la presión ejercida sobre todos los operadores que intervienen en la cadena del gas, obligándoles a mejorar los servicios, recortar sus costes y reducir precios. Sin embargo, en muchas ocasiones, esta supuesta reducción de precios en la lucha por captar futuros clientes redunda en un empeoramiento del servicio (explosiones, revisiones improcedentes, instalaciones deficientes, etc.) lo que determina que los usuarios reclamen ante la Administración Autonómica, correspondiéndole a ella adoptar las medidas adecuadas con arreglo a la Ley del Sector de Hidrocarburos de 1998. Analizaremos a continuación los siguientes supuestos:

1.2.1. Instalación de Gasoducto: incumplimiento de acta de ocupación

La afección derivada de la construcción de gasoductos con las limitaciones que impone, no son limitaciones administrativas de derechos, establecidas con carácter general en determinadas normas de tal naturaleza, sino afecciones concretas y singulares que por derivar de una actuación específica, han de resultar indemnizables.

Equivale a la expropiación total del suelo bajo el que discurre el gaseoducto, debiendo partirse de lo expresado en el acta previa de ocupación por constituir el documento que expresa las bases descriptivas de las que ha de partirse, según reiterada jurisprudencia del T.S.

En el expediente tramitado bajo el número de referencia **Q/1442/00** se denunciaba el incumplimiento de las condiciones estipuladas en el Acta Previa de Ocupación de fecha 26 de febrero de 1998, ya que la empresa beneficiaria no había restituido al estado original la zona de terreno empedrada propiedad del reclamante.

Vistas las alegaciones de las partes y ante la imposibilidad material de restablecer el terreno a su estado primitivo, sostenida por la empresa suministradora, únicamente cabría la oportuna indemnización compensatoria, extremo éste que, según la empresa denunciada, rechazó rotundamente el reclamante.

Sin embargo, constaba en esta Procuraduría un presupuesto de una empresa constructora, la cual fue propuesta por el reclamante ante la empresa Enagas con fecha 22 de febrero de 2000, considerada cualificada por el afectado para llevar a cabo las obras objeto de debate y que, sin embargo, parece ser que la empresa denunciada no había puesto debidamente en conocimiento de la Delegación Territorial. Por lo tanto, la imposibilidad material aducida no concurría en el caso que nos ocupa, siendo factible, en principio, una restitución *in natura* según las bases establecidas en el acta de ocupación.

Por otro lado, también se constató que, por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, únicamente se procedió a mediar entre las partes pero no a resolver la reclamación en forma.

En este sentido, la notificación efectuada al reclamante mediante la que se archivó el expediente no se ajustaba a lo establecido en el art. 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En consecuencia, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se articulen los mecanismos legalmente establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al objeto de proceder a la revisión de sus propios actos y, en su caso, se proceda a la subsanación de los defectos de forma existentes en la tramitación de las actuaciones administrativas efectua - das a raíz de la reclamación presentada por el afectado.

Que se proceda a emitir resolución motivada mediante la que se desestime o estime la reclamación del afectado, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, previa valoración de la oportunidad de requerir a la empresa Enagas para que proceda a reponer el terreno afectado en las condiciones establecidas en el acta de ocupación, sufragando los gastos derivados de la obra que, en su caso, lleve a cabo la empresa propuesta por el reclamante."

Resolución que fue aceptada por la Delegación Territorial de León.

1.2.2. Reclamación contra una instalación de gas natural

En el expediente de queja tramitado bajo el número de referencia **Q/1542/00** se discutía la actuación de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Segovia respecto a una reclamación planteada contra la ejecución de determinada instalación por parte de la compañía Gas Natural Castilla y León. Según el reclamante, la referida instalación entrañaba un gran peligro tanto para su persona como para sus bienes.

En su informe, la Delegación Territorial nos comunicaba que, analizada la reclamación, se giró visita de inspección constatando que la instalación de gas natural objeto de debate cumplía con las distancias y medidas de seguridad reglamentarias.

En los mismos términos se notificó al reclamante lo actuado, dando por terminada la intervención del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo.

Sin embargo, sin perjuicio de la procedencia o improcedencia de la reclamación, extremo éste sobre el cual no se efectuó pronunciamiento alguno, al ser competencia de la Administración determinarlo con carácter previo a la vía jurisdiccional, se realizaron una serie de consideraciones sobre las actuaciones administrativas realizadas por la Delegación Territorial.

Nuestro Tribunal Supremo considera que la motivación de los actos administrativos es una exigencia constitucional que viene impuesta por los arts. 9, 103 y 23.2 de la Constitución. Así "cuando se dice que discrecionalidad no es arbitrariedad se está diciendo precisamente, entre otras cosas, que incluso las llamadas decisiones discrecionales han de ser motivadas, lo contrario chocaría con preceptos de rango constitucional".

Sigue señalando el T.S que "la motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo y desde el punto de vista interno viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal - exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto - no sólo es una cortesía sino que constituye una garantía para el administrado que podrá impugnar en su caso la decisión administrativa con posibilidad de criticar las bases en que se funda".

No obstante, debe indicarse que la falta de motivación o motivación defectuosa pueden integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante: el deslinde de ambos supuestos se ha de hacer indagando si realmente se ha producido o no la indefensión del administrado; en esta línea hay una constante jurisprudencia (STTS 1 octubre 1988, 3 de abril de 1990...).

Además, también se constató que, por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, con posterioridad a la recepción de la reclamación únicamente se procedió a girar visita de inspección sin resolver la reclamación en forma y que la notificación efectuada al reclamante mediante la que se archivó el expediente no se ajustaba a los requisitos del art. 58. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En base a lo expuesto, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se articulen los mecanismos legalmente establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al objeto de proceder a la revisión de sus propios actos y, en su caso, se proceda a la subsanación de los defectos de forma existentes en la tramitación de las actuaciones administrativas efectuadas a raíz de la reclamación presentada por el afectado.

Que se proceda a emitir resolución motivada mediante la que se desestime o estime la reclamación de D. XXX de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre."

La Delegación Territorial de Segovia manifestó su conformidad con la Resolución formulada.

2. TURISMO

2.1. Irregularidades en contrato de viaje: cláusulas abusivas

El usuario que acude a una agencia de viajes a contratar unas vacaciones tiene derecho a que se le informe exactamente de todos los detalles del viaje. Por ello la protección del consumidor se centra, en primer lugar, en la correcta y detallada información que debe facilitarse en el momento de efectuarse la oferta, a través de un programa de viaje, cuyo contenido tendrá, por ley, carácter vinculante para el organizador o detallista.

Esta Institución ha constatado que un campo fértil para cláusulas de rescisión abusivas se encuentran en el ámbito de turismo. Una cláusula muy frecuente en los contratos de agencias de viajes es aquella por la que el empresario se reserva, hasta fechas muy cercanas al comienzo del viaje contratado, la posibilidad de resolver el contrato por circunstancias independientes de su voluntad.

Una de ellas, quizá la más significativa, prevé la resolución por parte del empresario cuando no se haya alcanzado el número mínimo de participantes que se especificó para el viaje proyectado. Se pueden comprender las razones económicas del empresario que motivan esa estipulación, pero eso no la hace menos abusiva para el consumidor. El abuso se produce aquí por una flagrante falta de reciprocidad ya que no hay una posibilidad paralela de resolución para el consumidor.

En el expediente **Q/590/00** se hacía alusión a la lesión de los derechos del reclamante como consumidor por parte de la agencia de viajes.

Pues bien, una vez analizadas las actuaciones administrativas integrantes del expediente que nos fue remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora (Servicio de Industria, Comercio y Turismo), y con independencia de que la vía adecuada para la obtención de la oportuna indemnización por los daños y perjuicios que habían sido irrogados al reclamante como consecuencia de los trastornos causados durante el desarrollo del viaje son nuestros Tribunales Ordinarios, se consideró oportuno efectuar una serie de valoraciones sobre ciertos extremos.

La Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, atribuye en su art. 6 d) a la Administración de Castilla y León las potestades inspectoras y sancionadoras. Correspondiendo según el art. 50 e) la verificación de los hechos que hayan sido objeto de reclamaciones y denuncias del público y puedan ser constitutivas de infracción.

En el art. 14 se regulan las obligaciones de las empresas turísticas entre las cuales figuran la de prestar los servicios vigentes en los términos pactados y ofrecer una información veraz, eficaz y suficiente sobre las condiciones de la prestación de los servicios turísticos.

Según el art. 57 del presente cuerpo legal constituyen infracciones leves las deficiencias en la prestación del servicio por parte del personal en cuanto a la debida atención y trato con la clientela, así como la información indeterminada que pueda inducir a confusión.

El art. 10.1.c de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios regula los requisitos que han de cumplir las condiciones o estipulaciones que se apliquen con carácter general a la oferta, promoción o venta de productos o servicios, estableciendo en el apartado c) la buena fe y justo equilibrio de las contraprestaciones, lo que, entre otras cosas, excluye**:**

- Las cláusulas que otorguen a una de las partes la facultad de resolver discrecionalmente el contrato excepto, en su caso, las reconocidas al comprador en las modalidades venta por correo, a domicilio y muestrario.

- Las cláusulas abusivas, entendiendo por tales las que perjudiquen de manera desproporcionada o no equitativa al consumidor, o comporten en el contrato una posición de desequilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes en perjuicio de los consumidores o usuarios.

Pues bien, tras el examen del contrato de viaje objeto de debate, se constató la inclusión de esta cláusula. Además, el apartado de las Condiciones Generales no se hallaba debidamente cumplimentado por lo que el reclamante no fue informado adecuadamente ni de las condiciones generales ni de las particulares.

Según el art. 24.21 se consideran infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios a los efectos de la presente ley "el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollen".

Infracciones que, en su caso, serán objeto de sanción administrativa, previa la instrucción del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.

En este sentido las actuaciones adoptadas en el caso que nos ocupa habían sido a todas luces insuficientes, por no decir inexistentes, por cuanto a la recepción del escrito de fecha 16 de febrero de 2000 no se practicó indagación alguna al objeto de comprobar lo expuesto, archivando el expediente sin más trámites.

Por todo ello, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"*Que por parte de la Sección de Consumo, del Servicio Territorial de la Junta de Castilla y León de esa Delegación Territorial, se proceda a la apertura del trámite de información previa, al objeto de determinar la procedencia de la incoación de expediente sancionador contra la empresa XXX, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del procedimiento administrativo sancionador de Castilla y León, en conexión con la Ley 11/1998, de 5 de diciembre y D 247/1999, de 23 de septiembre; en el caso de que se determine la improcedencia de la apertura del referido expediente, se haga saber al afectado mediante resolución motivada.*"

Resolución que fue aceptada por la Administración Autonómica.

2.2. Viaje tercera edad

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/1832/99** se denunciaba el "incumplimiento" por parte de la Agencia de Viajes XXX del programa-itinerario oficial ofrecido por la Gerencia de Servicios Sociales en el viaje desarrollado en el mes de octubre de 1999 a Viena y Praga (Club de los 60).

Admitida la reclamación a trámite, nos dirigimos a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos interesando información al respecto. Con su informe, nos remitieron copia de las actuaciones administrativas adoptadas con posterioridad a la reclamación del afectado.

Una vez analizado el contenido de la resolución adoptada por la Gerencia observamos que no se apreciaba actuación irregular de la Administración actuante que debiese ser objeto de supervisión por parte de esta Institución dado que las excursiones concertadas eran opcionales. En lo referente a la contestación a la reclamación formulada por el interesado, la misma no reunía los requisitos legales establecidos en el art. 58 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.

En base a ello se estimó adecuado formular la siguiente Resolución:

"*Que por parte de esa Administración se articulen los mecanismos legalmente establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al objeto de proceder a la revisión de sus propios actos y, en su caso, se proceda a la subsanación de los defectos de forma de la notificación practicada con el reclamante. Asimismo que, en lo sucesivo, se den las órdenes precisas para que se cumpla estrictamente la previsión legal antes señalada.*"

Mediante escrito de fecha 29 de febrero de 2000 la Gerencia Territorial de Servicios Sociales manifiesta que la resolución del Procurador debe ser asumida. Ante la aceptación expresa, se procedió al archivo del expediente.

3. CONSUMO

La tutela de los consumidores y usuarios ha recibido reconocimiento constitucional en nuestro Ordenamiento a través del art. 51 de la Ley Fundamental. Según el

apartado primero del precepto indicado, que es uno de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo tercero del Título primero, "los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos". En este sentido, la intervención de esta Institución en los diferentes expedientes tramitados en este ámbito ha consistido en comprobar el cumplimiento por parte de la Administración pública de este deber.

Se ha observado cómo, en múltiples ocasiones, las Secciones de Consumo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de las diferentes Delegaciones Territoriales, ante reclamaciones de usuarios y consumidores contra empresas o particulares no ejercían las facultades inspectoras y sancionadoras conferidas por la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, aduciendo como excusa que se trataba de un conflicto jurídico-privado cuya resolución correspondía dirimir a los tribunales de justicia. A continuación expondremos algunos supuestos.

3.1. Falta de elaboración de presupuesto previo

En el expediente **Q/1611/99** se hacía alusión a la "improcedencia" de la resolución adoptada por la Sección de Consumo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de fecha 25 de agosto de 1999, mediante la cual esa Sección se ratificaba en los términos contenidos en el acta de Mediación de la Diputación Provincial. Por lo tanto, se procedía al archivo de las actuaciones de mediación efectuadas entre el reclamante y la empresa constructora que había acometido unas obras de reparación (defectuosas) en el inmueble del primero.

Una vez admitida a trámite la queja, nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León (Sección de Consumo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo) en petición de información.

A la vista de la misma, se constató la ausencia de elaboración de un presupuesto previo de las obras a ejecutar por la empresa constructora.

La Ley 11/1998, de 5 de Diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, en su art. 7 regula el derecho a la protección de los intereses económicos y sociales y de calidad de los bienes y servicios. Estableciendo en su párrafo 5º que"en la prestación de servicios, en la forma y con los requisitos que reglamentariamente se establezcan, el consumidor tendrá derecho a un presupuesto previo escrito".

A mayor abundamiento, el art. 10.1.b de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios se pronuncia en términos análogos.

En el acta de mediación celebrada en León, el 21 de mayo de 1999 en la OMIC, en dependencias de la Diputación de León, según el documento nº 8, el reclamado reconoció que no facilitó presupuesto previo, porque en ningún momento se le requirió formalmente, lo cual, a juicio de esta Institución, pudiera implicar la vulneración de lo establecido en el art. 7.

Según el art. 24.21 se consideran infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios a los efectos de la presente ley "el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollen".

Infracciones que, en su caso, serán objeto de sanción administrativa, previa la instrucción del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.

Por todo ello, y en uso de las facultades conferidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, se efectuó la siguiente Resolución:

"Que por parte de la Sección de Consumo, del Servicio Territorial de la Junta de Castilla y León, se proceda a la apertura del trámite de información previa, al objeto de determinar la procedencia de la incoación de expediente sancionador contra la empresa construcciones XXX, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del procedimiento administrativo sancionador de Castilla y León, en conexión con la Ley 11/1998, de 5 de diciembre y D 247/1999, de 23 de septiembre, por el que se atribuye la potestad sancionadora en las materias que son competencia de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo."

La resolución fue aceptada mediante notificación de fecha 11 de febrero de 2000, procediéndose al archivo del expediente.

3.2. Consumo de tabaco en las dependencias del Ayuntamiento de Miranda de Ebro

Existen datos científicos sobre el riesgo para la salud de los no fumadores vinculados a su presencia en ambientes donde se fuma. Por ello, esta Institución se interesó en el tema dado que consideró adecuado que el derecho a la salud de estos ciudadanos sea respetado, arbitrando medios para que puedan desarrollar su actividad cotidiana sin riesgos deseados o discriminación.

Esta cuestión fue analizada el expediente **Q/1443/99.** En concreto, se denunciaban los perjuicios causados en la salud del reclamante como consecuencia del consumo de tabaco en las dependencias del Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos).

En el informe que fue requerido al Ayuntamiento, nos comunicaba el mismo que no existían zonas diferenciadas para fumadores ostensiblemente señalizadas y, además, que no se prohibía el consumo en pasillos y zonas de tránsito.

Si bien es cierto que el RD 192/1988 no establece una prohibición absoluta de fumar, también lo es que, en caso de conflicto, prevalecerá siempre el derecho a la salud de los no fumadores sobre el derecho de los fumadores a consumir tabaco en todos aquellos lugares o circunstancias en que pueda afectarse el derecho a la salud de los primeros.

Es decir, la norma no impone una prohibición de fumar sino que ésta vendrá determinada por la existencia de un conflicto en lugares y circunstancias en que la salud de los no fumadores pueda verse comprometida (Sentencia de la Audiencia Nacional de 5-7-1999).

Por otro lado, según el art. 7.1.d) del texto legal indicado, no se permitirá fumar en las zonas de las oficinas de las Administraciones Públicas destinadas a la atención directa al público. Mientras que el RD 709/82, de 5 de marzo, en su Anexo III, regula las condiciones ambientales de los lugares de trabajo, estableciendo en su punto 1 que "la exposición a las condiciones ambientales de los lugares de trabajo no debe suponer un riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores".

Añadiendo en la letra d) que la renovación mínima del aire de los locales de trabajo será de 30 m3 de aire limpio por hora y trabajador, en el caso de trabajos sedentarios en ambientes no calurosos ni contaminados por humo de tabaco, y de 50 m3 en los restantes, a fin de evitar el ambiente viciado y olores desagradables.

Por todo ello estimó oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Corporación se articulen los medios para que se pueda desarrollar la actividad municipal cotidiana en condiciones óptimas, habilitando zonas diferenciadas para fumadores, señalizándose éstas de manera clara y, en caso que no fuese posible delimitar lugares alternativos para fumadores, se prohíba fumar en las dependencias advirtiéndolo mediante una adecuada señalización al usuario."

El Ayuntamiento consideró adecuado aceptar la presente Resolución.

3.3. Prohibición de consumir en salas cinematográficas productos no adquiridos dentro del establecimiento

Constituye una infracción en materia de consumo la colocación de carteles mediante los que se prohíbe el consumo de productos dentro del recinto no adquiridos en dicho local, según resulta del RD 2816/82, de 27 de agosto, puesto que el derecho de admisión no puede implicar una "carta blanca" para las empresas al establecer los requisitos condicionantes de tal derecho, ya que dichos requisitos deben respetar y no vulnerar el contenido de otros derechos igualmente protegibles como el derecho de los consumidores y usuarios y el derecho a la libre competencia.

En este sentido nuestros tribunales de justicia también entienden que la exhibición de estos carteles dentro de las salas de proyección cinematográfica supone una evidente restricción o limitación del derecho de los consumidores.

Esta problemática se planteó en el expediente **Q/611/00** y, en concreto, en relación con una sala de cine de la localidad de León.

Esta Institución se dirigió en petición de información al Ayuntamiento de León y al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo al objeto de comprobar cuáles fueron las actuaciones adoptadas por las diferentes administraciones implicadas.

Se tuvo conocimiento de que el Ayuntamiento de León acordó la incoación de expediente sancionador y de que la Junta se inhibió en el caso para evitar duplicidad de sanciones por el mismo hecho.

Al entender que se actuó de manera correcta, se procedió al archivo del expediente por no apreciar irregularidad que resultase susceptible de supervisión, ya que se ejercitaron las facultades inspectoras y sancionadoras contra la empresa infractora.

3.4. Irregularidades en procedimiento arbitral

En el expediente de queja tramitado bajo el número de referencia **Q/1109/00** se denunciaban irregularidades en la tramitación del expediente por la Oficina Municipal de Información al Consumidor del Ayuntamiento de Ponferrada (León).

Admitida a trámite y solicitada la documentación oportuna, se observó como el afectado interesaba la resolución de la reclamación contra un establecimiento de Joyería mediante el Sistema Arbitral de Consumo.

Sin embargo, los trámites llevados a cabo por la OMIC del Ayuntamiento no se ajustaban a los términos establecidos por el RD 636/199,3 de 3 de mayo, dictado en desarrollo de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y de la Ley de Arbitraje.

El procedimiento Arbitral (dado su carácter voluntario) va precedido de una fase preparatoria ante la Junta Arbitral de Consumo (en lo sucesivo JAC) iniciándose con la solicitud del arbitraje, como así había ocurrido.

Recibida la solicitud de arbitraje y aceptada por la JAC, se notificará al reclamado que deberá aceptarla o rechazarla en el plazo de 15 días, para la formalización del Convenio Arbitral.

Cuando el reclamado hubiese realizado oferta pública de sometimiento al Sistema Arbitral de Consumo, el Convenio queda formalizado automáticamente con la presentación de la solicitud del reclamante. En el caso de que el reclamado no conteste en el plazo establecido, la Junta Arbitral ordenará el archivo de las actuaciones (art. 9.2 del RD 638/93) dejando, entonces, abierta la vía judicial.

Dicho archivo procederá también si la reclamación se refiere a casos comprendidos en las excepciones previstas en el art. 2 del Real Decreto aludido.

Una vez formalizado el Convenio, se constituirá el Colegio Arbitral. El procedimiento, que se sujetará a los principios de audiencia, contradicción, igualdad entre partes y gratuidad, comienza con la designación del Colegio Arbitral (art. 10).

Posteriormente, se dará audiencia a las partes, la cual podrá realizarse verbalmente o por escrito (art. 12). Durante el trámite de audiencia el Colegio podrá intentar la conciliación de las partes y, de lograrlo, se recogerá en el laudo, levantándose Acta por el Secretario del Colegio Arbitral.

Pero en caso contrario, el colegio acordará la práctica de las pruebas pertinentes (art. 13). Sus gastos serán costeados por la Administración de la que dependa la Junta, en las acordadas de oficio; por quien las proponga, en las practicadas a instancia de parte, y las comunes por mitad, salvo que se aprecie temeridad o mala fe en el laudo.

Una vez practicadas las pruebas, el Colegio Arbitral podrá acordar la convocatoria de las partes para oírlas nuevamente como último trámite previo al laudo arbitral. Éste deberá dictarse en el plazo máximo de 4 meses desde la constitución del Colegio Arbitral, plazo prorrogable únicamente por acuerdo expreso de las partes.

La inactividad de las partes en el procedimiento arbitral no impedirá que se dicte el laudo ni le privará de eficacia.

El laudo, así como los acuerdos y resoluciones, se decidirán por mayoría de votos, dirimiendo los empates el voto del Presidente. Se dictará por escrito expresando entre extremos la decisión de cada uno de los puntos controvertidos, laudo que será motivado.

Contra el laudo cabe recurso de anulación ante la Audiencia Provincial en plazo de 10 días siguientes a la notificación.

De conformidad con lo expuesto, y dado que los trámites procedimentales seguidos en el expediente objeto de debate no fueron los adecuados, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración, se articulen los mecanismos revisores de sus propios actos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedi - miento Administrativo Común y se proceda a dar curso al expediente de conformidad con el procedimiento legalmente establecido en el RD 638/1993 por el que se regula el Sistema Arbitral del Consumo.

Que en actuaciones sucesivas, de análoga naturale - za, se observe el procedimiento aplicable al efecto."

El Ayuntamiento de Ponferrada manifestó su aceptación, procediéndose al archivo del expediente.

3.5. Contrato de enseñanza

En este sentido, en el expediente **Q/1292/99** se hacía alusión a la vulneración de lo establecido en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León por parte de una Empresa Docente en la formalización del contrato de enseñanza suscrito con el reclamante.

Admitida a trámite, nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila la cual nos dio traslado del expediente administrativo. Una vez analizado el mismo se constató:

La falta de entrega al consumidor del correspondiente contrato de enseñanza suscrito entre las partes a pesar de las diversas peticiones formuladas por el afectado.

El Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Ávila, con posterioridad a la reclamación, efectuó requerimiento a la empresa denunciada para que presentara una serie de documentos y formulase las alegaciones que considerase oportunas, dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, documentación que después del segundo requerimiento fue finalmente aportada.

Pero procedió, sin más, a dar traslado de las diligencias practicadas, dando por terminada su intervención en el asunto y sin haber emitido resolución alguna sobre la cuestión objeto de debate.

El art. 9 e) de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para conseguir los siguientes objetivos:

Que se entregue al consumidor y usuario, cuando sea preceptivo, el correspondiente contrato, factura, así como las hojas de reclamaciones".

Según el art. 24.21 se consideran infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios, a los efectos de la presente ley, "el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollen".

Infracciones que, en su caso, serán objeto de sanción administrativa, previa la instrucción del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.

Por todo ello, se consideró oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de la Sección de Consumo, del Servi - cio Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila, se proceda a dictar resolución expresa por la que se acuer -

de la improcedencia de la incoación de expediente sancionador a la empresa XXX y se dé traslado de la misma al interesado. Ello siempre que tras analizar la documentación obrante en el expediente incoado al efecto, se constate que no existen indicios suficientes que determinen la necesariedad de incoar expediente sancionador por una posible vulneración de lo establecido en el art. 9 párrafo e), y demás de aplicación, de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, procediéndose, en caso contrario, a la apertura del referido expediente."

Con fecha 4 de abril de 2000 la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León nos comunica la aceptación de la resolución emitida.

3.6. Carta de precios en local de restauración

En el expediente de queja tramitado en esta Institución bajo el número de referencia **Q/1009/00** se denunciaba la vulneración de los derechos que asisten al reclamante como consumidor y usuario. En concreto, el hecho de que en la carta de platos y precios de un restaurante, no hacía mención expresa a si el IVA se encontraba o no incluido en el precio final.

Admitida a trámite la reclamación nos dirigimos al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Burgos interesando información sobre las actuaciones administrativas efectuadas. En el informe se nos comunicó que, analizada la factura adjuntada por el reclamante, ésta se encontraba redactada, desde el punto de vista turístico, de manera correcta, por lo que el Jefe de la Sección de Turismo propuso el archivo de las actuaciones al entender que los hechos relatados no constituían infracción administrativa, notificando la resolución al interesado con fecha 12 de enero de 2000.

Según lo establecido en el art. 9. d) de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de Usuarios y Consumidores de Castilla y León, las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medias necesarias para conseguir, entre otros, el siguiente objetivo: la transparente información y la correcta aplicación de los precios y servicios ofertados, al contado o a plazos.

Asimismo, en el art. 10 se consagra el derecho de los consumidores y usuarios a recibir una información veraz, objetiva y suficiente sobre el precio, estableciendo en su párrafo 3º la obligación de informar exigible a los sujetos responsables de la producción, comercialización, distribución y venta de productos.

En consecuencia, en el artículo siguiente, y al objeto de lograr que los consumidores y usuarios obtengan esta información correcta, dispone que las Administraciones Públicas competentes deberán velar por el cumplimiento, en sus actuaciones, del siguiente fin: "Que los precios y tarifas de los bienes y servicios, así como la información sobre el medio y formas de pago, se expongan y faciliten de forma adecuada...".

Según el art. 24. párrafos 19 y 21 se consideran infracciones en materia de defensa de los consumidores a los efectos de la presente Ley "el suministro de información inexacta y, en general, el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley".

Infracciones que, en su caso, serán objeto de sanción administrativa, previa la instrucción del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.

Una vez que se constató que, por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo únicamente se procedió a analizar el contenido de la factura y a acordar al archivo de la reclamación sin más (omitiendo cualquier tipo de actuación encaminada a poder conocer y determinar verdaderamente las circunstancias del caso concreto, ya que ni siquiera se giró visita de inspección para comprobar si, efectivamente, en la carta de precios y comidas no se hacía mención expresa al cargo del IVA) y que la notificación efectuada al reclamante mediante la que se acordaba el archivo del expediente no se ajustaba a los requisitos del art. 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre se consideró adecuado formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se articulen los mecanismos legalmente establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al objeto de proceder a la revisión de sus propios actos y, en su caso, se proceda a la subsanación de los defectos de forma existentes en la tramitación de las actuaciones administrativas efectuadas a raíz de la reclamación presentada por el afectado.

Que se proceda a abrir un trámite de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y poder decidir así sobre la necesariedad o no de incoar procedimiento sancionador y, en el supuesto de que se aprecien indicios bastantes de una infracción administrativa en materia de consumo por el restaurante denunciado, se actúe de conformidad con lo expuesto."

Con fecha 18 de octubre de 2000 la Delegación Territorial de Burgos nos comunica que se ha acordado abrir un nuevo trámite de información previa al objeto de determinar la necesariedad o no de incoar expediente sancionador cumpliendo con la Resolución formulada.

4. QUEJAS PRESENTADAS POR ASOCIACIONES DE USUARIOS Y CONSUMIDORES

Las agrupaciones de consumidores tienen por ley un protagonismo capital en materia de consumo, reconociéndose el derecho a ser oídas por los poderes públicos en cuestiones que puedan afectar a los consumidores y usuarios (es lo que se conoce como derecho de audiencia), estando legitimadas para asumir la defensa de éstos, si bien es cierto que también estarán sujetas a las limitaciones establecidas en la ley.

Además sirven para que el consumidor (que realmente es el destinatario de las actividades comerciales) tome parte activa en la defensa de sus derechos e intereses y como instrumento de presión ante la Administración.

Como en años anteriores, la principal causa de las denuncias de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios es el incumplimiento de la obligación de las Administraciones Públicas de resolver con carácter expreso sus solicitudes o reclamaciones.

Entre las quejas presentadas contra el Ayuntamiento de Medina del Campo, el Ayuntamiento de Valladolid, así como contra diversas Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, se constató la vulneración de lo preceptuado en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por ejemplo en los expedientes **Q/42/00, Q/43/00, Q/122,Q/123/00, Q/1766/99, Q/1767/99, Q/1769/00**.

En el expediente tramitado bajo el número de referencia **Q/1577/00,** se denunciaba la falta de respuesta por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid de una reclamación presentada ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo interesando información sobre las inspecciones llevadas a cabo en un establecimiento pastelero de la localidad, así como la incoación de expediente sancionador.

En su informe la Delegación nos comunicaba que, analizada la reclamación, se giró visita de inspección constatando el cumplimiento del apercibimiento efectuado a la empresa denunciada, por lo que no se estimó oportuno incoar expediente sancionador contra la misma, dando por terminada la actuación del Servicio Territorial referido.

Por otro lado, nos indica que no se informó al reclamante sobre el número de inspecciones realizadas en el establecimiento en los últimos 5 años, dada la ausencia de antecedentes de la empresa obrantes en sus archivos, porque la información interesada no resultaba relevante para el cumplimiento de los fines generales y específicos de la Asociación mencionada y por la confidencialidad de los datos.

Pues bien, en primer lugar debe indicarse que la presentación de una denuncia solicitando la incoación de expediente sancionador no vincula al órgano competente para iniciar el mismo, según lo establecido en el art.6 del Decreto de 25 de agosto de 1994. Sin embargo, en estos casos, se deberá comunicar a los autores de la denuncia los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento.

En la respuesta ofrecida, de fecha 2 de diciembre de 1999, se justifica el cierre del expediente en la subsanación de las irregularidades, pero no se hacía alusión a normativa alguna y tampoco a las causas o motivos por las que se denegaba a la Asociación el acceso a la información interesada (número de inspecciones realizadas en los últimos 5 años).

En el supuesto de que la información solicitada sea considerada como confidencial y que por ello únicamente puedan ser facilitados esos datos con carácter excepcional, según lo establecido en el art. 37.4 LRJPAC, la denegación del derecho a la información interesada debería haber tenido lugar mediante resolución motivada, resolución que no tuvo lugar.

Nuestro Tribunal Supremo considera que la motivación de los actos administrativos es una exigencia constitucional que viene impuesta por los arts. 9, 103 y 23.2 de la Constitución. Así, cuando se dice que discrecionalidad no es arbitrariedad se está diciendo precisamente, entre otras cosas, que incluso las llamadas decisiones discrecionales han de ser motivadas, lo contrario chocaría con preceptos de rango constitucional.

Sigue señalando el TS que "la motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo y desde el punto de vista interno viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal -exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto- no sólo es una cortesía sino que constituye una garantía para el administrado que podrá impugnar en su caso la decisión administrativa con posibilidad de criticar las bases en que se funda".

No obstante, la falta de motivación o motivación defectuosa pueden integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante: el deslinde de ambos supuestos se ha de hacer indagando si realmente se ha producido o no la indefensión del administrado. En esta línea hay una constante jurisprudencia (STTS 1 oct.1988, 3 de abril de 1990...).

Por otro lado, también se constató que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo únicamente se procedió a girar visita de inspección sin resolver la reclamación en forma y que la notificación efectuada al reclamante mediante la que se archivó el expediente tampoco se ajustaba a lo establecido en el art. 58. de la Ley 30/1992.

En virtud de lo expuesto, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

Continúa en el Fascículo 4.º

V LEGISLATURA

AÑO XVIII | 1 de Septiembre de 2001 | Núm. 157

S U M A R I O

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2000 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 9006

"Que por parte de esa Administración se proceda a emitir resolución motivada mediante la que se desestime o estime lo interesado por XXX. En el presente expediente, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, y previas las diligencias oportunas, se determine la procedencia o no de la incoación de expediente sancionador contra el establecimiento pastelero en cuestión, dando traslado de la resolución al reclamante."

Con fecha 6 de marzo de 2001, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo nos comunica la aceptación de la Resolución y la incoación de expediente sancionador.

ÁREA F

AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES, CAZA Y PESCA

Expedientes Área 101

Expedientes remitidos a otros Defensores 5

Expedientes admitidos 82

Expedientes rechazados 10

Desde un punto de vista económico, la Comunidad Autónoma de Castilla y León presenta una estructura productiva, en relación con la del resto de país, caracterizada, entre otras singularidades, por una mayor presencia del sector primario en aquélla, lo cual revela la significación que, dentro de la estructura socioeconómica de la Comunidad, poseen las actividades agrícolas y ganaderas.

Si a lo anterior añadimos que, en el marco de la distribución competencial constitucional y estatutariamente establecida, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Administración local desarrollan una actividad amplia en materias tales como agricultura, ganadería, aprovechamientos forestales, montes, caza, pesca o vías pecuarias, resulta, cuando menos reseñable, el carácter escasamente elevado del número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría en relación con las materias señaladas.

En concreto, el número de quejas formuladas en relación con este ámbito material ante la Institución se cifró, en el año 2000, en 101, lo cual constituyó, únicamente, un 4 % del número total de quejas presentadas.

En este sentido, y sin perjuicio de otras posibles valoraciones sobre el nivel de cumplimiento por las Administraciones implicadas del concreto sector del ordenamiento jurídico que pauta el ámbito material comentado, el continuo intento de acercamiento de la Institución al ciudadano, especialmente al integrado en el mundo rural, constituye un instrumento adecuado para incrementar las posibilidades de acceso a la Institución de aquél, en aras de lograr una mayor protección de sus derechos e intereses, en las relaciones que mantenga con las Administraciones Públicas.

Ahora bien, dentro del abanico de actividades administrativas que se desarrollan en relación con las materias indicadas, son aquéllas que responden al mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de modernizar, en particular, el sector de la agricultura y de la ganadería, las que mayor nivel de conflictividad han generado con los ciudadanos de la región, refiriéndose las reclamaciones formuladas por éstos ante esta Institución, fundamentalmente, al intento de racionalización de la propiedad rústica, llevado a cabo a través de los procedimientos de concentración parcelaria, y a la aplicación de las ayudas económicas dirigidas a los sectores agrícola y ganadero, cuyo origen, frecuentemente, se encuentra en el ámbito comunitario.

1. AGRICULTURA

1.1. Concentración parcelaria

El continuo proceso de mejora de las estructuras agrarias a través de la reordenación y racionalización de la propiedad rústica, generó un nivel elevado de conflictividad con los propietarios destinatarios del mismo, y ello, tanto por la pluralidad de intereses afectados en su ejecución, como por el tradicional apego a la propiedad, más acusado, aún si cabe, en el ámbito rural.

Coherentemente con lo anterior, la actividad desarrollada, u omitida, por la Administración de la Comunidad Autónoma fundamentalmente, aunque también por la Administración local, ha dado lugar en el año 2000 a un número elevado de quejas de los ciudadanos relativas al procedimiento ordinario de concentración parcelaria propiamente dicho, a las consecuencias jurídicas de su ejecución y a la construcción, gestión y conservación de obras necesarias para la reordenación de la propiedad rústica. En total 15 quejas en las que los ciudadanos muestran su disconformidad con los diferentes aspectos relacionados con la concentración parcelaria.

1.1.1. Procedimiento ordinario de concentración parcelaria

Una de los denuncias más frecuentes formuladas por los ciudadanos ante esta Institución, en relación con los procedimientos de concentración parcelaria, es la relativa a su excesiva extensión en el tiempo.

Esta Procuraduría se pronunció sobre la problemática señalada, en el expediente **Q/164/00.** En la citada queja, su autor manifestaba que el procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo por la Administración Autonómica en la zona correspondiente a la localidad de Muga de Sayago, provincia de Zamora, había dado comienzo hacía 16 años, habiéndose prolongado la fase final del mismo durante dos años, no habiendo tomado posesión aún de las fincas de reemplazo los propietarios en la fecha de presentación de la queja.

Admitida la queja a trámite se solicitó la oportuna información a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, la cual remitió informe en el que hizo constar lo siguiente:

"La demora puesta de manifiesto en el proceso de concentración parcelaria de referencia obedece no sólo a las específicas y laboriosas actuaciones que jalonan el complejo procedimiento de la concentración parcelaria, las cuales, habida cuenta de la pluralidad de intereses implicados en su desarrollo, han de ejecutarse con la sutileza que garantice la consecución de la ordenación de la propiedad rústica, pretendida por la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, sino también a circunstancias ajenas a la actuación administrativa y extraordinariamente relevantes por su efecto perturbador sobre el normal desarrollo del proceso de concentración parcelaria, con origen en la contumaz oposición manifestada en sus más diversas formas por sectores de la población afectados por él.

Dicho lo cual, resulta comprensible el retraso aducido por el reclamante en la concentración parcelaria antes mencionada, donde se está procediendo en la actualidad al amojonamiento de las fincas resultantes de la nueva ordenación de la propiedad determinada en el Acuerdo de concentración, con vistas a disponer de su toma de posesión, una vez resueltos por el Consejero de Agricultura y Ganadería, mediante Órdenes de 20 de marzo del presente año, los recursos deducidos contra aquél y cuyo número impidió la toma de posesión provisional a que se refiere el artículo 54 de la precitada Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León."

A la luz del contenido de la información remitida se formuló a la Consejería de Agricultura y Ganadería una Resolución relativa a la excesiva demora en el desarrollo del procedimiento, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

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. En concreto, y a la luz de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, norma nuclear del régimen jurídico de la materia en nuestra Comunidad Autónoma, y aplicable al procedimiento generador de la queja en virtud de lo dispuesto en su Disposición Transitoria primera, es posible distinguir dentro del procedimiento ordinario tres fases, cada una de las cuales constituye por sí misma un procedimiento administrativo distinto:

1. Declaración de utilidad pública y urgente ejecución de la concentración parcelaria de la zona de que se trate y determinación del perímetro que identifica, en principio, la zona a concentrar, regulada en el Capítulo I del Título III de la Ley (arts. 16 a 24).

2. Fijación de la situación jurídico-económica de la zona a concentrar y del perímetro definitivo de la misma, mediante la aprobación de las Bases de Concentración, regulada en el Capítulo II del Título III de la Ley (arts. 25 a 39).

3. Elaboración del plan de reorganización de la propiedad, que finaliza mediante la aprobación del Acuerdo de Concentración, regulada en el Capítulo III del Título III de la Ley (arts. 40 a 48).

Posteriormente, aún habrán de producirse otras actuaciones, dirigidas a ejecutar o garantizar esa reorganización de la propiedad, que la Ley autonómica engloba en el Capítulo V del Título III, bajo la rúbrica "Ejecución de la Concentración Parcelaria" (arts. 54 a 59).

La anterior descripción general, y por lo tanto necesariamente incompleta, del procedimiento complejo de concentración parcelaria tenía por objeto mostrar que la propia estructura del mismo 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 las fases descritas. Ello, unido a las circunstancias manifestadas en el supuesto que constituía el objeto de la queja, determinaba que la flexibilidad en la interpretación de los plazos, en el ámbito del procedimiento de concentración parcelaria, constituyera 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.

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, 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. La especialidad de su objeto y la complejidad de su estructura, anteriormente señalada, no constituyen elementos suficientes para negar la naturaleza administrativa del procedimiento regulado en nuestra Comunidad por la Ley 14/1990, de 28 de noviembre.

Por tanto, como procedimiento administrativo que es, su iniciación genera en la Administración competente la obligación de finalizarlo mediante su resolución expresa. En otras palabras, en el ámbito de la concentración parcelaria, la Administración autonómica se encuentra vinculada a la obligación de resolver el procedimiento, al igual que ocurre con el resto de los procedimientos administrativos.

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 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 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, en el que se determinan los plazos de resolución y los efectos desestimatorios que produce la falta de resolución expresa, en el caso de distintas solicitudes que pueden formularse dentro del procedimiento de concentración.

Conectando lo anterior con el caso que había dado lugar a la queja, en el mismo se planteaba una extensión del procedimiento superior a los 16 años, período de tiempo que, más allá de exceder de los plazos establecidos por el ordenamiento jurídico, desbordaba lo razonable, aún considerando la necesaria flexibilidad en su interpretación. En concreto, en la queja se ponían de manifiesto los perjuicios causados a los propietarios afectados, efecto éste que contrastaba frontalmente con la racionalización económica perseguida por la concentración.

A la vista del informe remitido a esta Institución, el proceso de concentración parcelaria de referencia se encontraba, en la fecha de elaboración de aquél, en su fase de ejecución, siendo necesario, en aquel punto, que la Administración Autonómica adoptase las medidas conducentes a agilizar la puesta a disposición de los participantes de las fincas de reemplazo, para que pudiesen tomar posesión de ellas, y proceder a poner los medios a su alcance para que la protocolización de la reorganización de la propiedad fuera llevada a efecto en el plazo más breve posible.

La naturaleza compleja del procedimiento de concentración parcelaria y las características propias del mismo, debían ser compatibilizadas con la necesidad de que aquél se desarrollase y finalizase en un plazo temporal que permitiera cumplir la totalidad de los objetivos iniciales. Excediendo del objeto de la resolución discernir fórmulas, necesariamente complejas, para conjugar los dos aspectos contradictorios expresados que presiden el desarrollo del instrumento jurídico aquí estudiado, procedía centrarse exclusivamente en una de las causas fundamentales esgrimidas por la Consejería de Agricultura y Ganadería en su informe: "la contumaz oposición manifestada en sus más diversas formas por sectores de la población afectados por la concentración".

Sin duda, uno de los mayores obstáculos a los que se debe enfrentar usualmente la Administración en el desarrollo del proceso de concentración parcelaria es la gran conflictividad que genera, por la multitud de intereses e interesados afectados y por el proverbial apego a las tierras de los agricultores. Consciente de ello, el legislador ha querido afrontar el problema fomentando la participación de los afectados en el desarrollo del procedimiento. Reflejo de ello es la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, cuya Exposición de motivos señala textualmente:

"Otra innovación importante de la Ley parte de la concepción de la concentración parcelaria como una labor solidaria y colectiva, en la que los afectados por la misma tienen una presencia decisiva a lo largo del procedimiento".

Esta participación se refleja tanto desde un punto de vista orgánico como procedimental. Orgánicamente, los agricultores afectados participan en la concentración parcelaria mediante la integración de sus representantes en dos órganos colegiados creados *ad hoc* para colaborar en el procedimiento: las Juntas de Trabajo de concentración parcelaria y las Comisiones Locales de concentración parcelaria.

Desde una perspectiva procedimental, y a la vista de lo previsto en la Ley 14/1990, los particulares afectados, como interesados en el procedimiento, participan en el mismo de diversas formas. Entre otras manifestaciones de esta participación, se encuentran la posibilidad de solicitar la iniciación del procedimiento, de formular observaciones verbales o escritas a las Bases Provisionales, o de promover individualmente reclamaciones e interponer recursos.

Dentro del marco legal reseñado, la Administración de la Comunidad Autónoma debía establecer los medios necesarios para fomentar y potenciar la participación de los ciudadanos afectados desde el primer momento, en orden a conocer y considerar convenientemente la opinión de los mismos sobre los diferentes aspectos del desarrollo y ejecución de la concentración parcelaria. Esta potenciación del cauce participativo de los ciudadanos en el proceso de concentración constituye el meca-

nismo más eficaz para reducir, cuando menos parcialmente, los efectos perturbadores que sobre su desarrollo genere la oposición de los afectados. Todo ello sin perjuicio de que, una vez firme el Acuerdo de Concentración, éste deba ejecutarse, aun contra la voluntad de los destinatarios, de conformidad con lo previsto en el art. 55 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre.

Con apoyo en los argumentos jurídicos expresados, se efectuó Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León en los siguientes términos:

"Con relación al procedimiento de concentración parcelaria acometido en Muga de Sayago, provincia de Zamora, agilización de los trámites dirigidos a poner a disposición de los afectados las fincas de reemplazo, para que tomen posesión de ellas, y adoptar las medidas precisas para que la protocolización de la reorganización de la propiedad se lleve a cabo en el plazo más breve posible.

Con carácter general, y dentro del marco normativo previsto por la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, potenciar y fomentar la participación de los afectados por el procedimiento de concentración parcelaria, desde su iniciación, considerando convenientemente las opiniones emitidas por éstos a través de las vías previstas en la norma legal citada."

En contestación a la resolución señalada, la Consejería destinataria de la misma remitió un informe, de cuyo contenido se desprendía la aceptación de la resolución formulada y la firme voluntad de la Administración de llevar a cabo un esfuerzo para disminuir la excesiva demora en el desarrollo de los procedimientos de concentración parcelaria. Comunicados estos extremos al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

A la demora temporal en el desarrollo del procedimiento de concentración parcelaria, así como a otros aspectos de carácter procedimental, se refería también el expediente **Q/1912/99**. En el mismo, el ciudadano denunciaba una presunta irregularidad procedimental derivada de la ausencia de contestación, en la fecha de presentación de la queja, al escrito formulado por el autor de la queja ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, en el que se realizaban las alegaciones correspondientes a la modificación del Acuerdo de Concentración Parcelaria correspondiente a la zona de Valdevimbre-Ardón.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar la información relativa a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, la cual puso de manifiesto ante esta Institución lo siguiente:

"Dª. XXX procede a presentar solicitud ante la presente Área de Estructuras Agrarias con fecha 22 de diciembre de 1997, por la que reclama la modificación del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la Zona de referencia. Se procede posteriormente con base en sus pretensiones a evacuar trámite de audiencia a favor de la interesada concediéndola un plazo de 10 días hábiles para efectuar las alegaciones que estime oportunas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en base a la cual Dª. XXX presenta con fecha 23 de febrero de 1998 las alegaciones pertinentes.

De acuerdo a las mismas y con la documentación obrante en el expediente se procede a elaborar el informe-propuesta que posteriormente es remitido para su resolución a Valladolid con fecha de salida 6 de julio de 1998 dándosele el tratamiento de recurso ordinario contra el Acuerdo de concentración. Se practicó reconocimiento pericial con fecha 21 de octubre de 1998 a efectos de comprobar las alegaciones efectuadas por el interesado, encontrándose actualmente a la espera de la remisión por la Dirección General de Desarrollo Rural de la resolución de éste y del resto de los recursos interpuestos contra el acuerdo de la citada zona de concentración."

A la vista de la información remitida y de las características del supuesto de hecho planteado por el autor de la queja, se estimó oportuno formular resolución a la Administración autonómica en relación, exclusivamente, al aspecto formal de la controversia planteada, tomando como punto de partida para ello la argumentación jurídica que, a continuación, se expone de forma resumida.

Desde un punto de vista formal, se manifestaba, en primer lugar, una ausencia de contestación por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería al escrito presentado por el interesado como respuesta al trámite de audiencia y que, como se señaló en la información remitida a esta Procuraduría, se calificó finalmente como recurso ordinario frente al Acuerdo de concentración parcelaria.

En concreto, el art. 50.2 de la Ley 14/90, de 28 de noviembre, prevé, con carácter general, que "las Resoluciones acordadas por la Dirección General en materia de concentración parcelaria podrán ser recurridas en alzada ante la Consejería dentro del plazo de quince días desde que se notificaren. Si se publicasen o notificasen mediante avisos o edictos, el plazo será de 30 días, a contar desde la inserción del último en el tablón o boletín correspondiente".

En el supuesto que constituía el objeto de la queja, el escrito presentado por su autor fue tramitado, finalmente, como recurso ordinario frente al Acuerdo de Concentración, posibilidad ésta que, además de en la previsión general antes citada, se contempla en el art. 47.2 de la Ley de concentración parcelaria.

Considerando que, al fin y al cabo, la concentración parcelaria no es sino un procedimiento administrativo

dotado de importantes peculiaridades derivadas de la singularidad de su objeto y de la complejidad de los distintos intereses que entran en juego en su desarrollo, las previsiones legales anteriormente citadas debían ser complementadas con las integrantes del régimen jurídico general aplicable a todo procedimiento administrativo, contenidas, fundamentalmente, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En concreto, la sección 2ª del Capítulo II del Título VII de la citada norma contiene la regulación del recurso de alzada, denominado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, recurso ordinario.

A los efectos que aquí nos interesan, el art. 115.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre dispone que "el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el art. 43.2, segundo párrafo".

El citado precepto, si bien no estaba vigente en el momento en el que había sido presentado por el interesado el escrito que, finalmente, fue tramitado como recurso ordinario, debía ser objeto de aplicación, en virtud del régimen transitorio establecido en la Ley 4/1999, de 13 de enero, y, en concreto, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera de la citada norma.

En definitiva, el ordenamiento jurídico-administrativo, en aras de garantizar el principio constitucional de eficacia administrativa, establece para los recursos, al igual que ocurre en el resto de procedimientos administrativos, un plazo máximo para que el órgano competente emita una resolución expresa y notifique la misma al interesado. Este plazo, en la actualidad, tiene una doble finalidad: en primer lugar, garantizar que el ciudadano obtenga, en vía administrativa, una resolución expresa de sus pretensiones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; y, en segundo lugar, y como solución subsidiaria de la anterior, poner en funcionamiento la figura del silencio administrativo, como ficción que la Ley establece en beneficio del que inició un procedimiento, para que pueda entender desestimada su petición, reclamación o recurso y deducir frente a esta denegación presunta la impugnación que en cada caso proceda, de acuerdo con la regulación contenida en el art. 43 de la misma norma.

Las últimas reformas legislativas en materia de procedimiento administrativo habían puesto de manifiesto la voluntad del legislador de reforzar la primera finalidad señalada, estableciendo como verdadero objetivo de la Ley que los ciudadanos obtuvieran una respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtuvieran en el plazo establecido, tal y como señala la propia Exposición de Motivos de la Ley 30/1992.

Puesta de manifiesto la relevancia jurídica que el plazo máximo para resolver tiene en orden a garantizar los derechos de los ciudadanos, procedía señalar que, a la luz del relato de los hechos contenidos en el informe remitido por la Administración autonómica, el compareciente ante la Institución había presentado, con fecha 22 de diciembre de 1997, solicitud por la que reclamaba la modificación del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de Valdevimbre-Ardón, la cual había dado lugar a un trámite de alegaciones y a la elaboración de un informe-propuesta por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, que se remitió a la Dirección General de Estructuras Agrarias, habiendo proporcionado ésta última al citado escrito el tratamiento de recurso ordinario contra el Acuerdo de Concentración. Entre la presentación del escrito inicial que había dado lugar al recurso y su remisión a la Dirección General competente habían transcurrido más de seis meses, es decir, el doble del plazo legalmente establecido para su resolución. Posteriormente, y siempre según el informe remitido, se había practicado reconocimiento pericial con la finalidad de comprobar las alegaciones efectuadas por el interesado, no habiéndose resuelto aún el recurso a la fecha de remisión a esta Institución del informe.

Sin duda, la pluralidad de intereses implicados en el desarrollo de cualquier procedimiento de concentración parcelaria y la consecución de la ordenación de la propiedad rústica, en el sentido pretendido por la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, así como la posible presencia de circunstancias ajenas a la actividad de la Administración que pueden perturbar el normal desarrollo del procedimiento, aconsejaban interpretar las normas relativas a los plazos administrativos en el ámbito de la concentración parcelaria con flexibilidad. Ahora bien, ello no puede realizarse de una forma tan amplia que desvirtúe principios básicos de la actividad de la Administración, como el de eficacia o servicio al ciudadano.

En el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja, el transcurso de un período temporal superior a los seis meses entre la presentación del escrito por el cual se solicitaba la modificación del Acuerdo de Concentración ante el Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León y la remisión del mismo a la Dirección General de Estructuras Agrarias, revelaba una ausencia de la adopción de las medidas necesarias para agilizar, en la medida de lo posible, la resolución de los recursos frente al Acuerdo de Concentración por el órgano competente.

En este sentido, la propia tramitación de la solicitud señalada había adolecido de una cierta confusión que coadyuvó a incrementar el período temporal reseñado. En un primer momento, el Servicio Territorial había procedido a efectuar, con base en la solicitud anterior, una propuesta de modificación del Acuerdo de la zona de referencia, evacuando previamente el preceptivo trámite de audiencia. Ello dio lugar a la elaboración de un informe-propuesta que fue remitido a la Dirección General, tramitándose desde este momento como un recurso ordinario. Es decir, en el *iter* procedimental se había operado

un cambio de criterio que, además de inducir a confusión al administrado y retardar la resolución de su pretensión material, denotaba una cierta descoordinación entre los diferentes Servicios Administrativos que intervinieron en el procedimiento.

En definitiva, la solicitud de modificación del Acuerdo de Concentración Parcelaria debió ser calificada desde el primer momento como recurso ordinario, si cumplía los requisitos establecidos en el art. 110 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, requiriendo al interesado, si ello fuera necesario, la subsanación o mejora de la solicitud, con base en el art. 71, y concediendo audiencia a los interesados, cuando hubieran de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 112 de la Ley 30/92. No obstante lo anterior, y para el caso de que la calificación anterior no hubiera sido posible, cabía la posibilidad de que la propia Administración de oficio, y respetando lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo, hubiera procedido a modificar el Acuerdo de Concentración Parcelaria, garantizando, en todo caso, el derecho de audiencia de los posibles afectados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 105 a) de la Constitución Española y 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Sin embargo, una vez que la Administración autonómica había elegido la vía adecuada para examinar y, en su caso, acordar la modificación del acuerdo de concentración parcelaria, ésta debió ser mantenida en aras de una mayor transparencia y objetividad de la actividad administrativa.

Para finalizar, cabía manifestar que debido al cambio de criterio operado en la tramitación del procedimiento y al período de tiempo que había transcurrido desde la presentación de la solicitud de modificación del acuerdo, y considerando el derecho de todos los ciudadanos a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, reconocido en el art. 35 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, procedía informar al interesado en el recurso precitado, individualizadamente y de forma inteligible para una persona lega en derecho administrativo, del estado de tramitación del mismo y de la posibilidad que le asistía de acudir al proceso contencioso-administrativo recurriendo la desestimación presunta de su recurso ordinario.

Considerando los criterios jurídicos expuestos, se procedió a formular Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en los siguientes términos:

"Adoptar las medidas necesarias para agilizar la remisión a la Dirección General de Estructuras Agrarias de los recursos presentados en esa Delegación Territorial, frente a los Acuerdos de Concentración Parcelaria, garantizando la coordinación de criterios sobre las vías adecuadas para examinar y, en su caso, acordar la modificación del Acuerdo de que se trate.

En el caso concreto motivador de la queja, informar al autor de la misma del estado de tramitación del recurso presentado, con base en lo dispuesto en el artículo 48.2 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, y 35.1 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre."

La resolución formulada fue objeto de contestación mediante informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en el cual ponía de manifiesto que, habiendo dado traslado de la misma a la Dirección General de Desarrollo Rural, se había procedido, tanto por la Dirección General citada como por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, a adoptar las medidas sugeridas por esta Procuraduría.

Habiendo informado al autor de la queja del resultado de la tramitación del expediente, se procedió al archivo del mismo.

La demora temporal en el desarrollo de las diferentes fases del procedimiento de concentración parcelaria también constituía el objeto esencial de los expedientes **Q/1711/00**, **Q/2016/00** y **Q/2212/00**, todos ellos pendientes de resolución en la fecha de elaboración del presente informe, por no haber sido posible aún la recopilación de toda la información necesaria para proceder a aquélla. Con ocasión de los mismos se ahondará y serán objeto de desarrollo los criterios expuestos en las Resoluciones antes comentadas, a la luz, en todo caso, de las peculiaridades que se planteen en los supuestos de hecho que hayan dado lugar a su presentación.

A otro aspecto diverso del hasta ahora estudiado, pero relacionado con el procedimiento ordinario de concentración parcelaria, se refería el expediente **Q/201/00,** en el cual se planteaban por el ciudadano diversas cuestiones, de las cuales, únicamente la relativa a un presunto incumplimiento por parte de la Administración autonómica del Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Burgos, mediante el cual se acordó la suspensión cautelar de la ejecutividad de la Resolución de la Dirección General de Estructuras Agrarias de 6 de abril de 1998, a través de la cual se adoptó el Acuerdo de Concentración Parcelaria correspondiente a la zona de Quintanilla Somuñó, Villavieja de Muñó y Arroyo de Muñó, dio lugar a una decisión supervisora por parte de esta Procuraduría. Este presunto incumplimiento se había materializado mediante la notificación practicada por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos a los propietarios y Entidades Locales afectadas del comienzo del amojonamiento y adjudicación de las fincas de reemplazo, cuando aún era aplicable la suspensión judicial.

Admitida la queja a trámite y dirigida la correspondiente petición de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, ésta informó, en cuanto a la problemática expuesta, lo siguiente:

"Mediante Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº l de Burgos, (…) quedó suspendida cautelarmente la ejecutividad de la resolución de la Dirección General de Estructuras Agrarias de 6 de abril de 1998, dictada en el expediente de concentración par - celaria de la zona de Quintanilla Somuñó, Villavieja de Muñó y Arroyo de Muñó (Burgos).

(...)

Con fecha nueve de noviembre de 1999 se comunicó a los Presidentes de las Juntas Administrativas de las Entidades Locales Menores que participan en el proceso de concentración parcelaria citado borrador de Normas de Siembra para su conocimiento y estudio.

El amojonamiento en cuanto tal no comenzó hasta la revocación de la suspensión del expediente de concen - tración parcelaria acordada en Auto de fecha siete de junio de 1999 por el Juzgado de lo Contencioso Admi - nistrativo nº 1 de Burgos.

El amojonamiento de las fincas de reemplazo no implica la toma de posesión de las mismas. La toma de posesión provisional de las nuevas fincas de reemplazo prevista en el artículo 54 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, es objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente, previa la publicación de las Normas sobre el Plan de Cultivos y Aprovechamiento de las nuevas fincas de reemplazo (...)".

Considerando que el objeto del recurso judicial pendiente de resolución y el de la queja presentada ante esta Procuraduría diferían en cuanto a su contenido, lo cual determinaba la inaplicabilidad del art. 12 de la Ley reguladora de la Institución que prohíbe la investigación de las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial e impone la obligación de suspender la actuación en relación con las mismas, se procedió a la formulación de una Resolución a la Administración Autonómica con apoyo en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La decisión judicial de suspensión cautelar del Acuerdo de Concentración Parcelaria fue adoptada en el marco de lo dispuesto en el Capítulo II del Título VI de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que lleva por rúbrica "Medidas Cautelares". En concreto, en aplicación de lo dispuesto en el art. 130 de la citada norma legal.

Desde un punto de vista general, la decisión judicial mediante la cual se acuerda la adopción de una medida cautelar consistente en suspender la ejecutividad del acto administrativo impugnado, impone a la Administración Pública autora del mismo, en cumplimiento del principio general establecido en el art. 118 de la Constitución Española, la obligación de abstenerse de llevar a cabo actividades dirigidas a obtener la efectividad de aquél, al menos hasta que finalice el procedimiento judicial en cuyo seno se adoptó o, en su caso, sea revocada o modificada la suspensión.

Esta obligación cobra mayor relevancia si consideramos la estructura finalista de las medidas cautelares, cuya adopción se fundamenta, esencialmente, en la necesidad de garantizar la efectividad de la resolución final que se adopte en el procedimiento judicial. Por ello, la Administración ha de velar por la ausencia de actuaciones administrativas que, de algún modo, puedan frustrar la finalidad perseguida por la singular medida cautelar que implica la suspensión del acto administrativo impugnado judicialmente.

Conectando lo anteriormente expuesto con el aspecto de la queja comentado, procedía afirmar que, de la documentación obrante en esta Institución, no se desprendía un incumplimiento frontal, por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos, de la medida cautelar adoptada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Burgos. Éste se hubiera producido si, manteniéndose la efectividad de la medida cautelar adoptada, los servicios administrativos de la Delegación Territorial citada hubieran procedido materialmente al amojonamiento de las fincas de reemplazo resultantes del proceso de concentración parcelaria y al otorgamiento de la posesión provisional de las mismas, circunstancia ésta que no concurrió.

No obstante lo anterior, sí era cierto que el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos había llevado a cabo actuaciones que, cuando menos, habían inducido a error a los Ayuntamientos y propietarios implicados sobre la ejecutividad del Acuerdo de Concentración Parcelaria, que se hallaba suspendido cautelarmente por decisión judicial.

En concreto, constaba entre la documentación presentada ante esta Institución por el autor de la queja, comunicación del Jefe de Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos dirigida al Presidente de la Junta Administrativa, cuya rúbrica ya inducía a confusión sobre la suspensión del Acuerdo de Concentración: "Comunicando Amojonamiento y Normas de Siembra de Quintanilla Somuñó".

A modo de ejemplo señalar que, en el primer párrafo de la citada comunicación, se manifestaba textualmente: "A la vista de la marcha de los trabajos de Concentración Parcelaria de la zona, nos proponemos iniciar las actuaciones para proceder al amojonamiento de las fincas de reemplazo".

Esta comunicación, realizada con el objeto de difundir su contenido entre las Entidades Locales y propietarios afectados por el proceso de concentración parcelaria, no hacía mención alguna a la suspensión cautelar del Acuerdo de Concentración Parcelaria ni, en consecuencia, a la imposibilidad de llevar a cabo las actividades de ejecución proyectadas, en tanto en cuanto no finalizara el procedimiento judicial o, en su caso, se revocara o modificara la medida cautelar acordada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Burgos.

Por ello, cabía concluir que, dado que en la fecha de la comunicación precitada no era admisible, desde un punto de vista jurídico, que los servicios administrativos de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos hubieran llevado a efecto actuaciones dirigidas a la ejecución del acto administrativo cautelarmente suspendido, como las señaladas en la comunicación citada, ésta no debió producirse.

En virtud de la argumentación jurídica expuesta, se procedió a formular Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, con el siguiente tenor literal:

"En los supuestos de suspensión cautelar, adoptada judicialmente, del Acuerdo de Concentración Parcelaria al que se refiere el artículo 44 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma no debe realizar actuación alguna dirigida a llevar a efecto la ejecución de la actuación administrativa, en tanto en cuanto no finalice el procedimiento judicial en cuyo seno se adoptó la suspensión o, en su caso, se modifique o revoque la misma. Esta prohibición se extiende a aquellas actuaciones que, si bien no implican de un modo inmediato la ejecución del Acuerdo suspendido, tienen como finalidad facilitar la efectividad futura del mismo, como es el supuesto de la comunicación que ha sido objeto de crítica."

Formulada la resolución señalada y comunicado su contenido al ciudadano que había formulado la queja, la Administración Autonómica puso de manifiesto la adopción de las medidas pertinentes para dar cumplimiento a la misma. Informado el autor de la queja de la contestación emitida por la Administración a la Resolución precitada, se procedió al archivo del expediente.

1.1.2. Efectos jurídicos del Acuerdo de Concentración Parcelaria

Los derechos y situaciones jurídicas atribuidas a los propietarios como consecuencia de la ejecución del Acuerdo de Concentración Parcelaria correspondiente, pueden dar lugar a la controversia entre propietarios y Administración, por entenderse aquéllos perjudicados en su patrimonio jurídico como consecuencia de la ejecución y desarrollo del proceso de reordenación y racionalización de la propiedad rústica en que se concreta la concentración parcelaria.

La problemática referida, puesta en conexión con la actividad desarrollada por esta Procuraduría al respecto, ha dado lugar a la presentación de diversas quejas (**Q/1744/00**, **Q/1889/00**, **Q/2304/00** y **Q/2345/00**, entre otras), en relación con las cuales cabe señalar, en primer lugar, las dificultades con las que se encuentra la Institución para proceder a la valoración de los criterios expuestos en las mismas, tanto por el propietario afectado como por la Administración, al integrar aquéllos, en muchas ocasiones, elementos de naturaleza estrictamente técnica, así como otros que únicamente pueden ser objeto de valoración a través de inspecciones presenciales, como las que son llevadas a cabo por los servicios técnicos de la Administración. En este sentido, únicamente la correcta equivalencia entre la reducción objetiva y numérica de los derechos aportados y la de los derechos atribuidos a los propietarios afectados, puede ser objeto de fiscalización por esta Institución, a la vista de la información que, al respecto, sea proporcionada por la Administración Autonómica.

Un segundo aspecto a reseñar en relación con los expedientes en los que se ponían de manifiesto disconformidades del tipo indicado, es la ausencia en el período temporal al que se refiere el presente informe, de actuación administrativa alguna, en relación con los mismos, que haya sido merecedora de una decisión supervisora por mi parte.

Como expediente representativo de lo expuesto, cabe explicitar las actuaciones desarrolladas en relación con el expediente **Q/1883/00.**

En el escrito inicial, que fue remitido por el Justicia de Aragón, Institución a la que acudió en primer lugar el ciudadano, el autor de la queja planteaba una presunta diferencia entre la superficie real de tres parcelas adjudicadas en el proceso de concentración parcelaria llevado a cabo en el término municipal de Velilla de los Ajos, provincia de Soria, y la superficie declarada por la Administración Autonómica, diferencia que generaba unos perjuicios evidentes en su esfera jurídica patrimonial, según la versión del ciudadano.

Admitida la queja a trámite, e iniciadas las investigaciones oportunas, se dirigió la pertinente petición de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, la cual remitió a esta Procuraduría informe en el cual me participaban de los siguientes extremos relativos a la problemática planteada:

"... la superficie de las parcelas aportadas por el autor de la queja es de tres hectáreas, veintisiete áreas y ochenta centiáreas con un valor relativo reducido de 10.113'12 puntos, mientras que la superficie adjudicada en el Acuerdo de concentración es de tres hectáreas, sesenta y ocho áreas y ochenta centiáreas, con un valor total de 10.371'20 puntos, lo que revela una correcta equivalencia entre lo aportado y lo recibido por la interesada, de conformidad con los márgenes admitidos en el artículo 41 de la Ley 14/90 de 28 de noviembre de Concentración Parcelaria de Castilla y León (BOCyL de 14 de diciembre).

El autor de la queja, mediante escritos de 22 de marzo de 2000 y 9 de octubre de 2000, alega que las fincas de reemplazo n° 102, n° 312 y n° 351 del plano general de la zona tienen en la realidad una superficie inferior a la obrante en el Acuerdo de concentración y solicita de este Servicio Territorial la oportuna comprobación.

(...)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 14/90 de 28 de Noviembre de Concentración Par - celaria de Castilla y León (BOCyL de 14 de diciembre), cualquier reclamación sobre diferencias de superficie entre la cabida real de las nuevas fincas y la obrante en el expediente deberá ir acompañada de dictamen peri - cial y formularse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que las fincas sean puestas a disposición de los participantes en la concentración.

De acuerdo con lo anterior y, considerando que la toma de posesión de las nuevas fincas tuvo lugar en la zona de concentración de referencia con fecha 17 de julio de 1999, la reclamación presentada por la autora de la queja el día 22 de marzo de 2000 es extemporánea y debe declararse necesariamente su inadmisibilidad.

No obstante, a la vista del expediente, alegaciones de la recurrente y reconocimiento pericial efectuado por el equipo técnico encargado, esta jefatura ha iniciado de oficio procedimiento de rectificación de error material, a fin de determinar si existe una discordancia entre la extensión superficial de las fincas adjudicadas al autor de la queja y su representación gráfica en el plano ofi - cial extendido a la escala gráfica aproximada de 1:5000 y, en su caso, proponer a la Dirección General de Desa - rrollo rural, al amparo de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 14/90, la modificación del Acuerdo de concen - tración, compensando a la reclamante, según las cir - cunstancias, con cargo a las tierras sobrantes del proce - so de concentración."

Considerando las actuaciones llevadas a cabo por la Administración Autonómica, que habían sido puestas de manifiesto en el informe transcrito, esta Institución no apreció en las mismas irregularidad alguna que pudiera generar una decisión supervisora por mi parte, lo cual fue puesto de manifiesto al Servicio de la Administración Pública afectada y al ciudadano autor de la queja, realizándole a este último, con la finalidad de fundamentar la decisión adoptada, las siguientes consideraciones:

Primera.- Lo expuesto en el informe remitido a esta Procuraduría manifestaba un correcto actuar de la Administración Autonómica, en el marco de lo dispuesto en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero y, en fin, en el Decreto 183/1994, de 25 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se determinan los plazos de resolución de los procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y los efectos estimatorios y desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca, cuyo punto séptimo se encuentra dedicado a los procedimientos en materia de estructuras agrarias.

Segunda.- Según se desprendía del contenido del informe emitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, se había iniciado de oficio un procedimiento cuyo objeto era verificar la realidad de las pretensiones esgrimidas por el ciudadano ante la Administración Autonómica y ante esta Procuraduría para, en su caso, determinar la adopción de las medidas que correspondan.

En relación con el citado procedimiento, esta Institución solicitó a la Delegación Territorial que le fueran comunicadas las actuaciones que se llevasen a cabo en el seno de aquél, así como la resolución que pusiera fin al mismo.

Puesto de manifiesto lo anterior, se procedió al archivo del expediente, habiendo informado debidamente de las actuaciones desarrolladas por esta Institución al Justicia de Aragón, como Institución que había remitido el escrito inicial de queja, dentro del marco de las relaciones de coordinación y cooperación que deben guardarse entre todos los Comisionados Parlamentarios.

1.1.3. Obras vinculadas a los procedimientos de con - centración parcelaria

Uno de los datos reseñables en relación con las quejas presentadas por los ciudadanos en el año 2000 en relación con los procedimientos de concentración parcelaria llevados a cabo en el ámbito de la Comunidad, es la relevancia, desde un punto de vista cuantitativo, de aquéllas relacionadas con las obras inherentes o necesarias para la concentración parcelaria o complementarias para el satisfactorio desarrollo económico y social de la zona concentrada. A este concreto aspecto de la concentración parcelaria se referían, entre otros, los expedientes **Q/548/00**, **Q/632/00, Q/683/00** y **Q/1197/00.**

Las Resoluciones formuladas por esta Procuraduría en la materia señalada abordan los dos motivos fundamentales de controversia que enfrentan a los ciudadanos con la Administración en el ámbito de las obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria: de un lado, la realización, o ausencia de la misma, de una determinada obra en la zona concentrada; y de otro, la gestión y conservación de las obras construidas y entregadas.

Al primer motivo de disconformidad señalado se refería el expediente **Q/1191/99**. En el mismo, el ciudadano manifestaba, entre otras circunstancias, su disconformidad con la exclusión que, en la red de saneamiento prevista en el correspondiente Proyecto de Obras inherentes al proceso de Concentración Parcelaria de la zona de Juarros y Anejos, provincia de Burgos, aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias, se había llevado a cabo de los arroyos que sanearían las fincas de su titularidad, indicando expresamente que estás no podían ser cultivadas parcialmente si no se llevasen a cabo dichos arroyos.

Admitida la queja a trámite, se iniciaron las investigaciones oportunas, solicitando información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos.

El informe solicitado fue remitido a esta Procuraduría, calificando en el mismo las obras demandadas por el

autor de la queja como*"obras que debe acometer cada propietario al adjudicarle los nuevos lotes de reemplazo, previo permiso de la Consejería de Medio Ambiente"*.

A la vista del contenido del informe precitado, se solicitó ampliación de la información proporcionada, solicitud que dio lugar a la emisión de un segundo informe, en el cual se ponían de manifiesto cuáles eran los criterios técnicos, económicos y ambientales considerados para que unos arroyos se saneen en un determinado proceso de Concentración Parcelaria y otros sean los propietarios quienes lo hagan a su costa.

Considerando el contenido de la información remitida, en cuanto a la denegación con la que mostraba su disconformidad el autor de la queja, se estimó pertinente efectuar una resolución a la Administración Autonómica, con fundamento en los argumentos jurídicos que a continuación se señalan.

La problemática objeto de la queja se había suscitado en el ámbito de las obras y mejoras que necesariamente han de ser llevadas a cabo para que la Concentración Parcelaria de que se trate alcance su fin. El proyecto y ejecución de tales obras discurre de forma paralela, y normalmente posterior en el tiempo, a los trámites que integran el proceso de Concentración Parcelaria propiamente dicho, lo cual se manifiesta en la sistemática seguida por el ordenamiento jurídico para su regulación. Así, la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, aplicable al proceso estudiado en virtud de lo dispuesto en su Disposición Transitoria Primera, regula en su título III el Procedimiento Ordinario, mientras que las Obras y Mejoras son reguladas en un Título diferente, concretamente en el V. Ello no es sino el reflejo de la legislación vigente en la materia en nuestra Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de la norma citada, integrada esencialmente por el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en la cual las obras y mejoras territoriales, incluidas las llevadas a cabo como consecuencia de la concentración, son objeto de regulación en el Título II del Libro III, mientras que a la Concentración Parcelaria se dedica el Título VI y último del mismo libro. En consecuencia, esta sistemática legislativa manifiesta que el proceso de concentración parcelaria y el proyecto y ejecución de las obras necesarias para que aquella alcance su fin son procedimientos que, hallándose sustancial y recíprocamente relacionados, discurren de forma paralela, lo cual habrá de ser considerado debidamente a los efectos de valorar desde una perspectiva jurídica el desarrollo de ambos.

La regulación de las obras y mejoras en la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León pivota sobre la doble clasificación de las mismas contenida en el art. 77, de conformidad con el cual,

"1. En las zonas de concentración parcelaria, las obras a realizar por la Dirección General, podrán clasificarse en los siguientes grupos:

a) Obras de interés general.

b) Obras complementarias.

2. En el grupo a) se incluirán las obras que se estimen inherentes o necesarias para la concentración parcelaria. En el grupo b) se incluirán las que sin ser indispensables para la concentración, sirvan de complemento para el satisfactorio desarrollo económico y social de la zona."

Con relación a las obras de interés general, precisa el art. 78 de la precitada Ley que "podrán ser clasificadas como obras de interés general, en cuanto dichas obras beneficien las condiciones de la zona y se estimen necesarias para la concentración, las que se enumeran a continuación", entre otras, "los saneamientos de tierras y acondicionamiento de cauces". Las obras de interés general, tal y como señala el art. 80 de la Ley de concentración parcelaria de Castilla y León, "serán proyectadas y ejecutadas por la Consejería a través de la Dirección General" y, en fin, "serán sufragadas íntegramente con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma".

Lo anteriormente expresado, a modo de resumen del régimen jurídico aplicable a las obras de interés general en el ámbito de la concentración parcelaria, debía ser puesto en relación con la problemática planteada por el autor de la queja. La denegación realizada por el Servicio Territorial de Agricultura que había dado lugar a la presentación de aquélla se fundamentó en la no inclusión de la obra solicitada en el Proyecto aprobado por la Dirección General de Estructuras agrarias, en el cual habían sido objeto de especificación las obras de interés general inherentes o necesarias a la concentración parcelaria de la zona de Juarros y Anejos. En este sentido, la Administración se encontraba facultada para delimitar las obras que hubieran de ser consideradas de interés general, tal y como indican los arts. 77 y 78 de la Ley de Concentración Parcelaria al utilizar el término "podrán", estando vinculada esa calificación al carácter inherente o necesario que tales obras tuvieran en relación con la concentración y al beneficio que las mismas proporcionasen a las condiciones de la zona afectada.

En otras palabras, la determinación realizada por la Dirección General de Estructuras Agrarias de las obras que debían ser sufragadas por los presupuestos de la Comunidad Autónoma al ser calificadas de interés general, suponía el ejercicio de una "discrecionalidad técnica" que, en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1999, "si bien nunca podrá justificar una actuación arbitraria, sí permite disponer de un margen de libertad en la elección de objetivos como medio para satisfacer el interés público que es, en verdad, el que sirve de causa legitimadora de la actividad de la Administración". Sin embargo, continúa diciendo la resolución judicial anterior, "la decisión discrecional se

convertirá en arbitraria cuando se concrete en una solución claramente incongruente o discordante con la realidad a que se aplica".

La aplicación de la última afirmación al supuesto que constituía el objeto de la queja, implicaba que la decisión de la Dirección General de excluir la obra solicitada del Proyecto "Infraestructuras de la Zona de Concentración Parcelaria de Juarros y Anejos (Burgos)" constituía una legítima opción adoptada por la Administración en la materia analizada, siempre y cuando se fundamentase en criterios individualizados que hubieran llevado a aquélla a determinar que la realización de trabajos de saneamiento en el arroyo indicado por los solicitantes no constituía una obra inherente o necesaria a la concentración parcelaria, por contraposición a otras obras análogas que, en la misma zona, sí se hubieran considerado de interés general y, por lo tanto, hubieran sido sufragadas a través de los presupuestos de la Comunidad Autónoma. Es decir, la existencia de una discrecionalidad técnica de la Administración en el momento de proceder a delimitar las obras de interés general, no puede implicar la ausencia de criterio alguno individualizado a la hora de adoptar tal decisión, por cuanto ello transformaría la discrecionalidad administrativa técnica, necesaria para garantizar la eficacia administrativa en numerosos ámbitos, en arbitrariedad de los poderes públicos, expresamente rechazada por nuestro ordenamiento jurídico, al más alto nivel normativo, en el art. 9.3 de la Constitución Española.

En este sentido, los criterios individualizados utilizados como fundamento de la decisión adoptada de excluir la obra del Proyecto no habían sido puestos de manifiesto ni en la contestación realizada por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos a los solicitantes, ni en el informe emitido por la Sección de Estructuras Agrarias de ese Servicio. Así, de un lado, en la contestación notificada a los particulares no se hacía sino poner de manifiesto la exclusión de la obra del Proyecto aprobado por la Dirección General ya conocida por éstos y, de otro, en el informe remitido a esta Institución, si bien se explicitaban los criterios utilizados en general para que unos arroyos se saneen en el proceso de Concentración Parcelaria y otros sean los particulares quienes lo hagan a su costa, nada se decía respecto a las directrices seguidas para la exclusión de la obra que individualizadamente señalaba el autor de la queja en su escrito.

No obstante, en el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja no se había determinado en ningún momento que la actuación llevada a cabo por la Administración hubiera sido arbitraria, por lo que para eliminar todo vestigio de arbitrariedad de su actuación debería proceder a explicitar a los interesados los criterios seguidos para la adopción de su decisión. Esta actuación procedería haberla llevado a cabo a la vista de las reclamaciones individuales promovidas por los interesados y que fueron contestadas irregularmente por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería por medio de una simple remisión al contenido del Proyecto de Obras adoptado por la Dirección General de Estructuras Agrarias.

En este sentido, el principio de legalidad y eficacia administrativa, recogidos en el art. 103 de la Constitución Española, el servicio al ciudadano como principio general latente en todo el articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el propio catálogo de derechos de los ciudadanos reconocido en el art. 35 de la citada Ley, exigían que, ante la reclamación individual promovida por los interesados en el proceso de concentración parcelaria, en el sentido previsto en el art. 48.2 de la Ley, la Administración hubiese emitido una respuesta que fuera notificada individualizadamente y en la cual se fundamentase suficientemente la decisión adoptada. A ello debemos añadir que la propia Ley de concentración parcelaria no es ajena a esta consideración esencial de los derechos del destinatario del procedimiento, como se puede constatar a lo largo de todo su articulado.

Por tanto, no resultaba suficiente, a juicio de esta Procuraduría, la contestación realizada en el sentido de justificar la exclusión de la obra por remisión al Proyecto adoptado, sino que habían de ponerse en conocimiento del interesado los criterios individualizados que habían determinado dicha exclusión. La inexistencia de tales criterios sería suficiente para calificar la exclusión de arbitraria, debiendo procederse, en ese caso, a la modificación del Proyecto original, en el sentido de incluir la obra solicitada.

A la vista de lo expuesto, se remitió Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, en los siguientes términos:

"Que se verifiquen los criterios seguidos para excluir del Proyecto de Obras "Infraestructura de la Zona de Concentración Parcelaria de Juarros y Anejos (Burgos)", aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias, las obras de saneamiento correspondientes al arroyo que discurre por el lindero sur de las fincas cuya titularidad corresponde al autor de la queja, comunicando a los propietarios de tales fincas los criterios individualizados que fundamentaron dicha exclusión, y, en general, que las reclamaciones promovidas por los interesados análogas a las puestas de manifiesto en este escrito sean contestadas de forma motivada, incluyendo los criterios que hayan llevado a la Administración a adoptar una decisión en un determinado sentido."

La resolución señalada fue aceptada motivadamente por la Delegación Territorial afectada, circunstancia ésta que, una vez puesta de manifiesto al autor de la queja, dio lugar al archivo de la misma.

Por otro lado, a la conservación de una obra de concentración parcelaria, en concreto a un camino, se refería el expediente **Q/632/00.** En el mismo, el ciudadano plan-

teaba la deficiente conservación de un camino de concentración parcelaria, lo cual determinaba la imposibilidad de acometer unas obras de vallado de una parcela de su titularidad. Las citadas obras, de conformidad con la licencia concedida al efecto por la Administración municipal, debían ejecutarse tomando como referencia el eje del camino, eje que según las alegaciones del autor de la queja no podía ser determinado por las condiciones irregulares de conservación del camino en cuestión.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la información que se estimó pertinente al Ayuntamiento al que, de conformidad con la normativa vigente, correspondía la conservación del camino de concentración parcelaria, el cual manifestó a esta Procuraduría lo siguiente:

"El camino a que se refiere el asunto está deslinda - do, con acuerdo y participación de todos los colindantes al mismo, incluida la persona autora del escrito de queja, desde primeros de año. Por lo tanto, es fácil saber cuál es el eje del camino."

A la vista de lo informado, cabía poner de manifiesto dos omisiones imputables al Ayuntamiento a quién correspondía la conservación del camino controvertido que, a juicio de esta Institución, constituían infracciones de los deberes atribuidos a esa Corporación Local por el ordenamiento jurídico-administrativo, y que dieron lugar a la formulación de la correspondiente resolución.

En primer lugar, y desde una perspectiva formal, la ausencia de contestación expresa a las solicitudes formuladas por el autor de la queja al Ayuntamiento, suponía una quiebra de aquel principio general que rige en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, conforme al cual aquélla debe dar respuesta a todas las reclamaciones presentadas por los administrados.

En este sentido, más allá de la decisión material que el Ayuntamiento adoptase en relación con la cuestión controvertida planteada por el autor de la queja, éste se encontraba compelido por la normativa vigente a poner de manifiesto expresamente y por escrito al ciudadano interesado el contenido de su resolución.

Puesta de manifiesto la omisión formal en la que había incurrido la Administración municipal, procedía abordar la problemática que constituía el objeto de la queja desde una perspectiva material, concretándose ésta en la determinación de las competencias que, al Ayuntamiento precitado, atribuye el ordenamiento jurídico con relación al camino señalado.

El camino de labor en cuestión se configuraba jurídicamente como un camino público cuya titularidad dominical debe ser atribuida al Ayuntamiento, de lo cual era prueba el deslinde llevado a cabo entre el mismo y las fincas colindantes, y al cual se hacía referencia en la información remitida. En este sentido, procedía señalar que el deslinde es una facultad exorbitante del derecho común que, reconocida a las Corporaciones Locales en la letra b) del art. 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y en los arts. 56 y siguientes del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, corresponde ejercitar a éstas con la finalidad de determinar los límites precisos entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares. Por tanto, únicamente la naturaleza pública y municipal del camino cuya conservación dio lugar a la queja, podría haber justificado jurídicamente la acción de deslinde llevada a cabo respecto a la vía precitada.

Así mismo, el camino de labor precitado se configuraba como una obra derivada del proceso de concentración parcelaria llevado a cabo en la zona por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León.

En concreto, se integraba dentro de las obras de interés general, definidas por el art. 78 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, como aquéllas que "beneficien las condiciones de la zona y se estimen necesarias para la concentración", y entre las que se incluyen en el punto 1º del citado precepto "los caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias".

En este sentido, cabía destacar que el Capítulo VII del Título V de la norma legal referida, pauta el régimen de conservación de las obras de concentración parcelaria, entre las cuales se halla el camino que se encontraba en el origen de la queja, correspondiendo su mantenimiento al concreto sujeto, público o privado, al que se hubiera entregado su propiedad. Haciendo hincapié en la obligación anterior, el art. 89 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, dispone:

"Las Corporaciones, Entidades públicas o privadas y Comunidades de Regantes, a quienes haya de entregarse la propiedad de las obras incluidas en los planes de concentración parcelaria, se comprometerán formalmente a consignar en sus presupuestos los recursos necesarios para su conservación".

La configuración del camino precitado como obra de concentración parcelaria cuya titularidad corresponde a la Corporación Local, identifica al Ayuntamiento en cuestión como el sujeto público que resultaba obligado a su conservación en condiciones tales que resultase apto para cumplir su fin, que no es otro que garantizar el acceso a las parcelas a las que sirve como vía de comunicación, con el objeto de facilitar el desarrollo de las actividades agrícolas en las mismas.

Considerando las afirmaciones realizadas por el autor de la queja (cuyo contenido se acreditó suficientemente mediante fotografías del lugar), el contenido del informe remitido y los argumentos jurídicos expuestos, se formuló Resolución al Ayuntamiento implicado, en los siguientes términos:

"Primero.- Verificar, en forma, el estado de conser - vación del camino de labor sito en el término municipal

de ese Ayuntamiento, determinando si el mismo se encuentra en condiciones físicas tales que le permitan cumplir su fin de prestar un servicio a las parcelas del lugar.

Segundo.- Adoptar, en su caso, las medidas necesarias para garantizar un estado de conservación adecuado del camino, dando cumplimiento así a las obligaciones de mantenimiento que vinculan a ese Ayuntamiento.

Tercero.- Comunicar por escrito, y de forma motivada, a la autora de la queja la decisión que adopte esa Corporación Local tras la verificación de las condiciones del camino a la que hace referencia el punto primero de esta resolución".

La resolución formulada fue aceptada en todos sus términos por la Administración local destinataria de su contenido, circunstancia ésta que fue puesta en conocimiento del autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo del expediente.

1.2. Gestión hidráulica

Íntimamente relacionada con el desarrollo de las actividades agrícolas y ganaderas se encuentra la gestión de las aguas que integran el patrimonio hidráulico de la Comunidad. Las actuaciones integrantes de la citada gestión han dado lugar a la presentación de diversas quejas ante esta Procuraduría por los ciudadanos en el año 2000 (en concreto, 28), en relación con las cuales la actuación de esta Institución ha variado según el concreto sujeto público que las haya llevado a cabo.

Así, en un primer grupo de supuestos, las irregularidades denunciadas por los ciudadanos se referían a la actuación desarrollada por alguna de las Confederaciones Hidrográficas a quienes corresponde la gestión de las cuencas hidrográficas incluidas, total o parcialmente, en el ámbito territorial de la Región. A actuaciones de estos Organismos Públicos se referían los expedientes **Q/327/00** y **Q/374/00**, procediéndose en ambos supuestos a la remisión del escrito de queja correspondiente a la Institución del Defensor del Pueblo, debidamente considerada, de un lado, la adscripción de aquellos Organismos Públicos al Ministerio de Medio Ambiente, y, de otro, las relaciones de coordinación y cooperación que deben guardarse con aquel Comisionado Parlamentario.

El otro grupo de supuestos, más frecuente, se refiere a las actuaciones desarrolladas por las Diferentes Comunidades de Usuarios, y dentro de ellas, por las Comunidades de Regantes, a quienes en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma les corresponde la gestión de las aguas destinadas a regadío. Dentro de este segundo grupo, podemos englobar los expedientes **Q/1232/00**, **Q/1764/00**, **Q/1844/00** y **Q/2349/00**, entre otros.

En relación con la naturaleza de las Comunidades de Usuarios, cabe explicitar, y así se hizo en las Resoluciones formuladas a esta singular clase de sujetos, la fundamentación en la cual se amparó esta Institución para adoptar decisiones supervisoras cuyo objeto venía constituido por actuaciones desarrolladas por aquéllas.

En este sentido, se señaló en las citadas Resoluciones que el art. 74.1 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, dispone que "las comunidades de usuarios tienen el carácter de Corporaciones de Derecho Público, adscritas al Organismo de Cuenca, que velarán por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento". Este precepto, cuyo contenido se reitera en el art. 199.1 del RD 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, configura a estas corporaciones sectoriales de base privada con una doble faz: de un lado, la de agrupación representativa y gestora de los intereses privados de sus miembros; y de otro, la de entidad en la que la Administración delega una parte de sus poderes. Ello tiene como consecuencia necesaria una dualidad en el régimen jurídico que les sea aplicable, que será privado en relación a las actividades por ellas realizadas en el puro interés particular de sus miembros, y público en lo que respecta a aquellas otras que cumplen en ejercicio de las potestades que en ellas tiene delegadas la Administración.

Al sector del ordenamiento jurídico propio del Derecho Público se debió someter la actuación de la Comunidad de Regantes que dio lugar al expediente **Q/1154/99**. En el mismo, el ciudadano ponía de manifiesto su disconformidad con la denegación, por parte de la Junta de Gobierno de la Comunidad de Regantes, de la autorización de una obra que había pretendido llevar a cabo para construir una nave agrícola en una finca de su propiedad, cuyo extremo se encontraba delimitado por un desagüe de aguas residuales. La citada disconformidad se fundamentaba, esencialmente, en una notificación de la resolución señalada presuntamente irregular que, siempre a juicio del firmante de la queja, había dado lugar a su indefensión frente a la misma. Habiendo presentado un recurso de alzada frente a la resolución, se emitió una nueva comunicación por parte de la Comunidad de Regantes resolviendo el recurso planteado en el sentido de declararse incompetente para autorizar la obra en cuestión.

Admitida la queja a trámite se iniciaron las investigaciones oportunas, dirigiéndome en petición de información a la Comunidad General de Regantes implicada, la cual puso de manifiesto los siguientes extremos:

"La Junta de Gobierno del 16 de mayo de 1999 acordó no hacer distinción sobre la aplicación de las normas que tiene la Confederación Hidrográfica del Duero y que la Comunidad exige a sus partícipes para proteger las infraestructuras de riego.

Con fecha 28 de mayo de 1999 se le notifica el acuerdo tomado en la Junta de Gobierno, mandando el 14 de junio de 1999 escrito contra dicho acuerdo.

Puestos en contacto con la Cámara Agraria Provin - cial nos envían escrito que se adjunta al informe en el cual se pone de manifiesto que la obra proyectada incumple las normas subsidiarias de planeamiento apli - cables.

Con todo ello, quiero reiterar que de ninguna mane - ra se ha actuado de manera discrecional, ni lesiva con - tra los derechos del partícipe, sino que se ha intentado velar por el correcto cuidado de las infraestructuras de riego."

Recibido el informe transcrito, se solicitó por esta Institución la remisión de una copia de los Estatutos u Ordenanzas por los que se regía la Comunidad de Regantes. En respuesta a la citada petición, fue remitida una copia de las Ordenanzas de la Comunidad General de Regantes en cuestión, así como del Reglamento para el Sindicato de Riegos y del Reglamento para el Jurado de Riegos, ambos de la citada Comunidad.

Considerando las alegaciones realizadas en su escrito inicial por el autor de la queja, el contenido de la información remitida por la Comunidad General de Regantes y lo dispuesto en sus Estatutos, se procedió a formular Resolución a la Comunidad de Regantes cuya actuación había dado lugar a la presentación de la queja, con base en la argumentación jurídica que a continuación se reproduce en su pasajes más relevantes.

Desde un punto de vista formal, la resolución mediante la cual se había denegado al firmante de la queja la autorización para la realización de la obra proyectada, adolecía de una serie de defectos que seguidamente se señalan.

En primer lugar, la resolución considerada carecía de motivación suficiente. De conformidad con lo dispuesto en el art. 54.1 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, "Serán motivados, con sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho, entre otros, "los actos que limiten los derechos subjetivos o intereses legítimos". Como regla general, la jurisprudencia tradicionalmente ha considerado como actos limitativos de derechos, a efectos de su motivación, la denegación de la solicitud por un particular de una autorización, aún cuando no se altere su situación jurídica anterior, como ocurría en el supuesto que había dado lugar a la queja (entre otras, STS de 14 de octubre de 1982 y STS de 26 de noviembre del mismo año). La exigencia de motivación en los actos que limitan la esfera jurídica de los particulares tiene como fundamento el sentido mismo de la actividad administrativa en el Estado Constitucional y la construcción de éste sobre el respeto a la autonomía individual.

Si consideramos la motivación como la constancia expresa de la reconducción de la decisión que se contiene en un acto administrativo a una regla de derecho que autoriza tal decisión y de cuya aplicación surge, no podía considerarse motivada una resolución en la cual no se indicaba expresamente la norma jurídica con base en la cual se adoptaba el contenido de la misma, desconociendo por lo tanto el destinatario de la resolución su fundamento jurídico, e incluso la posible inexistencia del mismo, con las consecuencias que ello tenía a la hora de reaccionar jurídicamente a través del correspondiente recurso.

Por tanto, la denegación debería haber indicado claramente que su fundamento se encontraba en garantizar el cumplimiento de las condiciones de aplicación en las autorizaciones de obras e instalaciones que afectan a las diferentes infraestructuras de regadíos contenidas en la Resolución de la Dirección de la Confederación Hidrográfica del Duero de 23 de noviembre de 1982, entre las cuales se hallaba la distancia mínima que debía separar una obra de un desagüe que afectaba una zona de menos de 500 hectáreas, y que se cifraba en 3,50 metros desde el borde.

En segundo lugar, establece el art. 84.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que "las resoluciones contendrán la decisión que será motivada en los casos a que se refiere el art. 54. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno".

Al margen de la motivación, en la resolución considerada, si bien se establecía que podía interponerse recurso de alzada frente a la misma en el plazo de un mes, no se establecía el órgano ante el cual debía presentarse, en su caso, el correspondiente recurso.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 227.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico "los acuerdos adoptados por la Junta General o por la Junta de Gobierno serán recurribles en alzada en el plazo de quince días ante el Organismo de cuenca, cuya resolución agotará la vía administrativa, siendo en todo caso revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa". Teniendo en cuenta el art. 114.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del cual "el recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo", la resolución denegatoria debió haber incluido las menciones relativas al plazo para la interposición del recurso y al órgano ante el cual debía presentarse el mismo, de conformidad con los preceptos citados. Todo ello, no sólo en cumplimiento a los preceptos indicados, sino atendiendo debidamente al derecho que todos los ciudadanos tienen reconocido en el art. 35, letra g), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar".

Puestos de manifiesto los defectos formales de la resolución analizada, era necesario determinar los efec-

tos jurídicos que tales irregularidades conllevaban. Para ello, era preceptivo acudir a la regulación contenida en el art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del cual,

"1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

2. No obstante, el defecto de forma solo determinará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo".

De las irregularidades formales señaladas, únicamente la ausencia de motivación tenía la virtualidad de dar lugar a una sanción por parte del ordenamiento jurídico. Generalizadamente se afirma que la ausencia de motivación origina la sanción de la anulabilidad del acto, lo cual tiene su fundamento en la interdicción de la indefensión en el ámbito del procedimiento administrativo, haciendo posible el control efectivo del acto a partir de un conocimiento exacto por parte de su destinatario de la voluntad manifestada en el mismo.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo en la interpretación de este precepto ha señalado en la STS de 7 de junio de 1999 que "la indefensión de los interesados únicamente se produce cuando se constata una auténtica situación de indefensión material, que se produce siempre que la motivación, en caso de existir, no cumpla con las finalidades de proporcionar los elementos necesarios para una adecuada defensa frente al acto de que se trata y para su revisión en vía de recurso". Estas circunstancias constitutivas de la indefensión concurrían en el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja, por cuanto el interesado y destinatario de la resolución administrativa había visto cercenadas sus posibilidades de reacción al desconocer la norma jurídica en la que se fundamentaba la misma.

En consecuencia, la ausencia de motivación de la denegación de la autorización solicitada por el autor de la queja generaba una indefensión que hacía que el acto en cuestión deviniera anulable. Entre los mecanismos de reacción que el ordenamiento jurídico prevé frente a los actos que adolezcan de vicios que los hagan nulos o anulables, se encuentra la revocación de actos. En virtud de lo dispuesto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, "las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico". En el caso que constituía el objeto de la queja, el acto en cuestión era un acto de gravamen al limitar la esfera jurídica del particular, y por tanto nada impedía que la Comunidad de Regantes en cuestión procediera a la eliminación de sus efectos a través de su revocación.

En cuanto a la resolución del recurso, la Comunidad de Regantes no era competente para su adopción, sino que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 227.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el órgano competente era el Organismo de cuenca correspondiente, en este caso la Confederación Hidrográfica del Duero. La Junta de Gobierno de esa comunidad debió proceder, por tanto, en la forma prevista en el art. 114.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de acuerdo con el cual, "si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente. El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior".

Por tanto, el recurso debió haber sido resuelto por la Confederación Hidrográfica del Duero y no por la Junta de Gobierno de esa comunidad.

Ahora bien, desde un punto de vista material, correspondía a la Comunidad General de Regantes la competencia de velar por el exacto cumplimiento de la legislación de aguas y de las normas complementarias emanadas, en este caso, por la Confederación Hidrográfica del Duero, para lo cual debía verificar que las obras que se llevasen a cabo respetasen aquéllas, sin perjuicio de que las mismas pudieran estar sometidas a otro tipo de controles que debían ser llevados a cabo por otras administraciones.

En el supuesto que había generado la queja, la obra debía respetar una distancia mínima de 3 metros y 50 centímetros desde el borde del desagüe, de conformidad con lo dispuesto en resolución de la Dirección de la Confederación Hidrográfica del Duero, siendo el incumplimiento de esta prescripción la que había dado lugar a la denegación inicial. No obstante, en el informe remitido a esta Institución se hacía constar que la obra se encontraba a cuatro metros y treinta centímetros del lindero que limitaba con el desagüe objeto de la paralización de la obra.

Careciendo de elementos de juicio suficientes para pronunciarse sobre el fondo del asunto, esta Institución no pudo sino remitirse a una nueva verificación a realizar por la Comunidad de Regantes implicada, a los solos efectos de comprobar que la obra cuya autorización se solicitaba cumplía las normas emanadas de la Confederación Hidrográfica del Duero, notificando al Ayuntamiento competente la petición de la autorización de construcción, así como la resolución que en ella recaiga, a los efectos del posible otorgamiento de la correspondiente licencia de obras.

Considerando la argumentación expuesta, se remitió Resolución a la Comunidad General de Regantes implicada, con el siguiente tenor literal:

"Primero.- Proceder a la revocación de oficio de la resolución mediante la cual se deniega la autorización

para la construcción de una nave agrícola al autor de la queja.

Segundo.- Verificar el cumplimiento por parte de la obra proyectada, si aún se mantiene la intención de llevarla a cabo, de las disposiciones legales en materia de aguas y, en concreto, de las normas emanadas por la Confederación Hidrográfica del Duero para la protección de las infraestructuras de riego.

Tercero.- Dictar la resolución que corresponda, dando cumplimiento a todas las exigencias formales que se han puesto de manifiesto, y, en fin, remitir la petición, en caso de que ésta se formule por escrito y, en todo caso, la resolución que se dicte, al Ayuntamiento competente a los efectos del posible otorgamiento de la licencia de obras."

La resolución señalada fue aceptada en todos sus términos por la Comunidad General de Regantes correspondiente, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento del autor de la queja, dio lugar a su archivo.

En el expediente **Q/867/00,** el autor de la queja denunciaba, entre otras circunstancias, que la Comunidad de Regantes implicada había procedido a la tala de dos chopos decapitados, sin que hubiese sido emanado consentimiento alguno por parte de su titular.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Comunidad de Regantes correspondiente, entre otros aspectos, sobre la tala de árboles señalada. Al respecto, la Comunidad de Regantes manifestó lo siguiente:

"... al acometer la citada obra, los árboles señalados se encontraban invadiendo la acequia primitiva, y puestos al habla con la propietaria, ésta nos autorizó verbalmente a los representantes de esta Comunidad, e incluso ante dos testigos ajenos a ella, a cortar los árboles que ella tiene mutilados, con lo cual se procedió a la tala de dos de ellos, respetando el resto."

Considerando el contenido de la información transcrita, se procedió a formular una resolución a la Comunidad de Regantes que había llevado a cabo la actuación controvertida, acudiendo para ello a los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

Desde un punto de vista material, la Institución apoyaba el criterio manifestado en el informe transcrito, conforme al cual la plantación de los chopos talados contravenía lo establecido en las Ordenanzas de la Comunidad y podía constituir un peligro para la acequia en cuestión. Efectivamente, el art. 22 de las Ordenanzas de la Comunidad establecía expresamente que "los dueños de los terrenos limítrofes a las acequias de la Comunidad no podrán practicar en sus cajeros o márgenes obras de ninguna clase, más que las de limpieza, sin autorizaciones de la Junta de Gobierno".

Considerando que no constaba la existencia de autorización alguna para llevar a cabo la plantación de los citados chopos y que ésta podía constituir un peligro para la obra de la Comunidad, ésta se encontraba legitimada, en el ejercicio de las función de policía de las aguas a la que se refiere el art. 199.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, para acordar la tala de los citados árboles.

No obstante lo anterior, que la tala de los árboles fuera conforme a derecho, desde un punto de vista material, no implicaba que la misma se hubiera llevado a cabo de conformidad con el procedimiento administrativo que, necesariamente, ha de preceder a toda actividad material de ejecución llevada a cabo por un sujeto público, como es el supuesto de una Comunidad de Regantes, en cuanto ejerce potestades propias de las Administraciones Públicas, entre las que se encuentran las de policía.

En este sentido, resulta clarificador lo dispuesto en el primer apartado del art. 93 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en virtud del cual:

"Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limiten derechos de particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico."

Precisamente lo prescrito por la norma anterior es lo que llevó a efecto la Comunidad de Regantes que, sin adoptar acuerdo alguno previo, procedió a talar árboles de propiedad particular sin que constase documentalmente ningún tipo de trámite previo a la formación de la voluntad de ejecutar la tala.

Ello constituía una auténtica vía de hecho al hacer uso la Comunidad de Regantes de un poder sin observar el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico para su ejercicio.

Este procedimiento que había sido inobservado por la Comunidad de Regantes, debía incluir necesariamente un trámite de audiencia al interesado, proporcionando a éste la oportunidad de realizar las alegaciones que estimase convenientes a su derecho (art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y un acuerdo del órgano competente de la Comunidad. Este acuerdo, que tendría un carácter ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 76.5 de la Ley de aguas (el cual se remite a la precitada Ley 30/1992, de 26 de noviembre), podría obligar al propio propietario a llevar a cabo la tala de los árboles, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Regantes de ejecutar, en caso de incumplimiento, por sí misma y con cargo al usuario, el acuerdo que imponga la obligación de tala al propietario, de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del art. 75 de la Ley de aguas, cuyo contenido se reitera en el art. 209.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

De la documentación obrante en esta Procuraduría, se desprendía que nada de lo anteriormente señalado concurrió en la tala de los dos chopos de titularidad privada

llevada a cabo por la Comunidad de Regantes implicada, habiendo actuado esta última, por tanto, al margen del procedimiento establecido.

Con fundamento en lo expuesto, se formuló, en relación con la tala de árboles señalada, Resolución a la Comunidad de Regantes en los siguientes términos:

"... Con carácter general, y en aquellos casos en los que la Comunidad actúe en el ejercicio de funciones propias de los sujetos públicos, no llevar a cabo actuación ejecutiva alguna restrictiva de los derechos de los particulares sin la previa adopción del acuerdo correspondiente por el órgano competente y garantizando, en todo caso, la audiencia del particular cuyos derechos se vean afectados."

En respuesta a la resolución reseñada, en lo relativo a la tala de dos chopos decapitados, la Comunidad de Regantes mantuvo su criterio, conforme al cual, previamente a la actuación material que dio lugar a la presentación de la queja, había obtenido el consentimiento del titular del árbol y autor de la queja. Puesta de manifiesto a este último la postura de la Comunidad de Regantes, se procedió al archivo del expediente.

En definitiva, de las resoluciones formuladas por esta Institución se desprende, como principal irregularidad atribuible a las Comunidades de Regantes, la ausencia de sometimiento al procedimiento administrativo en el ejercicio de aquellas competencias de carácter público que han de desarrollar en relación con las aguas, irregularidad que, en buena medida, tiene su origen en la dualidad del régimen jurídico que resulta aplicable a su actuación, y que ya ha sido comentada.

1.3. Ayudas agrícolas

El conjunto de ayudas económicas proporcionadas por los poderes públicos autonómicos al sector agrícola, muchas de ellas de origen comunitario, ha dado lugar con ocasión de su convocatoria, tramitación y abono, a la presentación por los ciudadanos de diversas quejas ante esta Procuraduría en el año 2000 (en concreto, 7). A esta materia se referían entre otros los expedientes **Q/497/00**, **Q/506/00**, **Q/753/00**, **Q/795/00**, **Q/1413/00**, **Q/1544/00**, **Q/1579/00** y **Q/2177/00**.

Dentro de las irregularidades constatadas en la gestión de ayudas agrícolas, cabe reseñar, en primer lugar, el retraso en la resolución de los recursos interpuestos por los ciudadanos frente a las Resoluciones correspondientes a aquellas ayudas integradas en la Política Agrícola Común (en adelante, PAC). Esta irregularidad se puso de manifiesto en el expediente **Q/1430/00**, en el cual el ciudadano denunciaba la ausencia de resolución, en la fecha de presentación de la queja, del recurso, entonces ordinario, que había interpuesto frente a la Resolución de ayuda por superficie, integrada dentro de la PAC (campaña 1998/1999), la cual había sido adoptada con fecha 3 de diciembre de 1998.

Admitida la queja a trámite, e iniciadas las investigaciones oportunas, se solicitó la pertinente información a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, la cual puso de manifiesto a esta Procuraduría lo siguiente:

"... la falta de resolución expresa del recurso antes citado ha venido motivada, exclusivamente, por la imposibilidad material y personal de atender hasta la fecha todos y cada uno de los recursos interpuestos para la citada campaña, debido al elevado número de expedientes tramitados por el Servicio de Ayudas Agrícolas.

No obstante esta Dirección General entiende y comparte la queja formulada y no olvida el deber de resolución expresa que la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, impone.

Igualmente le comunico que la propuesta de resolución de dicho recurso ha sido enviada a la Asesoría Jurídica de la Consejería para su preceptivo informe, tras lo cual, y en breve plazo, el interesado recibirá la Orden resolutoria firmada por el Consejero de Agricultura y Ganadería."

Considerando el contenido de la información proporcionada a esta Institución por la Consejería de Agricultura y Ganadería, se estimó pertinente formular Resolución en relación con el retraso generalizado en el que incurría la Administración Autonómica en el momento de proceder a la resolución de los recursos interpuestos en la materia señalada, acudiendo para ello a la argumentación jurídica que a continuación se expresa.

El fundamento jurídico inicial de la resolución se encontraba en la citada obligación de resolver expresamente las peticiones o reclamaciones presentadas por los ciudadanos, que vincula a todas las Administraciones Públicas. Efectivamente, el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero) amplía a los sujetos públicos administrativos la prohibición de non liquet, que el apartado séptimo del artículo primero del Código Civil preceptúa para los jueces y tribunales.

Desde un punto de vista temporal, el cumplimiento de la obligación señalada por los sujetos públicos debe llevarse a cabo, como no podía ser de otra forma, dentro de unos plazos que al efecto se establecen en el Ordenamiento jurídico. En relación con el plazo dentro del cual las Administraciones Públicas deben cumplir la obligación de resolver los recursos de alzada (antes de la reforma operada por la Ley 4/1999, denominados recursos ordinarios) interpuestos frente a resoluciones administrativas, el apartado segundo del art. 115 de la Ley 30/1992, dispone que "el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el art. 43.2, segundo párrafo".

El último inciso del precepto transcrito introduce un nuevo elemento en el análisis que convenía poner de manifiesto, como es el de los efectos jurídicos del transcurso del plazo máximo normativamente establecido para resolver los recursos interpuestos, sin que recaiga resolución expresa en los mismos. Tal y como señala el art. 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el ámbito de los recursos administrativos la regla general es la desestimación de los mismos transcurridos tres meses desde su interposición sin que se haya adoptado por el órgano administrativo competente su resolución expresa (excepción hecha del recurso potestativo de reposición, cuyo plazo máximo de resolución se reduce a un mes, y de los supuestos en los que los recursos se interponen frente a desestimaciones presuntas, donde el sentido del silencio es el contrario al señalado), lo cual nos conducía al estudio del régimen jurídico del silencio administrativo negativo en la normativa vigente.

En este sentido, la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, había venido a configurar definitivamente el silencio administrativo negativo como una ficción jurídica cuyo efecto es facultar al interesado para interponer, en su caso, el correspondiente recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta. Así lo dispone expresamente el apartado tercero del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en virtud del cual "la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente".

En efecto, en la actualidad la relación entre la obligación de resolver que vincula a las Administraciones Públicas y el silencio administrativo negativo, da lugar a la configuración de éste último como ficción jurídica instrumental, dirigida exclusivamente a garantizar al ciudadano la posibilidad de utilizar los instrumentos de reacción, administrativos o judiciales, que frente a las resoluciones administrativas el Ordenamiento Jurídico contempla, al tiempo que, como lógico corolario de lo anterior, la obligación de dictar resolución expresa de los sujetos públicos no desaparece, aun cuando el ciudadano pueda entender desestimadas presuntamente sus pretensiones.

Los efectos jurídicos perniciosos que sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos irroga una demora temporal considerable en el cumplimiento de la obligación de resolver, exigía en el supuesto que constituía el objeto de la queja, considerando el propio reconocimiento realizado por esa Administración Autonómica de la "imposibilidad material y personal de atender hasta la fecha todos y cada uno de los recursos interpuestos para la campaña 1998-1999", la búsqueda de mecanismos y fórmulas dirigidas a garantizar el mayor grado de protección posible de los ciudadanos frente al retraso temporal expuesto y a lograr, como objetivo primordial, el incremento de la eficacia en la actividad administrativa, que en el ámbito señalado se traducía en una reducción del tiempo empleado por la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria en la resolución expresa de los recursos planteados por los interesados frente a las resoluciones de los expedientes tramitados en materia de ayudas agrícolas.

Coherentemente con lo anterior, se procedió a poner de manifiesto a la Administración Autonómica y al autor de la queja las medidas que, en el marco del ordenamiento jurídico vigente, procedía aplicar, a juicio de esta Procuraduría, con la finalidad antes expuesta:

Primera.- Adopción de las medidas que procedieran en materia presupuestaria, de recursos humanos y de cualquier otro orden, con el objeto de lograr la resolución expresa de los recursos administrativos tramitados en la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria dentro del plazo máximo legalmente establecido para ello o, cuando menos, una reducción del plazo temporal empleado en la resolución de aquellos recursos.

Del propio contenido de varios preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se desprendía la obligación que corresponde a los sujetos públicos de adoptar medidas dirigidas a garantizar la resolución expresa de los asuntos cuya tramitación les corresponda, dentro del plazo normativamente establecido para ello. Así, el art. 41, anteriormente citado, de la Ley 30/1992, dispone que "los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos (…) adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos".

Más específicamente, el primer párrafo del apartado sexto del art. 42 de la misma Ley preceptúa que "cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo".

La determinación concreta del contenido y entidad de las medidas a adoptar quedaba fuera del ámbito de la resolución a adoptar por esta Institución, por ser aquélla una decisión propia de los responsables organizativos de las unidades administrativas a quienes correspondía la tramitación y resolución de los recursos a los que se refería el expediente.

Ahora bien, podía ser valorada la adopción de tales medidas en el marco de los nuevos instrumentos aprobados por la Administración Autonómica en materia de

calidad y mejora continua de la actividad administrativa, ya que los plazos previstos para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos se encuentran directamente vinculados a los compromisos de calidad que las Administraciones Públicas asumen en relación con aquéllos.

En este sentido el Decreto 46/2000, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (en adelante, Plan Marco), establece en su art. 2 la necesaria aprobación por cada una de las Consejerías integrantes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de un Programa Departamental de Mejora y Calidad de los Servicios, de acuerdo con las especificaciones contenidas en el Plan Marco, Programa Departamental en cuya elaboración y desarrollo podían ser objeto de consideración las deficiencias temporales reconocidas en la resolución de los recursos administrativos interpuestos frente a resoluciones administrativas adoptadas en materia de ayudas agrícolas y las medidas que, en su caso, hubieran de ser llevadas a cabo para su reducción.

Segunda.- Verificación de la inexistencia de responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenían a su cargo el despacho de los recursos tramitados por la Dirección General de Fondo de Garantía Agraria.

Aun cuando en el informe remitido a esta Institución se atribuye a la ausencia de recursos materiales y humanos suficientes la imposibilidad de abordar la resolución de los recursos presentados en la materia referida dentro del plazo máximo normativamente establecido, no resultaba baladí recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, identifica a las personas que devienen responsables del cumplimiento de la obligación de resolver. Así, con carácter general, el art. 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que "los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación…".

A su vez, y con carácter específico para el cumplimiento de la obligación de resolver, el apartado séptimo del art. 42 establece que "el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente".

El legislador español, al hacer referencia a este grupo de personas (porque pueden ser varias) como responsables del cumplimiento de la obligación de resolver, persigue el objetivo de evitar retrasos en la tramitación de los asuntos advirtiendo de la posible exigencia de responsabilidades por decidir en el cumplimiento de las tareas que a cada uno correspondan.

Correspondía a la Administración Autonómica determinar si, tras la demora temporal en la resolución de recursos administrativos en materia de ayudas agrícolas, podía ser identificado algún tipo de responsabilidad exigible a los titulares de las unidades administrativas y al personal al servicio de esa Administración, de acuerdo con lo dispuesto en los preceptos transcritos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y demás normativa aplicable.

Tercera.- Garantizar que las resoluciones de los recursos que se adoptasen no perdieran su efectividad a causa del período de tiempo transcurrido entre su interposición y su resolución.

Teniendo en cuenta el contenido económico de las cuestiones dilucidadas en los recursos interpuestos en la materia a la que se refería la queja, resultaba preciso articular las medidas necesarias para garantizar que el valor pecuniario de la ayuda económica que, en su caso, fuera reconocida como consecuencia de la estimación total o parcial de un recurso administrativo, no quedase desvirtuado o, al menos, minorado, como consecuencia del período temporal transcurrido desde el momento en el que, como máximo, debía haber sido resuelto el recurso (tres meses desde su interposición) y aquél en el que efectivamente se adoptase por el órgano competente la resolución expresa correspondiente.

Tales medidas, a las que no son ajenas otras normas reguladoras de procedimientos en los que la Administración se ve compelida a la entrega de cantidades dinerarias al ciudadano, como ocurre en el supuesto de los institutos jurídicos de la responsabilidad patrimonial o la expropiación forzosa, responden a un criterio de justicia material que trata de evitar que el retraso en el cumplimiento de la obligación de resolver que vincula a todas las Administraciones Públicas redunde en un perjuicio económico causado al patrimonio del ciudadano que éste no tiene el deber jurídico de soportar.

En concreto, la actualización de la cantidad que, finalmente, y en su caso fuera preceptivo abonar al ciudadano por la Administración Autonómica como consecuencia de la resolución del recurso, con arreglo al índice de precios al consumo (IPC), fijado por el Instituto Nacional de Estadística, tomando como fecha de referencia aquélla en la que, como máximo y a la vista de los plazos normativamente establecidos, la Administración estaba obligada a resolver expresamente aquél, garantizaría que el patrimonio del ciudadano no sufriera menoscabo alguno como consecuencia del retraso en el que hubiera incurrido, en su caso, la Administración.

Todo ello, sin perjuicio del abono, cuando procediera, de los intereses por demora en el pago de la subvención finalmente reconocida, de conformidad con lo dispuesto en el RDLeg 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, y en la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.

Cuarta.- Realización de la comunicación prevista en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, en todos los recursos interpuestos en materia de ayudas agrícolas con posterioridad a la entrada en vigor de esta última norma.

Los recursos administrativos, aun cuando tengan como objeto la impugnación de una resolución administrativa previa, pueden considerarse como procedimientos dotados de autonomía respecto a aquellos en los que se adoptó la actuación administrativa impugnada, de lo cual es prueba el propio régimen transitorio previsto en la Ley 4/1999, de 13 de enero. Lo anterior determina la obligatoriedad de cumplir con el mandato contenido en el apartado cuarto del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, siguiendo para ello lo dispuesto en el propio precepto, así como los criterios establecidos por la Administración Autonómica de Castilla y León, y plasmados en la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 12 de mayo de 1999.

La realización de esta comunicación por la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria en el ámbito señalado (que esta Institución desconoce si se está llevando a cabo), tenía especial relevancia puesto que aquélla debía incluir entre sus menciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Orden de 12 de mayo de 1999:

- Efectos que puede producir el silencio administrativo, si transcurre el plazo señalado sin que se haya dictado y notificado la resolución correspondiente.

- Medios (teléfono, dirección postal, fax, correo electrónico...) a los que acudir para obtener información sobre el estado de tramitación del procedimiento.

La comunicación de los datos señalados al interesado y autor de la queja cumplía un doble objetivo:

a) Poner en conocimiento de los interesados el plazo máximo que la Administración tenía para resolver expresamente los recursos planteados por aquéllos, así como las consecuencias jurídicas del transcurso de dicho plazo sin que recayera resolución expresa en el recurso correspondiente, con la finalidad de que el ciudadano pudiera elegir entre interponer el recurso jurisdiccional frente a la desestimación presunta o esperar la resolución expresa y tardía del recurso administrativo. Lo anterior perseguía, igualmente, la efectividad de otro de los derechos reconocidos en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cual es la obtención de información y orientación de acerca de los requisitos jurídicos y técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

b) Garantizar el derecho reconocido a todos los ciudadanos, en la letra a) del art. 35 de la Ley 30/1992, a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado, poniendo de manifiesto los medios a través de los cuales puede ser obtenida aquella información.

Con basamento en los argumentos expuestos, se formuló Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, en los siguientes términos:

"- Con carácter singular, adoptar las medidas oportunas para proporcionar la mayor celeridad posible a la tramitación y resolución (si ésta aún no se hubiera adoptado) del recurso ordinario interpuesto frente a la Resolución administrativa recaída en el expediente administrativo (…) (se ruega sea remitida a esta Procuraduría dicha resolución).

- Con carácter general, y en relación con la tramitación y resolución de los recursos administrativos interpuestos frente a las resoluciones adoptadas por esa Administración Autonómica en materia de ayudas agrícolas integradas en la PAC:

a) Adoptar las medidas que procedan en materia presupuestaria, de recursos humanos y de cualquier otro orden, con el objetivo de lograr la resolución de los recursos administrativos tramitados en la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria dentro del plazo máximo legalmente establecido para ello o, cuando menos, una reducción del plazo temporal empleado hasta el momento en su resolución.

b) Verificar la inexistencia de responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que tengan a su cargo el despacho de los recursos tramitados por la Dirección General de Fondo de Garantía Agraria por el excesivo retraso en la resolución expresa de los mismos.

c) Garantizar que las resoluciones de los recursos que se adopten no pierdan su efectividad a causa del período de tiempo transcurrido entre su interposición y su resolución, actualizando la cantidad que, finalmente, sea preceptivo abonar al ciudadano por la Administración Autonómica como consecuencia de la resolución del recurso, con arreglo al índice de precios al consumo (IPC), fijado por el Instituto Nacional de Estadística, tomando como fecha de referencia aquélla en la que, como máximo y a la vista de los plazos normativamente establecidos, la Administración estaba obligada a resolver expresamente el recurso.

d) Realizar la comunicación prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, en todos los recursos interpuestos con posterioridad a la entrada en vigor de ésta última norma."

Las resoluciones formuladas desde esta Procuraduría fueron aceptadas íntegramente por la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria de la Consejería de Agricultura y Ganadería, significando este centro administrativo que no se apreciaban indicios de responsabilidad patrimonial en ninguno de los empleados públicos que intervenían en la tramitación de los recursos que dio lugar a la queja. Una vez puesta de manifiesto la postura de la Administración autonómica al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

A otro tipo de retraso temporal, en este caso relativo al pago de una ayuda, se refería el expediente **Q/5/00**. En el mismo, el ciudadano planteaba la ausencia de abono, en la fecha de presentación de la queja, de los pagos compensatorios para cereales, proteaginosas, lino no textil, retirada de tierras y ayudas a las leguminosas de grano, correspondientes a la solicitud única del año 1999, reconocidos al autor de la queja mediante Resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria, dictada con fecha 13 de diciembre de 1999.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la oportuna información a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual participó a esta Procuraduría los siguientes extremos:

"… Mediante Resolución de 13 de diciembre de 1999, de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria, se acuerda la concesión de los pagos compensatorios para cereales, proteaginosas, lino no textil, retirada de tierras y ayudas a las leguminosas de grano correspondientes a la Solicitud Única del año 1999, a favor de D. XXX, de acuerdo con la siguiente liquidación, en la que el importe a percibir asciende a 88.436 pesetas.

El día 16 de diciembre de 1999 fue ordenada la transferencia del importe de 88.436 pesetas a la cuenta reseñada por el interesado en su solicitud de ayuda.

Posteriormente el día 29 de diciembre de 1999, D. XXX presentó un escrito dirigido al Consejero de Agricultura y Ganadería, manifestando su disconformidad con los pagos de las ayudas efectuadas en campañas anteriores y en la actual.

En relación a lo anterior señalar que no existe ninguna ayuda pendiente de abonar en concepto de ayudas de superficies de campañas anteriores y que, asimismo, el pago efectuado correspondiente a la Solicitud Única-Año 1999 es correcto conforme a lo indicado en el presente informe."

A la vista de lo informado, esta Procuraduría no observó irregularidad alguna cometida por la Administración Autonómica en las actuaciones llevadas a cabo en orden a la tramitación y resolución del expediente a que dio lugar la presentación de la Solicitud Única de Ayudas Superficie-Año 1999 por el autor de la queja, ajustándose las mismas a las previsiones generales establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a las más concretas contenidas, esencialmente, en el Reglamento CEE 3887/1992, en la Orden de 17 de octubre de 1996, por la que se determina el procedimiento de actuación del Organismo Pagador de los gastos correspondientes a la Política Agrícola Común en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y, en fin, en la Orden de 23 de diciembre de 1998 por la que se aprueba el procedimiento para la solicitud, tramitación y concesión de las ayudas a los productores de determinados cultivos en la campaña de comercialización 1999-2000.

Así mismo, la brevedad del plazo temporal transcurrido entre la fecha de la Resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria y la de la presentación del escrito citado por el firmante de la queja, impedía que se pudiera atribuir a la Administración Autonómica cualquier tipo de demora en el abono de la ayuda reconocida para la campaña 1999-2000 que pudiera justificar "la falta de eficacia para no pagar" a la que se refería expresamente el interesado en el escrito dirigido al Consejero de Agricultura y Ganadería.

No obstante lo anterior, considerando la ausencia de contestación alguna emitida por la Consejería citada en relación con el escrito presentado por el autor de la queja, en el cual manifestaba su disconformidad con los pagos de ayudas efectuados en diversas campañas, se estimó oportuno la formulación de una Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, fundamentada en los criterios jurídicos que a continuación se señalan.

El principio de servicio a los ciudadanos que, con carácter general se recoge en el art. 3.2 de la Ley 30/1992 como principio rector de la actividad administrativa, aconsejaba dar una respuesta expresa a las manifestaciones realizadas por el ciudadano, para lo cual era necesario plantearse, previamente, la posible calificación del escrito precitado como recurso administrativo frente a la Resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria. A pesar de la previsión contenida en el art. 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no resultaba posible tal calificación debido a la ausencia de los requisitos preceptivos previstos en el art. 110.1 de la citada norma legal, por muy amplia que la interpretación de los mismos se hubiera deseado realizar. Baste afirmar que de su contenido no se desprendía la identificación de resolución administrativa alguna y, más aún, ni tan siquiera la voluntad de impugnar una actuación administrativa concreta.

Esta circunstancia, sin embargo, no impedía haber dado cumplida respuesta al ciudadano, garantizando de esta forma dos de los derechos que el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reconoce a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas:

1. La falta de eficacia a la que se refería el ciudadano en su escrito parecía indicar su malestar ante la ausencia de pago de la ayuda concedida. Dado que en la fecha de presentación del escrito, ya había sido emitida la orden de transferencia del importe de la ayuda reconocida, una

comunicación individualizada al particular manifestándole tal circunstancia e, incluso, acreditando la misma mediante la copia del documento correspondiente, al tiempo que hubiera puesto de manifiesto el cumplimiento por esa Administración de la obligación de abonar la ayuda concedida, hubiera dado a conocer al administrado el estado de tramitación del procedimiento (en este caso, dentro de la fase de ejecución de su resolución), dando virtualidad, de esta forma, al derecho reconocido a todo interesado en un procedimiento en el art. 35 a) de la Ley 30/1992.

2. En la contestación individualizada al ciudadano, se podía haber reiterado la mención a los recursos que esté hubiera podido interponer frente a la Resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria, órgano administrativo ante el que hubieran de presentarse y plazo para su interposición. De esta manera, la Administración hubiera indicado nuevamente al particular el cauce jurídico a través del cual éste debía haber manifestado su disconformidad con la actuación de la Administración, lo cual no hubiera hecho sino dar debido cumplimiento al derecho que asiste a todos los ciudadanos a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, en virtud de lo dispuesto en el art. 35 g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La actuación descrita que, a juicio de esta Procuraduría, hubiera sido escrupulosamente respetuosa con el principio de servicio a los ciudadanos y con los derechos que asisten a éstos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, carecía de sentido una vez transcurridos más de siete meses desde la finalización del procedimiento a través del abono de la ayuda concedida, por lo que la resolución a formular sólo podía emitirse desde una perspectiva general y con relación al resto de procedimientos análogos tramitados en la Consejería precitada.

Consecuentemente, se efectuó una Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León con el siguiente tenor:

"Adoptar las medidas necesarias para dar cumplida respuesta a todas las reclamaciones formuladas por los ciudadanos, garantizando, en todo caso, los derechos reconocidos a éstos a lo largo del articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre."

La resolución señalada fue aceptada en su totalidad por la Administración destinataria de la misma, lo cual, una vez comunicado al autor de la queja, generó el archivo del expediente.

Para finalizar el repaso a la actuación de la Institución, a instancia de parte, en el ámbito de las ayudas agrícolas cabe hacer referencia al expediente **Q/1804/00**, al que dio lugar la queja presentada por uno de los sindicatos agrarios que ostenta la condición de más representativo en la Comunidad Autónoma. El objeto de la citada queja no era otro que la ausencia de coordinación entre la convocatoria, tramitación y resolución de las ayudas al cese anticipado de la actividad agraria y las correspondientes al abandono voluntario e indemnizado de la cuota láctea.

Dado que la problemática señalada dio lugar a una actuación de oficio de esta Procuraduría, procede realizar una remisión a la parte del presente informe dedicada a tales actuaciones, donde se podrá obtener cumplida información sobre el contenido y resultados de la actuación desarrollada por este Comisionado en relación con la materia señalada.

2. GANADERIA

Dentro del sector primario integrante de la estructura productiva de la Comunidad Autónoma, destaca también, por su relevancia en la Región, el subsector ganadero. Las quejas planteadas por los ciudadanos frente a la actuación de los poderes públicos en relación con este subsector productivo se han centrado en los dos aspectos fundamentales de la precitada acción pública en la materia: sanidad animal y ayudas ganaderas.

2.1. Sanidad animal

Esta materia, cuya problemática ha adquirido una amplia difusión pública en los últimos meses como consecuencia de la declaración en la Región de los primeros casos de Encefalopatía Espongiforme en bovinos, ha generado en el año 2000 únicamente tres actuaciones de esta Procuraduría a instancia de parte.

En dos de los expedientes relativos a la materia reseñada (**Q/1072/00** y **Q/2276/00**), no ha sido posible adoptar aún una postura debido a que ambos se encuentran todavía en la fase de recopilación de la información necesaria para ello.

A diferencia de lo señalado en relación con los dos expedientes indicados, el expediente **Q/27/00** dio lugar a la formulación de una Resolución por esta Procuraduría. En la queja citada, el ciudadano planteaba dos cuestiones que merecieron un tratamiento diferenciado: de un lado, manifestaba su disconformidad con una denegación de concesión de subvención solicitada ante la Consejería de Agricultura y Ganadería para la reposición de reses sacrificadas en la Campaña de Saneamiento Ganadero; y de otro, denunciaba la ausencia de resolución del expediente de indemnización por muertes de animales en la explotación del autor de la queja, como consecuencia de actuaciones integrantes de la campaña de saneamiento ganadero correspondiente al año 1995.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información relativa a las dos cuestiones planteadas a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual puso de manifiesto lo siguiente:

"Referente a la petición de subvención por reposición de reses positivas de ganado ovino en campañas de saneamiento ya se comunicaron a D. XXX, los motivos de la no indemnización de las 45 reses positivas por escrito nº…, de acuerdo con el artículo 1º de la Orden de 20 de enero de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se convocan ayudas para la compra de ganado bovino, ovino o caprino que tenga por objeto la reposición de las reses sacrificadas en las campañas de saneamiento ganadero, publicada en el BOC y L de 5 de febrero de 1997.

En consecuencia, el ganadero no tiene derecho a percibir indemnización por reposición de reses positivas en campañas de saneamiento al no haber realizado vacío sanitario.

Referente a las actuaciones de Campaña de Saneamiento realizadas en el año 1995 en la explotación de D. XXX, se han realizado gestiones con la Sección de Sanidad y Producción Animal de Salamanca para confirmar la situación del expediente, comprobándose que el interesado no ha recibido ninguna subvención hasta la fecha al no haberse continuado el expediente.

Por parte del Servicio de Sanidad Animal se reanudarán los trámites del expediente para el pago de las 8 reses muertas de acuerdo con el apartado 2 del artículo 19 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, teniendo en cuenta el baremo de animales vivos en las fechas en que se produjeron las muertes."

Considerando el contenido de la información remitida, así como las alegaciones de hecho y de derecho que habían sido formuladas por el autor de la queja, estimé procedente, a la vista de la normativa aplicable, adoptar una decisión diversa para cada una de las cuestiones planteadas.

En relación con la primera de ellas, el art. 1º de la Orden de 20 de enero de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se convocaron ayudas para la compra de ganado bovino, ovino o caprino que tuviera por objeto la reposición de reses sacrificadas en las campañas de saneamiento ganadero, disponía que la norma precitada tenía por objeto "convocar ayudas para la compra de ganado por los titulares de explotaciones de ganado bovino, ovino y caprino, ubicadas en Castilla y León que, habiendo realizado la Campaña obligatoria de Saneamiento Ganadero durante 1997, y encontrándose en segunda o sucesivas fases de saneamiento, sacrifiquen el total de los ovinos y caprinos o bovinos de la explotación…".

Coherentemente con lo señalado, si el autor de la queja había procedido al sacrificio de la totalidad de las reses que integraban la explotación, en la forma prevenida en la disposición transcrita, la comunicación realizada a aquél por el Jefe del Servicio de Sanidad Animal, en la cual se manifestaba la imposibilidad de admisión de su petición de subvención, resultaba ajustada a derecho.

Lo anterior, no obstante, debía entenderse sin perjuicio del derecho que asistía al autor de la queja a percibir la correspondiente indemnización por el sacrificio obligatorio de las reses reaccionantes positivas, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 41 y 42 de la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León, y en el art. 9 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León, de 20 de enero de 1997, por la que se aprueban normas para la ejecución de las campañas de saneamiento ganadero, vigente en el momento en el que se produjo el marcado de los animales afectados por la brucelosis.

Por su parte, la segunda de las cuestiones planteadas por el autor de la queja en su escrito inicial sí resultó merecedora de una decisión supervisora, adoptada por esta Procuraduría con base en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

El marco jurídico en la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la indemnización solicitada por el autor de la queja encontraba su primer fundamento en el art. 19 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, en virtud del cual:

"1. La Consejería de Agricultura y Ganadería podrá ordenar campañas de tratamientos sanitarios o de vacunación obligatoria para producir anillos inmunitarios y cordones sanitarios que impidan la difusión de la enfermedad y permitan la defensa de los territorios limítrofes.

2. Procederá la indemnización, según los baremos que se establezcan, en los casos en que se produzcan bajas o muertes de animales después de la aplicación de tratamientos sanitarios o vacunaciones obligatorias, siempre que las bajas o muertes hayan sido comunicadas en tiempo y forma y técnicamente quede demostrada y acreditada la relación de causa a efecto."

El segundo apartado del anterior precepto encuentra su desarrollo reglamentario, actualmente, en el art. 52 del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal, el cual establece que "procederá la indemnización, según los baremos que se establecen, en los casos en que se produzcan bajas o muertes de animales como consecuencia de la aplicación de tratamientos sanitarios, realización de pruebas diagnósticas o vacunaciones obligatorias efectuadas por los Servicios Veterinarios, siempre que las muertes hayan sido comunicadas en un plazo no superior a 72 horas ante la Unidad Veterinaria y técnicamente quede demostrada y acreditada la relación directa y exclusiva entre la causa originante y el efecto producido".

La norma anterior, que no estaba vigente en el momento en el que se produjeron los hechos que constituían el objeto de la queja, establece someramente el procedimiento a seguir para proceder a la indemnización, cuando haya lugar a la misma conforme a derecho.

Existiendo en el presente supuesto, como parecía desprenderse del contenido del informe remitido a esta Institución, elementos de hecho determinantes de la indemnización a la que se refiere el art. 19.2 de la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León, ya citado, cabía plantearse diversas cuestiones al respecto.

La primera de ellas hacía referencia al instrumento jurídico procedimental a través del cual procedía encauzar la petición de indemnización. El Consejo de Estado ha reiterado en su dictamen 2832/1995, entre otros, que cuando el supuesto del hecho causante y la correspondiente reparación del daño tengan una vía procedimental específica prevista en el Ordenamiento Jurídico, como sucede en el caso presente, en el que el daño ocasionado y la obligatoriedad de su reparación por la Administración se encuentran expresamente previstos en las normas que ya han sido citadas en esta Resolución, no procede acudir al procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas regulado en el Título X de la Ley 30/19992, de 26 de noviembre, y en el RD 429/1993, de 26 de marzo. La Institución Jurídica de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos aparece como una vía idónea para la reparación de los daños causados, cuando no haya otra de índole específica, en cuyo caso se debe acudir a ésta última. Por tanto, el cauce jurídico idóneo para la tramitación del expediente de indemnización al que se refería la queja era el previsto en el art. 19.2 de la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León, y en su normativa de desarrollo.

Consideraciones formales aparte, de las manifestaciones que habían sido realizadas por el autor de la queja, y del propio contenido del informe que obraba en la Institución, se desprendía una paralización del expediente cuyo objeto era la indemnización de la muerte de ocho reses, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19.2 de la Ley de Sanidad Animal. Ello implicaba, no sólo la vulneración de la obligación de resolver que vincula a todas las Administraciones Públicas, y que se recoge de forma inequívoca en el art. 42 de la Ley 30/1992, según la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, sino también el incumplimiento, en su caso, de una obligación concreta que el legislador ha atribuido a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cual es la de indemnizar, según los baremos establecidos, las bajas o muertes de animales que se produzcan después de la aplicación de tratamientos sanitarios o vacunaciones obligatorias, cuando concurran las circunstancias formales y materiales exigidas por la normativa aplicable.

Por ello, y debido a la amplitud del período temporal transcurrido desde la producción del hecho causante, desde esta Institución no se podía sino instar a la Administración Autonómica a que agilizase los trámites para la resolución del correspondiente expediente de indemnización, abonando al particular, si procediera, la cantidad pecuniaria que resultase de la aplicación de los baremos establecidos.

Para este último supuesto, sin embargo, debía tenerse en cuenta que el período temporal transcurrido no podía perjudicar el patrimonio del reclamante, ajeno al retraso que había sido ocasionado por la Consejería de Agricultura y Ganadería en la tramitación del expediente. En este sentido, y a la hora de determinar el montante económico de la indemnización a abonar por la Administración, si hubiera derecho a ella, se debía acudir a la configuración de la misma en el ámbito de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas por cuanto, si bien hemos afirmado que no resulta aplicable su procedimiento propio, nada obsta a que se acudiera a los principios generales configuradores de la institución. No en vano, la finalidad perseguida en ambos supuestos es la misma: reparar el daño patrimonial causado a un particular como consecuencia de una actuación administrativa.

Pues bien, uno de aquellos principios es el de indemnidad, al que no sólo ha hecho referencia la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, sino que también ha tenido su correspondiente plasmación legal. En su formulación jurisprudencial, entre otras STS de 8 de octubre de 1998 y STS de 17 de abril del mismo año, el principio de indemnidad implica la obligatoria reparación integral del daño causado por la Administración, hasta cubrir la totalidad de los perjuicios sufridos y lograr así la indemnidad del derecho subjetivo o del interés que resulta lesionado.

Esta pretensión no puede ser ajena a un transcurso de tiempo amplio entre el hecho causante y el momento de la determinación de la indemnización que corresponda para reparar aquél. A ello se refiere el apartado tercero del art. 141 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el cual dispone que la cuantía de la indemnización "se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria".

Por tanto, en el supuesto que constituía el objeto de la queja, y para el caso en el que procediera el abono de la indemnización en el expediente referido, aquélla debía ser actualizada de conformidad con los criterios señalados en la Ley, en aras de garantizar la reparación integral del patrimonio del reclamante, sin que éste se viera perjudicado por retrasos ajenos a su intervención.

Con fundamento en todo lo anterior, se formuló Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, en los siguientes términos:

"Adoptar las medidas necesarias para agilizar la resolución del expediente de indemnización de la muerte de ocho reses en la explotación cuya titularidad corresponde al autor de la queja, actualizando la cuantía de aquélla, en su caso, de conformidad con los criterios

legales establecidos en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992."

La Resolución expuesta fue aceptada en todos sus términos por la Administración destinataria de la misma, lo cual, una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

En el ámbito de la sanidad animal, cabe hacer referencia, para finalizar y exclusivamente a efectos de mención, a dos actuaciones de oficio llevadas a cabo en la actualidad en relación con la materia indicada.

La primera de ellas (expediente **OF/109/00**) tiene por objeto verificar la incidencia en la zona de la montaña oriental de la provincia de León (Mancomunidad de Riaño) de la enfermedad denominada brucelosis, así como la efectividad de las medidas adoptadas por la Administración Autonómica para su control y erradicación. A tal fin, me he dirigido en petición de información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León. Estando aún pendiente la recepción de la información solicitada a la última de las Consejerías citadas, no ha sido posible aún adoptar una decisión en relación con la materia señalada.

Por su parte, la segunda de ellas (expediente **OF/8/01**) persigue la finalidad de determinar y, en su caso, valorar las medidas adoptadas, o a adoptar en un futuro próximo, por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en relación con la problemática generada por las encefalopatías espongiformes transmisibles, así como acreditar la efectiva aplicación de la normativa de origen comunitario y estatal vigente en la materia, y en especial, de las previsiones contenidas en 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. Con tal objeto me dirigí solicitando la información correspondiente a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, la cual no ha remitido aún la información solicitada.

Ambas actuaciones, en definitiva, tienen como objetivo final complementar la actuación desarrollada por esta Institución a instancia de parte, procediendo para ello a verificar *motu proprio,* la actuación administrativa llevada a efecto en relación con aquellas enfermedades ganaderas de mayor relevancia social.

2.2. Ayudas ganaderas

Dentro de la acción llevada a cabo por esta Institución a instancia de parte, en relación con la aplicación de las ayudas públicas al subsector ganadero, muchas de ellas, como ocurría con las dirigidas al subsector agrícola, de origen comunitario, cabe destacar la actuación desarrollada con ocasión de los expedientes **Q/7/00** y **Q/61/00**.

Ambos, de objeto análogo, tenían su origen en los escritos de queja presentados, respectivamente, por dos de los sindicatos agrarios más representativos de la Comunidad Autónoma, los cuales manifestaban su disconformidad con las actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en orden a poner de manifiesto, mediante la notificación correspondiente a los interesados, la propuesta de denegación de solicitudes en el procedimiento de adquisición de cantidades de referencia integradas en el Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas y Asignación de Cantidades Complementarias de la Reserva Nacional. La identidad de objeto reseñada entre las quejas indicadas motivó que ambas fueran tramitadas de forma conjunta en todos sus extremos.

Admitidas las quejas a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó información a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual, tras poner de manifiesto el régimen jurídico aplicable a la problemática planteada y los criterios materiales que a la vista de aquél debían ser aplicados para proceder a formular la correspondiente propuesta de asignación, señaló, en cuanto a la presunta deficiencia formal denunciada, lo siguiente:

"... De conformidad con lo establecido en los artículos 9 y 10 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, así como en el artículo 15.2 del Real Decreto 1486/1998, y mediante la aplicación informática "Blanca", el día 10 de diciembre de 1999, la Comunidad Autónoma de Castilla y León remite al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la relación de solicitantes para los que se les propone la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo; así como la relación de productores que, habiendo solicitado asignación de cantidades de referencia del Fondo, no se les propone la asignación de las mismas.

De conformidad con el punto 2 del antedicho artículo 10 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, el Director General de Producción Agropecuaria procede a la notificación de la propuesta de los asignatarios.

Con un único interés informativo también se remite una notificación a los solicitantes no propuestos para la asignación de cantidades de referencia procedentes del Fondo, indicándoles el no cumplimiento de requisitos o bien la inexistencia de cantidad de cuota.

Posteriormente y ante las llamadas telefónicas recibidas donde se solicita más información por parte de los solicitantes que cumpliendo requisitos no son propuestos para asignación, se les remite una carta complementaria donde se les reitera que, cumpliendo requisitos, no han llegado a la puntuación de corte establecida en 16 puntos en unos casos o bien que habiendo llegado a dicha puntuación y tras aplicar el punto 3 del artículo 7 no han resultado propuestos para la asignación.

En todos los casos se indica que la resolución (asig - nación o desestimación) será remitida por el Director General de Agricultura, Pesca y Alimentación, pudién - dose interponer recurso de alzada ante el Excmo. Sr. Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.

De todo lo anterior se desprende que el procedimien - to de asignación ha sido transparente y sujeto en todo momento a la normativa vigente. Y que no ha existido indefensión sino un exceso de información con el fin de evitar a los solicitantes recursos de alzada posteriores cuando fuese emitida la resolución definitiva."

Considerando las alegaciones que habían sido realizadas por los autores de las quejas respectivas y el contenido de la información puesta de manifiesto a esta Procuraduría, se estimó oportuno formular una Resolución, conjuntamente para ambas, a la Administración regional, en relación con el ámbito formal de la actuación de ésta última, cuyos fundamentos jurídicos son objeto de exposición a continuación.

El análisis del objeto de la queja debía tener como fundamento básico la configuración legal del procedimiento de asignación de cantidades de referencia integradas en el Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas. Este procedimiento tiene una vinculación esencial a los principios constitucionales que presiden la actuación de nuestros sujetos públicos, contenidos en los arts. 103 y 105 de nuestra Carta Magna, y a la configuración general del procedimiento administrativo diseñada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Dentro del marco genérico indicado, surgían las especialidades propias del procedimiento, contenidas en su normativa específica, integrada, en el momento de elaboración de la Resolución cuya fundamentación jurídica ahora se expone, en el ámbito estatal, por el RD 1486/1998, de 10 de julio, sobre la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 9 de septiembre de 1999, que instrumentaba la adquisición de cantidades de referencia por los ganaderos al Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas y asignación de la reserva nacional, para el período 1999/2000; y en el ámbito autonómico, por la Orden de 22 de septiembre de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, que aplicaba y desarrollaba las normas estatales citadas.

El procedimiento administrativo diseñado por la normativa anterior se fundamentaba en una necesaria colaboración y coordinación entre la Administración estatal y la autonómica, lo cual resultaba evidente si se consideraban los preceptos específicos reguladores del cauce procedimental previsto para la asignación de cantidades de referencia del Fondo citado.

Así, el art. 15 del RD 1486/1998, de 10 de julio, disponía expresamente en su apartado segundo que las Comunidades Autónomas debían elaborar "una propuesta de asignación de cantidades de referencia entre los productores con explotaciones ubicadas en su territorio. La propuesta será notificada a los interesados y remitida a la Dirección General de Ganadería".

Lo anterior se completaba con lo previsto en el apartado primero del art. 16 de la misma norma, en virtud del cual la Dirección General de Ganadería debía proceder a "la asignación de las cuotas a los solicitantes, hasta el límite de los derechos disponibles del Fondo nacional coordinado de cuotas lácteas".

Las normas precitadas tenían su reflejo normativo, en el ámbito del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el art. 9 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de 22 de septiembre de 1999. Los dos primeros apartados de este precepto disponían lo siguiente:

"1. El Director General de Producción Agropecuaria, de conformidad con lo establecido en el art. 15.2 del RD 1486/1998, remitirá a la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, antes del 15 de diciembre, la relación de productores con explotaciones ubicadas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los cuales se propone la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo; así como la relación de productores que, habiendo solicitado asignación de cantidades de referencia del Fondo, no se les propone la asignación de las mismas.

2. El Director General de Producción Agropecuaria notificará, antes del 15 de diciembre, a los ganaderos que figuren en la propuesta de asignación remitida a la Dirección General de Ganadería la cantidad de referencia procedente del Fondo que ha propuesto asignarles, así como el importe que para adquirir la misma deberán ingresar en la cuenta corriente que a tal efecto establezca la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el plazo de diez días a contar desde la fecha de recepción de la citada notificación".

La configuración del procedimiento administrativo que se desprende de los preceptos transcritos, analizada a la luz de las líneas generales diseñadas en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, denotaba una distribución de funciones en la tramitación de aquél entre las dos Administraciones Públicas intervinientes, de forma tal que correspondía a la Administración Autonómica la instrucción del procedimiento y la elaboración de la propuesta resolución que pusiera fin al mismo, y a la Administración estatal, la adopción de la resolución que resultase a la luz de la instrucción previamente llevada a efecto y de los criterios materiales que debían ser aplicados.

Esta distribución de funciones parecía no haber sido tenida en cuenta por la Administración Autonómica al encabezar algunas de las notificaciones efectuadas, como aquéllas en las que se establecía como encabezamiento la siguiente rúbrica:

"Asunto: Notificación de denegación a la solicitud de cantidades de referencia integradas en el Fondo

Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas y Asignación de Cantidades Complementarias de la Reserva Nacional."

Rúbricas como la transcrita no respondían a la realidad de las funciones atribuidas a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el procedimiento, introduciendo por tanto una inevitable confusión en el ciudadano al que se notificó de aquella forma.

En todo caso, surgía en el seno de este procedimiento la necesidad de garantizar debidamente el derecho de defensa del ciudadano ante la actuación administrativa, dotando a ésta del mayor grado de transparencia posible y proporcionando al administrado los instrumentos necesarios para reaccionar frente a la decisión administrativa que afectaba finalmente a su ámbito de derechos.

Las garantías del administrado ante el desarrollo del procedimiento debían tener su corolario lógico en la notificación a los interesados de la inclusión o no de su solicitud en la Propuesta de Asignación de cantidades de referencia del Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas, cuya práctica por esa Consejería se encontraba en el origen de las quejas. La forma en que se debía llevar a cabo esa notificación estaba estrechamente vinculada a la naturaleza del trámite y a su carácter preceptivo.

En relación con la naturaleza del trámite, cabía señalar que la notificación citada y realizada por la Administración de la Comunidad Autónoma tenía una finalidad diversa según tuviera como destinatarios a agricultores incluidos en la Propuesta de Asignación a agricultores que no lo estuvieran.

En el primer caso, la notificación respondía a la necesidad de que aquéllos que habían resultado incluidos, en el plazo normativamente establecido para ello, procedieran a la constitución del depósito que correspondiera, en la forma que determinara el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En el segundo supuesto, poner en conocimiento del interesado la denegación de la solicitud formulada, implicaba proporcionar a éste la información necesaria sobre el fundamento jurídico de la propuesta realizada con el objeto de garantizar su derecho de defensa, antes incluso de que se adoptase la decisión final sobre su solicitud. En definitiva, suponía un trámite de audiencia que, además de atribuir al administrado la posibilidad de conocer los fundamentos jurídicos de su exclusión y alegar lo que estimase conveniente a su derecho, garantizaba completar debidamente el material instruido que debía ser remitido a la Administración estatal.

Por tanto, los principios que presiden el trámite de audiencia propiamente dicho en el procedimiento administrativo general, contenidos fundamentalmente en el art. 105 a) de la Constitución Española y 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, debían ser considerados en el momento de valorar el contenido de la notificación practicada por esa Administración.

En relación con el carácter preceptivo o no de la notificación señalada, tanto la normativa general aplicable a todo procedimiento administrativo como la específica del que ahora se estudia, postulan la obligatoriedad de su práctica.

A diferencia de lo señalado en el informe remitido, esta Procuraduría consideró que existían elementos suficientes para afirmar la obligatoriedad de realizar la notificación, tanto de la inclusión en la Propuesta de Asignación, como de la exclusión de la misma, adquiriendo, por tanto, un valor jurídico superior al meramente "informativo" que, según se desprendía del informe remitido, era el atribuido a la misma por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Desde el punto de vista del procedimiento administrativo general, la propuesta de resolución denegando la solicitud de cantidades de referencia integradas en el Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas y Asignación de Cantidades Complementarias de la Reserva Nacional, debía ser notificada a los particulares interesados, esencialmente por dos razones:

1. Principio de audiencia al interesado, en especial en aquellos casos en los que por existir concurrencia competitiva con otras solicitudes, únicamente resuelta a través de los criterios señalados en los apartados 3 y 4 del art. 7 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, no sólo se tuvieron en cuenta hechos, alegaciones y pruebas aducidas por el interesado, único supuesto éste en el que en los procedimientos administrativos se puede prescindir del trámite de audiencia, conforme a lo dispuesto en el art. 84.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

2. Adecuada instrucción del procedimiento. Tal y como señalaba la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y como ha reconocido la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 28 de marzo de 1992), la instrucción se integra por todos aquellos actos tendentes a proporcionar al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para una adecuada resolución. En este supuesto, la notificación al interesado y la apertura de un trámite para que éste alegase lo que considerara conveniente a su derecho, no sólo redundaba en beneficio del derecho de defensa del interesado sino que podía proporcionar mayores elementos de convicción al órgano competente para adoptar la decisión final.

La normativa específica en la materia también permitía una interpretación en el sentido antes indicado. El RD 1486/1998, de 10 de julio, establecía en su art. 15.2, ya transcrito, que las Comunidades Autónomas debían proceder a elaborar una propuesta de asignación de cantidades de referencia que sería notificada a los interesados y remitida a la Dirección General de Ganadería. Esta Propuesta, por su propia naturaleza provisional y susceptible de modificación por el órgano decisor, debía incluir los solicitantes incluidos y los excluidos, y en ambos casos

la notificación debía llevarse a cabo, puesto que así lo señalaba expresamente el precepto.

Abundando en el argumento anterior, el art. 9.1 de la Orden de 22 de septiembre de 1999, al referirse a la Propuesta de Asignación de cantidades de referencia del Fondo Nacional Coordinado de Cuotas, se refería tanto a la relación de productores para los cuales se proponía la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo, como a la relación de productores que, habiendo solicitado igualmente asignación de cantidades de referencia, no se les proponía la asignación de las mismas.

En definitiva, tanto la propuesta de inclusión como la de exclusión debía ser preceptivamente notificada al interesado-solicitante, y ello sin perjuicio de que la resolución que emitiese la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación fuera susceptible de recurso de alzada.

La obligatoriedad de llevar a efecto la notificación citada influía esencialmente en la forma que hubiera de revestir la misma. Para examinar este aspecto, objeto estricto de la queja planteada, y siguiendo la sistemática utilizada en el informe remitido por la Consejería de Agricultura y Ganadería procedía diferenciar tres tipos de propuestas:

I.- Solicitantes que por cumplir los requisitos establecidos en la Orden, y tras aplicar los criterios de desempate, eran propuestos como estimados.

Este supuesto no planteaba inconveniente alguno, siendo necesario únicamente que figurase la cantidad de referencia procedente del Fondo que se proponía asignarles y el importe que para adquirir la misma debía ingresarse en la cuenta corriente correspondiente. A juicio de esta Institución, la notificación efectuada por la Administración Autonómica en este primer supuesto, excepción hecha de la confusión derivada del encabezamiento de la misma, resultaba ajustada a derecho.

II.- Solicitantes cuya exclusión se propone por no cumplir los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

En estos supuestos las notificaciones debían contener, como mínimo, el requisito incumplido. Las notificaciones efectuadas por esa Administración dentro de este grupo, de acuerdo con la documentación obrante en esta Institución, resultaban acordes con el principio de derecho de defensa del administrado.

III.- Solicitantes que cumpliendo los requisitos no se les propone como estimados al no existir cantidad de referencia suficiente en el Fondo, previa aplicación de los criterios de puntuación y desempate previstos en la normativa aplicable.

Este supuesto, motivador esencial de ambas quejas, fue el más numeroso en la campaña 1999/2000, elevándose las solicitudes incluidas en el mismo a 929, frente a 746 excluidas por no cumplir requisitos y 159 incluidas.

La notificación en este supuesto debía ser comprensiva, como mínimo, para garantizar adecuadamente el derecho de defensa del ciudadano, de la puntuación obtenida por el solicitante y de los criterios utilizados para proponer la exclusión, que no eran otros que los contenidos en la normativa vigente.

En este caso, la notificación inicialmente practicada por la Administración y en la que no se hacía referencia alguna a los aspectos indicados vulneraba el derecho de audiencia del interesado, por cuanto éste no podía conocer los fundamentos jurídicos de su exclusión y, consecuentemente, no podía alegar lo que estimara conveniente a su derecho. No obstante, posteriormente se subsanó la notificación indicada, practicando una nueva en la cual se hacía constar la puntuación obtenida por el solicitante así como el fundamento de la exclusión, ya fuera la obtención de una puntuación inferior a la mínima exigida una vez valoradas todas las solicitudes u otro criterio de desempate previsto en la norma aplicable.

A juicio de esta Procuraduría, la segunda de las notificaciones practicadas comprendía los elementos necesarios para proporcionar a sus destinatarios un conocimiento suficiente de las razones de su exclusión, lo cual, al tiempo que garantizaba el derecho de defensa de aquéllos, introducía mayor transparencia en la actuación llevada a cabo por la Administración, desterrando cualquier atisbo de discrecionalidad administrativa en la elaboración de la Propuesta de Asignación.

En este sentido, la segunda notificación vino a subsanar la deficiencia inicial e implicaba que el procedimiento en cuestión no podía ser objeto de actuación revisora alguna, por no concurrir en el mismo, en cuanto al aspecto estudiado, ningún vicio de legalidad que lo hiciera susceptible de aquélla, máxime si nos atenemos a los criterios jurisprudenciales utilizados por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional en relación con la audiencia del interesado en los procedimientos administrativos.

Así, según la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (entre otras STC145/1990, de 1 de octubre; STC 219/1989, de 21 de diciembre; STC 250/1989, de 25 de septiembre), y aún para el caso en el que concurra en el procedimiento algún vicio, no toda vulneración de normas procedimentales puede producir indefensión en sentido jurídico-constitucional. Señala expresamente la STC 145/1990:

“La indefensión en sentido jurídico-constitucional sólo tiene lugar cuando se priva al justiciable de alguno de los instrumentos que el ordenamiento pone a su alcance para la defensa de sus derechos o se impide la aplicación efectiva del principio de contradicción con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado; la indefensión consiste en un impedimento del derecho a alegar y de demostrar en el procedimiento los propios derechos, y en su manifestación más trascendente es la situación en la que se impide a una parte el ejer-

cicio del derecho de defensa, privándola de ejercitar su potestad de alegar y, en su caso, de justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos o para replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del indispensable principio de contradicción."

Conectando la interpretación espiritualista de los vicios procedimentales expuesta con la problemática planteada en el supuesto que dio lugar a las quejas precitadas, cabía señalar que, con carácter general, no había concurrido indefensión de los interesados en el sentido indicado. Una situación jurídica diversa sería aquélla en la que no se hubiera subsanado la notificación inicial, en cuyo caso procedería analizar individualmente cada expediente para determinar aquéllos en los que se hubiera producido una indefensión material del solicitante.

Determinada la legalidad procedimental de la segunda de las notificaciones realizada a los interesados de la exclusión de la Propuesta de Asignación formulada por la Administración Regional y, por tanto, la inexistencia, con carácter general, de indefensión material de aquéllos, cabía plantearse, no obstante, si la citada notificación podía ser objeto de alguna modificación en su contenido en aras de incrementar las garantías de los ciudadanos en el seno del procedimiento.

La notificación indicada tenía por objeto, como ya se ha expresado anteriormente, garantizar el derecho de defensa de los interesados y la adecuada instrucción del procedimiento, objetivos éstos que únicamente se verían efectivamente cumplidos en la medida en la que se proporcionase al interesado un amplio conocimiento de las causas que fundamentaron la exclusión de su solicitud.

Volviendo a la sistematización seguida en el informe remitido a esta Institución, procedía señalar que en los supuestos de inclusión de la solicitud en la Propuesta de Asignación y de exclusión de la misma por incumplimiento de los requisitos exigidos, la notificación individual practicada en la forma ya expresada proporcionaba al interesado la totalidad de los datos del expediente que afectaban a sus derechos e intereses.

A diferencia de lo que ocurría en los dos supuestos anteriores, en el caso de los solicitantes que, cumpliendo los requisitos, no se les proponía como estimados al no existir cantidad de referencia suficiente en el Fondo, previa aplicación de los criterios de puntuación y desempate previstos en la normativa aplicable, la notificación podía ser susceptible de mejora mediante la puesta en conocimiento del interesado de la lista completa de administrados cuya solicitud se incluía en la Propuesta de Asignación, con la puntuación obtenida por cada uno de ellos. Ello suponía que al ciudadano se le permitiera conocer, no sólo las causas de su exclusión, sino también la puntuación obtenida por las solicitudes que resultaban incluidas en la Propuesta de Asignación, con preferencia a la suya.

La forma a través de la cual podía llevarse a cabo la difusión de la Propuesta de Asignación de cantidades podía ser aquélla en la que, manteniendo la notificación individual a la que se ha venido haciendo referencia en esta Resolución, aquélla se complementase con la publicación en los tablones de anuncios de las Delegaciones Territoriales, u otras dependencias oficiales, de la relación de productores para los cuales se propusiera la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo Nacional Coordinado de Cuotas.

Ello podía ser objeto de previsión en la propia normativa autonómica reguladora del procedimiento indicado para sucesivas campañas, o de procedimientos análogos al ahora estudiado, incluyendo en la misma la necesaria publicación en las dependencias oficiales que se considerasen convenientes de la Propuesta de Asignación, concediendo el plazo de alegaciones a los interesados correspondiente.

Lo anterior no es desconocido en el ordenamiento autonómico, donde se regulan procedimientos administrativos de concurrencia competitiva en los que, existiendo una lista provisional previa que hace la función de una propuesta de resolución, al igual que ocurre en el procedimiento de referencia, aquélla es objeto de publicación para que los interesados puedan tener el adecuado conocimiento de la misma.

Con apoyo jurídico en la argumentación expuesta se formuló Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

"En el procedimiento de asignación de cantidades de referencia incorporadas en el Fondo Nacional Coordi - nado de Cuotas Lácteas:

a) notificar a todos los solicitantes individualmen - te, la propuesta de inclusión o exclusión de su solicitud en la relación de productores para los cuales se propone la asignación de las cantidades de referencia proceden - tes del Fondo.

b) complementariamente, establecer la publica - ción, en la forma que se considere más conveniente, de la relación de productores con explotaciones ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los cuales se propone la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo, con la puntuación obtenida por cada uno de ellos.

El contenido de esta Sugerencia es extensible a todos aquellos procedimientos tramitados por esa Consejería de Agricultura y Ganadería que guarden una identidad sustancial en su estructura con el procedimiento de referencia."

La resolución señalada fue aceptada por la Administración destinataria de su contenido, señalando al respecto la Consejería de Agricultura y Ganadería la toma en consideración de todas las resoluciones formuladas. Puesto de manifiesto lo anterior a los autores respectivos

de las quejas en cuestión, se procedió al archivo de ambas.

3. MONTES

Las actuaciones llevadas a efecto por esta Institución, a instancia de parte, en el año 2000 en materia de montes se han limitado a la problemática derivada del aprovechamiento comunal de terrenos incluidos en montes de utilidad pública. En los expedientes **Q/9/00**, **Q/10/00**, **Q/11/00**, **Q/12/00**, **Q/13/00** y **Q/14/00**, la controversia planteada por los ciudadanos, en todos ellos, versaba sobre la materia señalada, dando lugar su tramitación a la formulación de una Resolución que, por razones sistemáticas, se expone en la parte del presente informe dedicada a los bienes comunales (área B). Esta ubicación se debe a que, en definitiva, es la naturaleza comunal de los bienes, y no su integración en un monte de utilidad pública, la que determinó esencialmente el sentido y el contenido de la Resolución formulada.

4. CAZA

4.1. Permisos y sanciones

En relación con los procedimientos sancionadores instruidos y resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en materia de caza se han presentado en el año 2000 tres quejas (**Q/1047/00, Q/1307/00, Q/1366/00**). En todas ellas se ha procedido a formular la correspondiente petición de información a los servicios administrativos de la Consejería de Medio Ambiente, encontrándose en la fecha de elaboración del presente informe pendientes de resolución, por no haber sido recopilada la totalidad de la información necesaria para la adopción de una decisión, o encontrarse la misma en estudio.

4.2. Terrenos cinegéticos

Dentro de las diversas clases de terrenos que, desde un punto de vista cinegético, existen en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, son los cotos de caza aquellos que han generado mayor número de quejas (en concreto, 8), en relación con diversos aspectos relacionados con los mismos.

En este sentido, a las modificaciones normativas operadas en materia de señalización de cotos de caza y a su difusión, se refería el expediente **Q/197/00**. En el mismo, el ciudadano ponía de manifiesto su disconformidad con la ausencia de información personalizada a los propietarios de Cotos de Caza sobre las modificaciones normativas operadas en materia de señalización de los mismos.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, sobre los medios de difusión utilizados para dar a conocer las modificaciones normativas que se habían operado en materia de señalización de cotos de caza. La Delegación Territorial citada se limitó a remitir una copia del expediente sancionador seguido frente al autor de la queja, por incumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico a los titulares cinegéticos de cotos de caza, en orden a su correcta señalización.

No obstante la ausencia de información proporcionada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en relación con el concreto aspecto solicitado, se estimó oportuno formular Resolución a la Administración Regional, con fundamento en la argumentación jurídica que se expone seguidamente.

La publicidad constituye, sin duda, uno de los requisitos ontológicos de la norma jurídica en el Estado Moderno. De ello no se olvida la Constitución Española de 1978, cuyo art. 9, en su apartado tercero, configura la publicidad de las normas como uno de lo principios jurídicos que han de ser garantizados al más alto nivel normativo. Es evidente que si las normas integrantes del ordenamiento jurídico tienen como vocación el cumplimiento y respeto de su contenido, no sólo por los operadores jurídicos encargados de su aplicación, sino por la totalidad de los miembros de la comunidad social que se configuren como sus destinatarios, un presupuesto básico del logro de aquel fin es el previo conocimiento de la norma por los ciudadanos obligados a respetarla.

Tradicionalmente, y aún se mantiene en la actualidad, el medio elegido para dar efectividad al principio de publicidad expuesto ha sido la inserción de la norma jurídica en un periódico oficial de público conocimiento. Así, el Código Civil de 1889, aún vigente, dispone en el apartado primero de su art. 2 que “las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado si en ellas no se dispone otra cosa”. Una correcta interpretación del precepto transcrito, ha de conducir a considerar el término “Ley” en sentido material, es decir, integrando en el mismo toda norma jurídica independientemente de su rango normativo, y no en un sentido formal que identifique el término nominal con aquella concreta forma normativa que ha de ser aprobada por un parlamento representativo de la ciudadanía, previo cumplimiento de los trámites establecidos en el ordenamiento, normalmente con rango normativo constitucional.

Jurisprudencialmente se ha abogado, en todo caso, por una interpretación acorde con el principio garantizado por el art. 9.3 de la Constitución Española, de forma tal que toda duda que se suscite en relación con la publicidad de las normas ha de despejarse con la solución que permita hacer más eficaz dicha publicidad (entre otras, STS de 24 de junio de 1998 y STS de 20 de enero de 1999).

La previsión contenida en el Código Civil ha de adaptarse a un sistema jurídico como el establecido en nuestro país tras la Constitución Española de 1978, en el

que conviven distintos sujetos con capacidad de innovación normativa.

En este sentido, y por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dos son las previsiones normativas que se refieren a los medios de publicación de las normas integrantes del ordenamiento autonómico:

En primer lugar, el apartado cuarto del art. 16 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone expresamente que "las leyes de Castilla y León serán promulgadas en nombre del rey, por el presidente de la Junta, quien ordenará su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León y en el Boletín Oficial del Estado" (en este caso, sí procede una interpretación formal del término Ley).

En segundo lugar, y con relación a las disposiciones administrativas autonómicas con rango de Decreto y Orden, el art. 45 del Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Gobierno y Administración de Castilla y León establece que "las disposiciones administrativas se publicarán en el Boletín Oficial de Castilla y León, órgano oficial de publicación de la Junta de Castilla y León, y entrarán en vigor a los veinte días de su publicación, salvo que en las mismas se dispusiere otra cosa".

Por tanto, el medio de publicación común exigido por las normas citadas para las disposiciones jurídicas de la Comunidad Autónoma es la inserción completa de las mismas en el Boletín Oficial de Castilla y León, periódico oficial de la Comunidad.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto que nos ocupa, resulta obvio señalar que las normas relativas a la señalización de los terrenos cinegéticos habían sido objeto de la debida publicación. Así, la Ley de Caza de Castilla y León fue publicada en el BOCyL nº 140, de 22 de julio de 1996; el Decreto 83/1998, de 30 de abril, lo fue en el BOCyL nº 83, de 6 de mayo de 1998; y, en fin , la Orden de 18 de junio de 1998 fue objeto de publicación en el BOCyL nº 121, de 29 de junio de 1998.

Considerando lo anterior, no podía identificarse un incumplimiento de la normativa vigente por parte de la Administración Autonómica en el proceso de difusión de las normas jurídicas citadas.

Sin perjuicio de lo expuesto, la observancia de los medios de difusión de las normas jurídicas establecidos por la normativa vigente no implica necesariamente el cumplimiento de la finalidad esencial de garantizar el público conocimiento de su contenido por los destinatarios de aquéllas. Más bien al contrario, la realidad social pone de manifiesto que los ciudadanos no acceden al conocimiento de las obligaciones impuestas por las normas jurídicas a través de su lectura en el Boletín Oficial de Castilla y León, sino mediante otros medios, como pueden ser la difusión genérica del contenido de las normas jurídicas a través de los medios de comunicación social, la publicación de las mismas a través de medios de difusión más cercanos al destinatario de la norma e, incluso, la notificación individual de las obligaciones contenidas en las disposiciones en cuestión.

Evidentemente, la utilización de estos medios de difusión adicionales, en aras de garantizar el principio de publicidad de las normas, no puede ser aplicada con carácter general por la Administración Autonómica a todos los supuestos de normas jurídicas y a la totalidad de su contenido, por resultar materialmente imposible y jurídicamente desaconsejable. Sin embargo, en aquellos supuestos fácticos, como el que constituía el objeto de la queja, en los que la norma jurídica imponga obligaciones específicas a un determinado colectivo de ciudadanos, que impliquen la necesaria realización de conductas positivas por parte de éstos, la utilización de instrumentos que contribuyan a un mejor conocimiento del contenido del precepto por parte de sus destinatarios, no sólo es factible, sino que resulta conveniente al cumplimiento de la finalidad propia de la norma jurídica.

Conectando lo anteriormente expuesto con el supuesto al que se refería la queja, el establecimiento de obligaciones específicas de señalización de terrenos cinegéticos a través de una norma de rango reglamentario, que debían ser cumplidas exclusivamente por los titulares cinegéticos, únicamente logrará la finalidad perseguida de garantizar que aquella señalización se lleve a cabo de conformidad con lo dispuesto en la disposición correspondiente, cuando los sujetos obligados a introducir las modificaciones que se establezcan tengan conocimiento de su contenido.

En este sentido, considerando la identificación de los destinatarios de la norma (titulares cinegéticos de cotos de caza) y la determinación en la misma de modificaciones en la señalización de los Cotos que debían ser llevadas a cabo preceptivamente por sus titulares, la adopción por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de medidas que hubieran garantizado una mayor difusión del contenido de aquéllas, adicional a la proporcionada por su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, hubiera resultado idónea a la finalidad inmediata perseguida por todo sujeto productor de una norma jurídica, que no es otra que lograr su cumplimiento por los destinatarios de la misma.

Determinada la posibilidad y conveniencia de que la Administración Autonómica adoptase en determinados supuestos, como el que constituía el objeto de la queja, medidas adicionales de difusión de las normas jurídicas, únicamente quedaba por identificar el contenido de aquellas medidas. Estas medidas complementarias a la publicación de las normas en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma pueden ser, al menos, de tres tipos:

1º) Utilización de los medios de comunicación social para difundir, con un carácter necesariamente genérico, aquellos contenidos de las normas jurídicas que resulten de mayor relevancia. A través de los correspondientes servicios de prensa de los órganos administrativos que

los posean, se podrá promover la publicación de aquellas modificaciones normativas de mayor repercusión social.

2º) Difusión de las nuevas obligaciones impuestas por las modificaciones normativas adoptadas, a través de medios de publicación más cercanos al ciudadano que el BOCyL, como es el supuesto de los tablones de anuncios de las dependencias administrativas propias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en las diferentes provincias de la Comunidad, así como de los Ayuntamientos u otras Entidades Locales.

3º) Notificación individual a los ciudadanos destinatarios directos de las nuevas obligaciones establecidas por las innovaciones normativas. Esta forma adicional de difusión, que fue la llevada a cabo, según las manifestaciones del autor de la queja, para la adecuación de los Cotos de Caza a la normativa contenida en el Decreto 83/1998, de 30 de abril, garantiza fehacientemente el conocimiento del contenido de la norma jurídica por los destinatarios de la misma.

Por su propia naturaleza, esta fórmula de manifestación del contenido de la norma jurídica, sólo podrá llevarse a cabo en supuestos en los que el número de destinatarios directos de la norma sea restringido. En supuestos análogos al estudiado en la queja, donde los destinatarios de la nuevas obligaciones impuestas son los titulares cinegéticos de los Cotos de Caza, resultaba conveniente llevar a cabo la citada notificación individual a través de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Dependiendo de las circunstancias concurrentes en cada supuesto, las medidas adicionales de difusión expuestas podrían actuar de forma conjunta o excluyente, conviviendo en todo caso con la preceptiva publicación de la norma jurídica en el Boletín Oficial de Castilla y León y, en su caso, en el Boletín Oficial del Estado.

Considerando los argumentos jurídicos señalados, se formuló Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, en los siguientes términos:

"Adoptar medidas adicionales de difusión de las innovaciones normativas que se adopten en materia de Cotos de Caza, a través de las cuales se impongan obligaciones específicas que han de ser observadas por los titulares cinegéticos de aquéllos, procediendo, si ello fuera posible, a la notificación individual de las citadas modificaciones con el objeto de garantizar el cocimiento de su contenido por parte de sus destinatarios inmediatos."

A la vista del carácter general del contenido de la resolución transcrita, estimé oportuno dar traslado, a los efectos oportunos, de la misma a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

En contestación a la Resolución precitada, tanto la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca como la Consejería de Medio Ambiente procedieron a aceptar su contenido, poniendo de manifiesto, sin embargo, lo costoso, en términos de recursos materiales y humanos, de acudir a la notificación individual de las innovaciones normativas a los destinatarios directos de las mismas.

Puesta de manifiesto la postura de la Administración Regional, en relación con la problemática planteada, se procedió al archivo del expediente.

A otros aspectos relacionados con los cotos de caza, tales como su constitución o su modificación, se referían los expedientes **Q/749/00**, **Q/1675/00**, **Q/1762/00** y **Q/2221/00**, todos ellos pendientes de resolución por no haber sido recopilada toda la información necesaria para adoptar una decisión en relación con la problemática planteada en los mismos o por encontrarse la obtenida en estudio.

4.3. Daños causados por piezas cinegéticas

La aplicación del régimen de responsabilidad establecido para los daños producidos por las piezas de caza en el art. 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza de Castilla y León, ha generado la presentación de tres quejas (**Q/114/00**, **Q/243/00** y **Q/1753/00**), teniendo dos de ellas su origen en la ausencia de contestación a los escritos de reclamación por daños, formulados por los ciudadanos ante los sujetos públicos.

Así, en el expediente **Q/114/00**, el ciudadano denunciaba la ausencia de contestación al escrito presentado por el mismo en las dependencias de la Junta de Castilla y León, en el que solicitaba la reparación de los daños causados por jabalís en una parcela de su propiedad, que se encontraba ubicada dentro del Parque Regional de la Sierra de Gredos.

Admitida la queja a trámite e iniciadas las gestiones de investigación pertinentes, se procedió a formular la oportuna petición de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, la cual participó a esta Procuraduría de los siguientes extremos:

"La finca (…) se encuentra dentro del coto privado de caza AV-10.618, aunque no está integrada en el coto, siendo el titular de éste el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

La ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en su artículo 12, que se refiere a daños producidos por piezas de caza, indica que en los terrenos cinegéticos la responsabilidad corresponde a quien ostente la titularidad cinegética, es decir, en este caso el mencionado Ayuntamiento, por lo que no existe responsabilidad patrimonial de la Junta de Castilla y León."

Considerando el contenido de la queja presentada, así como el de la información puesta en conocimiento de la Institución, estimé oportuno dirigir una Resolución a la Administración regional, acudiendo para ello, desde un

punto de vista argumentativo, a los siguientes criterios jurídicos.

En primer lugar, la ausencia de contestación, en forma alguna, al escrito presentado ante la Delegación Territorial precitada constituía una irregularidad formal determinante de la postergación de algunos de los derechos reconocidos legalmente a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja planteada ante esta Institución, la denuncia formulada por el autor de la misma ante la Administración pretendía, en definitiva, la iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, en el cual se adoptase por la Administración Autonómica el acuerdo de reparar los daños sufridos por el reclamante. Ante la presentación de una reclamación análoga a la descrita, cuya tramitación se regularía por el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, caben inicialmente tres opciones para la Administración:

1ª) Solicitar la subsanación de la reclamación del interesado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, si adoleciera de alguno de los requisitos previstos en el art. 70 de la misma norma, o de los exigidos por el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo.

2ª) Admitir a trámite la reclamación, y proceder al nombramiento de instructor del procedimiento, si aquélla reuniera todos los requisitos exigidos por la normativa vigente.

3ª) Inadmitir a trámite la reclamación, si ésta careciera manifiestamente de fundamento. La posibilidad de este acuerdo, si bien no se encuentra prevista expresamente en el RD 429/1993, de 26 de marzo, se desprende de una interpretación *contrario sensu* del apartado segundo del art. 6 de esta última norma, de conformidad con el cual, "si se admite la reclamación por el órgano competente, el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites…".

Por tanto, la interpretación realizada de la previsión normativa anterior y un principio de economía procedimental, que se vería transgredido si se tramitara un procedimiento de responsabilidad patrimonial con base en reclamaciones carentes manifiestamente de fundamento, permiten que el órgano competente en cada caso, de forma motivada y adoptando un criterio restrictivo respecto a los supuestos en los que proceda, acuerde la inadmisión a trámite de reclamaciones de responsabilidad patrimonial dirigidas frente a la Administración Pública.

De conformidad con el criterio material mantenido por la Administración y manifestado en el informe remitido esta Procuraduría, esa Administración Autonómica debería haber escogido la tercera de las alternativas señaladas, declarando de forma motivada la inadmisión de la reclamación planteada e identificando a la Administración Pública que, en su caso, pudiera ser responsable de los daños alegados, sin que ello suponga prejuzgar, en modo alguno, la concurrencia de esa responsabilidad.

Lo anterior, así mismo, hubiera dado lugar a un efectivo cumplimiento del derecho reconocido a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas en la letra g) del art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar".

Manifestada la irregularidad formal observada en la actuación llevada a cabo por esa Administración, cabía referirse brevemente al criterio material expuesto en el informe remitido a esta Institución.

A la vista de la documentación obrante en la Institución, los daños cuya reparación se solicitaba fueron causados por piezas de caza (jabalís), calificación del animal realizada de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, y en las respectivas Órdenes anuales de caza aprobadas por la Consejería de Medio Ambiente.

El régimen de responsabilidad aplicable, por tanto, es el propio de los daños causados por piezas de caza, pautado en el art. 12 de la Ley de Caza de Castilla y León, precepto cuya letra a) de su primer apartado dispone:

"La responsabilidad de los daños producidos por la pieza de caza, excepto cuando el daño sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, corresponderá en los terrenos cinegéticos a quien ostente la titularidad cinegética de dichos terrenos independientemente de que las piezas de caza pertenezcan a una especie incluida o no en el correspondiente plan de aprovechamiento cinegético."

Considerando que, de conformidad con lo dispuesto en el informe remitido, la finca en la que se habían ocasionado los daños cuya reparación se postulaba se encontraba enclavada en un coto privado de caza, aunque no estuviera integrada en dicho coto, cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro, la responsabilidad de los mismos correspondería, en su caso, al titular del terreno cinegético.

En definitiva, si bien esta Institución compartía el criterio material mantenido por la Administración Autonómica en la problemática que había dado lugar a la presentación de la queja, ello no implicaba la regularidad formal del procedimiento, ya que la ausencia de contestación al interesado había determinado un incumplimiento de las obligaciones que vinculan a todas las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos.

Con fundamento en la argumentación jurídica que ha sido expuesta, se procedió a formular una Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, con el siguiente tenor literal:

"Adoptar, por el órgano competente, acuerdo expreso de inadmisión a trámite de la reclamación presentada con fecha 28 de octubre de 1998 ante esa Delegación Territorial en orden a la reparación de los daños causados por jabalís en la finca (…), expresando la fundamentación jurídica de la inadmisión e identificando a los posibles responsables de dichos daños, sin que ello implique prejuzgar la concurrencia de su responsabilidad."

En la fecha de elaboración del presente informe, aún no había sido recibida la aceptación o rechazo motivado de la anterior resolución emitido por la Delegación Territorial destinataria de su contenido.

En términos similares a la queja anterior, se planteaba el expediente **Q/243/00**, en el cual el ciudadano manifestaba su disconformidad con la tramitación y ausencia de resolución de la reclamación formulada ante la Administración municipal correspondiente, en orden a obtener la indemnización de los daños irrogados a aquél, como consecuencia de la muerte de una ternera de su propiedad, presuntamente causada por la acción del lobo.

Admitida la queja a trámite e iniciadas las investigaciones oportunas, me dirigí en petición de información al Ayuntamiento ante el cual se había presentado la reclamación, el cual puso de manifiesto ante esta Procuraduría lo siguiente:

"En relación con el supuesto del lobo que causó la muerte a una ternera de propiedad del autor de la queja, este Ayuntamiento informa que con fecha 9 de febrero de 2000, le fue entregado un cheque por 50.000 pesetas. Así mismo, se informa que en ningún momento se le informó verbalmente de la fecha en que la reclamación iba a ser atendida, ya que todo requerimiento o información se hace mediante escrito dirigido al interesado y, como la reclamación era muy dudosa, se necesitó un tiempo para atender dicha reclamación."

A la vista del contenido de la información transcrita, se estimó oportuno formular resolución al Ayuntamiento ante el cual se había presentado la reclamación cuya regulación había dado lugar a la queja, realizando previamente para ello la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En el presente supuesto, y desde un punto de vista material, resultaba necesario identificar al sujeto, público o privado, que devenía responsable de los daños causados por la acción del lobo al patrimonio del autor de la queja y que habían sido expuestos en su escrito inicial ante esta Procuraduría. Para ello, el punto de partida debía ser, necesariamente, la configuración jurídica de la especie del lobo (*Canis Lupus*).

Esta especie, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León situado al norte del Río Duero y en el año 1999 (año en el cual se produjeron los daños cuya reparación se solicita) se configuraba como una pieza de caza dentro de las especies cinegéticas de caza mayor. Así se desprendía de los arts. 7 y 9 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, del anexo del Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León, y del punto segundo del art. 2 de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se establecen las normas reguladoras de la caza durante la temporada cinegética 1999-2000.

Consecuentemente, de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del art. 12 de la Ley de Caza de Castilla y León, la responsabilidad de los daños producidos por la pieza de caza corresponderá con carácter general, en los terrenos cinegéticos, a quien ostente la titularidad cinegética de los mismos.

Conectando el régimen jurídico expuesto con la problemática planteada en la queja, los hechos generadores del daño, según ponía de manifiesto el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, habían ocurrido en un coto privado de caza, cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento en cuestión. Consecuentemente, el sujeto responsable, en principio, de los daños era, precisamente, ese Ayuntamiento.

Esta responsabilidad, derivada del título de imputación establecido en el art. 12 de la Ley de Caza de Castilla y León, parece ser asumida por el titular cinegético del coto precitado, según se desprende del contenido del informe remitido a esta Institución, procediendo el Ayuntamiento de Villamanín a la reparación de los daños causados mediante el abono al reclamante de la cantidad de 50.000 pesetas.

En relación con este aspecto material de la cuestión controvertida, no se observaba irregularidad alguna en la actuación de la Administración local merecedora de una decisión supervisora de esta Procuraduría, sin que ello supusiera prejuzgar la corrección de la valoración material de los daños realizada por ese Ayuntamiento. En este sentido, a la vista del informe remitido, no era posible emanar un juicio jurídico sobre la precitada valoración debido al desconocimiento de los argumentos utilizados, lo cual conducía inevitablemente al análisis del aspecto formal de la cuestión planteada ante esta Institución.

Desde un punto de vista formal, cabía señalar que se había presentado por el autor de la queja solicitud de indemnización de los daños causados por la acción del lobo, adjuntando a la misma certificado de un Veterinario, en el cual se valoraban los daños causados en un montante pecuniario de 140.000 pesetas.

Dicha solicitud había dado lugar a la entrega al autor de la queja de un cheque por el importe de 50.000 pesetas, sin que constasen los fundamentos de la valoración

económica de los daños cuya reparación se solicita, realizada por el Ayuntamiento implicado.

En este sentido, si bien en el caso puntual que constituía el objeto de la queja, esa Administración Local actuaba como titular cinegético del coto privado de caza donde se habían producido los daños y no como sujeto revestido de potestades públicas, ello no podía implicar un total desconocimiento de los principios generales que han de presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos destinatarios de su acción.

Dos de estos principios generales son la obligación de resolver expresamente las reclamaciones y solicitudes de los ciudadanos y el derecho de defensa de los administrados frente a las decisiones adoptadas por las Administraciones Públicas, que se concreta, entre otras vinculaciones impuestas a los sujetos públicos, en la exigencia de motivación de aquéllas. Ambos se encuentran recogidos en el Título IV de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que lleva por rúbrica "De la actividad de las Administraciones Públicas", pensado fundamentalmente para presidir la actuación desarrollada por los sujetos públicos a través de los procedimientos administrativos, pero cuyas fórmulas generales han de informar la completa actividad de las Administraciones.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja, la ausencia de resolución expresa de la reclamación presentada por el autor de la queja, tenía como consecuencia fundamental el desconocimiento del ciudadano de los elementos de convicción utilizados por esa Entidad Local a la hora de valorar económicamente el perjuicio sufrido en su patrimonio. Ello cobraba máxima relevancia si consideramos que la valoración de los daños cuya reparación se solicita realizada por el reclamante era de 140.000 pesetas (valoración, por otro lado, avalada mediante certificado de Veterinario Oficial), siendo el pago indemnizatorio efectivamente realizado de 50.000 pesetas.

Este silencio sobre los datos utilizados por la Administración para la determinación cuantitativa de la indemnización procedente, suponía la ausencia de exteriorización del juicio lógico-racional seguido por la Entidad Local para llegar a la decisión final, lo cual implicaba la imposibilidad del reclamante de utilizar correctamente los medios de reacción previstos por el Ordenamiento Jurídico frente a la decisión administrativa, sea en vía administrativa o judicial. En efecto, si no era conocido el fundamento de la decisión, difícilmente se podía combatir el sentido de la misma desde un punto de vista argumental, produciéndose entonces indefensión en el destinatario de la acción administrativa. En definitiva, la motivación no es sino un medio de control de la actuación administrativa, como ha puesto de manifiesto reiteradamente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras muchas, STS de 9 de junio de 1986).

Por todo ello, resultaba exigible a la Administración Local implicada, a juicio de esta Institución, resolver expresamente la reclamación de indemnización formulada frente a la misma, motivando su contenido mediante la mención expresa de los elementos de juicio utilizados para valorar pecuniariamente los daños irrogados al autor de la queja, posibilitando así a éste una correcta utilización de los medios de reacción jurídica previstos en la normativa vigente.

Con apoyo jurídico en los criterios expuestos, se formuló una Resolución al Ayuntamiento ante el cual se había presentado la denuncia cuya tramitación había dado lugar a la queja, en los siguientes términos:

"Resolver expresamente la reclamación de indemni - zación presentada ante ese Excmo. Ayuntamiento, moti - vando debidamente la valoración pecuniaria de los daños patrimoniales cuya responsabilidad se asuma."

En la fecha de elaboración del presente informe, aún no se había recibido la aceptación o rechazo motivado de la Resolución precitada, emitido por el sujeto público destinatario de su contenido.

Para finalizar el repaso a la actuación de la Institución, a instancia de parte, en el ámbito sectorial de la caza, cabe hacer referencia, a efectos exclusivamente de mención, a la problemática causada por los daños generados a la ganadería, con especial influencia en la provincia de Zamora, por la especie del lobo, al sur del río Duero, zona geográfica donde no se encuentra configurado como especie cinegética.

En relación con la temática señalada, se planteó la queja **Q/908/00,** que dio lugar a la formulación de una Resolución a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León que, por contener propuestas modificativas del ordenamiento jurídico, se halla ampliamente referida en la parte del presente informe dedicada a las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría en Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León.

5. PESCA

La defensa de los derechos e intereses del colectivo de ciudadanos que desarrollan esta actividad en los ríos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ha dado lugar a diversas actuaciones de esta Procuraduría en el año 2000.

Cabe resaltar, entre ellas, las desarrolladas en orden a garantizar la objetividad y la igualdad de oportunidades en el desarrollo del sorteo de permisos de pesca en los cotos de salmónidos, que se celebra anualmente para cada campaña.

En este sentido, en el expediente **Q/254/00**, el ciudadano planteaba su disconformidad con el desarrollo del sorteo celebrado para la campaña correspondiente al año 2000, y en concreto, con la atribución de los núme-

ros correspondientes a cada una de las solicitudes de participación en el mismo formuladas.

Admitida la queja a trámite, e iniciadas las gestiones de investigación pertinentes, se procedió a solicitar la oportuna información, en relación con la problemática planteada, a la Consejería de Medio Ambiente, la cual procedió a la remisión del correspondiente informe, en el cual se indicaba textualmente:

"El sorteo de permisos de pesca en cotos, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 18 de Agosto de 1999, se efectúa de la siguiente manera: a cada solicitud, en la que se pueden incluir hasta cuatro pescadores, se le asigna un número por orden de llegada, que se graba en el ordenador. Si existen varios solicitantes que deseen ser grabados con números correlativos pueden presentar sus solicitudes grapadas. Una vez grapadas todas las solicitudes admitidas, se publica con tres días de antelación la relación de solicitantes. En el sorteo público (que se celebró el 25 de octubre), se elige un número (en la presente campaña fue el 3.009) a partir del cual se establece un orden de prioridad para elegir permisos, dentro de los disponibles. El número de solicitudes recibidas fue de 4.145, que comprendían 10.385 pescadores.

La mayor parte de las solicitudes se reciben en los días más próximos al límite de admisión, a lo que debe añadirse el número de solicitudes que se reciben por correo en fechas posteriores, pero presentadas dentro de plazo. Por otra parte, durante los meses de septiembre y octubre, particularmente este último, se están expidiendo una gran parte de licencias de caza, que han de grabarse en los mismos equipos informáticos. Todo ello hace que al no llegar registradas las solicitudes ni ordenadas por fechas de entrada, no se pueda seguir con absoluto rigor la grabación por orden de llegada.

El hecho de que una solicitud tenga un número de orden más o menos alejado del número agraciado en el sorteo no supone limitar las oportunidades para elegir, únicamente que, en este caso, el sorteo no le ha sido favorable y posiblemente no haya podido elegir el coto y la fecha que más le interesaba."

Considerando las alegaciones formuladas por el autor de la queja y el contenido de la información puesta de manifiesto por la Administración regional se estimó oportuno formular una Resolución a la Consejería de Medio Ambiente, en relación con la problemática general planteada en la queja, atendiendo para ello a los fundamentos jurídicos que a continuación se exponen.

Desde un punto de vista general, en el escrito inicial de queja se realizaban por su autor alegaciones dirigidas a cuestionar el desarrollo del sorteo de permisos de pesca en cotos de salmónidos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la campaña 2000. La realización de un juicio crítico sobre el desarrollo del citado sorteo exigía una breve referencia al régimen jurídico integrador de las normas que han de presidir su desarrollo.

En este sentido, el fundamento legal del sorteo precitado se halla en el apartado quinto del artículo 52 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León, en virtud del cual:

"La adjudicación y expedición de todos los permisos de pesca se efectuará por la Junta basándose en el principio de igualdad de oportunidades, mediante la adecuada publicidad de ofertas, fechas, plazos y tras el correspondiente sorteo público."

En aplicación del precepto transcrito, la Consejería de Medio Ambiente aprueba anualmente una Orden por la que se fijan las normas para la adjudicación de permisos en cotos de pesca de salmónidos de Castilla y León para la temporada correspondiente. En concreto, el sorteo celebrado en el año 1999 se rigió por las normas contenidas en la Orden de 18 de agosto del mismo año, mientras la adjudicación de permisos en cotos de pesca en la temporada 2001 se regula por la Orden de 22 de agosto de 2000, actualmente vigente.

El sistema establecido en las citadas normas se fundamentaba en la asignación de números diferentes y correlativos a las solicitudes para tomar parte en el sorteo dirigidas a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, según su orden de entrada, estableciéndose el orden de prelación entre los peticionarios para la elección de los cotos mediante la determinación por sorteo de uno de los números asignados, a partir del cual se inicia el orden de elección.

El mecanismo diseñado responde a la necesidad de garantizar el principio de igualdad de oportunidades en la adjudicación de permisos en cotos de pesca en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, configurando el sorteo público como elemento esencial en el momento de establecer el orden de prelación entre los solicitantes en la elección de los cotos, dando así cumplimiento al precepto legal anteriormente transcrito.

Las reticencias manifestadas por el autor de la queja en su escrito se referían esencialmente al número otorgado a su solicitud (836, de un total de 4.124 solicitudes), considerado por aquél especialmente bajo teniendo en cuenta que su petición se había formulado dos días antes de la finalización del plazo de presentación de solicitudes.

La explicación puesta de manifiesto por la Administración Autonómica a la circunstancia alegada por el autor de la queja resultaba, a juicio de esta Institución, suficiente para justificar el número otorgado al autor de aquélla. En este sentido, el hecho de que la mayor parte de las solicitudes de participación en el sorteo hubieran sido presentadas en los últimos días del plazo concedido, añadido a que otras muchas fueran registradas en las Oficinas de Correos en plazo pero remitidas por éstas a los servicios administrativos de la Comunidad Autónoma con posterioridad, implicaba que la mayoría de los

números otorgados a los solicitantes lo hubieran sido en los últimos días del plazo, sin perjuicio de que la irregularidad que más adelante se pondrá de manifiesto contribuyera a que el fenómeno adquiriera mayores dimensiones.

En todo caso, esta Institución compartía el criterio manifestado por la Administración en su informe, conforme al cual el número otorgado a la solicitud no implicaba, en ningún caso, limitación arbitraria en las oportunidades de elección del peticionario, ya que es, en definitiva, el resultado del sorteo el que determina las facultades de elección de los participantes en el mismo.

Complementando la explicación señalada, el informe remitido a esta Procuraduría expresaba que la ausencia de registro y ordenación de las solicitudes por fecha de entrada, impedía seguir con absoluto rigor la grabación informática de las peticiones por riguroso orden de llegada.

Es de este último punto del informe remitido a esta Institución, del que parecía desprenderse un incumplimiento de la Orden anual reguladora de las normas para la adjudicación de permisos en cotos de pesca, incumplimiento que, si bien no implicaba una quiebra del principio de igualdad de oportunidades que debía presidir aquella adjudicación, no por ello dejaba de constituir un alejamiento de la letra de la norma jurídica aprobada por la Consejería de Medio Ambiente.

En efecto, el apartado séptimo del art. 2 de la Orden de 18 de agosto de 1999, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se fijan las normas para la adjudicación de permisos en cotos de pesca de salmónidos de Castilla y León en la temporada 2000, disponía que, para el sorteo citado, "a cada solicitud le será asignado un número diferente y correlativo según el orden de entrada. En el tablón de anuncios de cada Servicio Territorial se expondrá la lista numerada de peticionarios con, al menos, tres días de antelación".

El apartado sexto del artículo segundo de la Orden de 22 de agosto de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, norma aplicable para la temporada 2001, reitera la previsión anterior.

La ausencia de registro y ordenación de las solicitudes por fechas de entrada no sólo impedía asignar un número diferente y correlativo a las solicitudes de participación en el sorteo presentadas, lo cual daba lugar a un incumplimiento de los preceptos antes transcritos, sino que además implicaba la inobservancia del deber de registro de todos los documentos que se presenten en los órganos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de los Organismos Autónomos de ella dependientes.

Este deber se formula, con carácter general, en el apartado primero del art. 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en virtud del cual, "los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia".

Esta previsión normativa aplicable a todas las Administraciones Públicas que conviven en nuestro sistema jurídico, tiene su desarrollo en el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el Decreto 8/1998, de 22 de enero, por el que se regulan las Funciones de Registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

A los efectos que aquí interesan, el apartado primero del artículo 2 de la norma reglamentaria precitada conceptúa el término documento como "... toda declaración de voluntad de persona física o jurídica, manifestada por escrito y dirigida a cualquier órgano de las Administraciones Públicas".

Por su parte, el apartado primero del art. 7 del Decreto 8/1998, de 22 de enero, dispone que "deberán ser registrados todos los documentos que sean recibidos en las unidades que realicen las funciones de registro. Aquellos documentos que deban ser objeto de registro y sean recibidos directa y personalmente por los empleados públicos, se presentarán por éstos, para su registro, en el plazo máximo de tres días hábiles".

Considerando el concepto de documento establecido por la norma y el deber genérico de registro al que hace referencia el último de los preceptos transcritos, resultaba obvia la incardinación dentro de aquel concepto de las solicitudes de participación en el sorteo de permisos de pesca en los cotos de la Comunidad Autónoma y, por tanto, la contravención a la normativa vigente derivada de la ausencia de registro de las mismas.

Así mismo, el registro de las solicitudes referidas en la forma prevista en el Decreto 8/1998, de 22 de enero, habría facilitado el cumplimiento por la Administración Autonómica de la obligación de asignar a cada solicitud un número diferente y correlativo según el orden de entrada.

En este sentido, era necesario resaltar que el apartado tercero del art. 6 de la norma reguladora de las funciones de registro de la Comunidad Autónoma dispone que "los registros han de cerrar cada día y los asientos han de quedar ordenados cronológicamente según el orden de presentación o salida de los documentos".

Del mismo modo, dispone el apartado primero del art. 10 del Decreto 8/1998, de 22 de enero, que "en la validación mecánica de entrada inicial que se imprimirá en la primera página del documento registrado constatará el nombre de la unidad administrativa que realiza las funciones de registro, el nombre de la Consejería u Organismo al que se encuentra adscrito esa unidad, la referencia a la Junta de Castilla y León, el número, que será correlativo en su serie respetando el orden de presentación, y la fecha y hora de entrada del documento".

Por tanto, debido a la exigencia de llevar a cabo una estricta ordenación cronológica de los documentos que sean dirigidos a los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León establecida en los preceptos precedentes, el obligado registro de las solicitudes presentadas para la participación en el sorteo de permisos de pesca en cotos de la Comunidad debía haber garantizado el cumplimiento de la obligación que vinculaba a los servicios administrativos de esa Consejería de asignar números diferentes y correlativos a las solicitudes de participación que se presentasen, según su orden de entrada.

Esta asignación numérica podía haber tomado como referencia válida la fecha y hora de registro de la solicitud en la unidad que prestase su servicio de registro a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, órganos administrativos a los que debían ir dirigidas las solicitudes, sin perjuicio del derecho que asistía al ciudadano de presentar su petición de participación en el sorteo en cualquiera de los lugares establecidos en el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En definitiva, si bien la inobservancia del cumplimiento estricto de la obligación de asignar a las solicitudes de participación en el sorteo de permisos de pesca en cotos de la Comunidad Autónoma números correlativos según su orden de entrada, no daba lugar a una quiebra del principio de igualdad de oportunidades, que debía presidir la adjudicación y expedición de todos los permisos efectuada por la Junta de Castilla y León por mandato imperativo del apartado quinto del art. 52 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León, aquella asignación podía haber logrado el estricto respeto al orden de entrada de las solicitudes en los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, utilizando para ello los asientos de registro que, necesariamente, debían ser llevados a cabo, en aplicación de la normativa reguladora de las funciones de registro en la Administración de la Comunidad.

En atención a los fundamentos jurídicos expuestos se formuló Resolución a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, con el siguiente tenor literal:

"Garantizar en campañas futuras la asignación de un número correlativo y diferente a cada una de las solicitudes de participación en el sorteo de permisos de pesca en los cotos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tomando como referencia válida para ello la ordenación cronológica a la que, necesariamente, han de verse sometidas todas las peticiones de participación en el momento de su entrada en las unidades que presten sus servicios de registro a los distintos Servicios Territoriales de Medio Ambiente, en el marco del adecuado desarrollo de las funciones de registro en la Administración de la Comunidad, cuyas líneas generales se encuentran pautadas por el Decreto 8/1998, de 22 de enero."

La resolución indicada fue aceptada en todos sus términos por la Consejería de Medio Ambiente.

También en relación con el sorteo de permisos de pesca en cotos de salmónidos, en este caso para la campaña 2001, se encuentra en tramitación el expediente **Q/2385/00**. En el mismo, el ciudadano planteaba una presunta irregularidad en el desarrollo del citado sorteo en la provincia de Burgos, consistente en la asignación a diversos peticionarios, entre ellos el autor de la queja, de una fecha para la elección de cotos de pesca posterior a aquélla en la que, con carácter general, se inicia el período hábil en los cotos de pesca de la provincia.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, petición que se extendió también a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, a través del inicio de una actuación de oficio (**OF/25/01**), cuya finalidad era investigar si la circunstancia denunciada por el autor de la queja en relación con la provincia de Burgos se reproducía en el resto de provincias de la Región.

En la fecha de elaboración del presente informe esta Procuraduría se hallaba en la fase de recopilación de toda la información necesaria para poder, en su caso, adoptar una resolución en relación con la problemática reseñada.

Por último, cabe resaltar que las actuaciones llevadas a cabo por la Institución en materia de pesca, no sólo se han limitado a la verificación de las condiciones de desarrollo de los sorteos de permisos de pesca en cotos, sino que también se han dirigido al control de las condiciones de seguridad en las que se desarrolla la actividad que nos ocupa en los ríos de la región. Con tal objeto he iniciado una actuación de oficio (**OF/85/00)**, con la finalidad de verificar las condiciones de seguridad de las zonas de influencia de caída de los embalses de la región, ante las variaciones de caudal que se operen en éstos. A tal fin se solicitó información a las cuatro Confederaciones Hidrográficas que gestionan embalses en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sobre los sistemas de preaviso y señales existentes en las zonas de influencia de la caída de los embalses.

En la fecha de elaboración del presente informe, la información recopilada estaba siendo objeto de estudio.

6. VIAS PECUARIAS

El valor histórico y medioambiental concedido en los últimos años a las Vías Pecuarias por los poderes públicos, cuyo impulso definitivo se produjo con la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, ha repercutido en un incremento del interés de los ciudadanos por la correcta delimitación y conservación de esta singular clase de bienes. Lo anterior ha influido

en el contenido de alguna de las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución.

Como exponente de este interés, cabe hacer referencia al expediente **Q/2069/99**, en el que el ciudadano ponía de manifiesto una ausencia de contestación a un escrito dirigido al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, mediante el cual se solicitaba el inicio de las actuaciones administrativas necesarias para proceder al acto de clasificación de la Vía Pecuaria "Cañada Real de la Vizana o de la Plata o Mozárabe", con la finalidad de determinar la existencia, anchura, trazado y demás características físicas de esta vía, en los términos municipales de San Justo de la Vega y de Benavides.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió, previa petición formulada desde esta Procuraduría, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León un informe en el que el Servicio Territorial de Medio Ambiente, sin poner de manifiesto aspecto alguno relativo a las actuaciones a las que hubiera dado lugar la solicitud citada o, en su caso, fundamentos jurídicos de la inactividad de la Administración frente a la misma, se pronunciaba sobre el fondo de la demanda formulada por los autores de la queja. En este sentido, y a modo de conclusión del informe citado, se hacía constar:

"La vía pecuaria denominada Cañada de la Vizana, se encuentra clasificada en la mayor parte de su recorrido, aunque varía en su trazado, tanto el ancho como el nombre e incluso la calificación. En ningún momento atraviesa el término de Benavides de Órbigo, existiendo a este respecto el Acta de Clasificación de fecha 19 de noviembre de 1976, en la que se declara la inexistencia de vías pecuarias en dicho término municipal.

Por otra parte, se encuentran ya clasificadas las vías pecuarias del término de San Justo de la Vega, y cuya Clasificación fue aprobada por Orden Ministerial en fecha 12 de febrero de 1966.

No obstante, la naturaleza jurídica de las vías pecuarias de acuerdo con la Ley 3/1995 implica que, aun habiendo sido realizado el Acto de Clasificación, la mera existencia de otras vías pecuarias no clasificadas le concede el carácter de bienes de dominio público y por tanto imprescriptibles, por lo que pueden clasificarse, siempre que existan precedentes documentados."

Considerando las alegaciones formuladas en su escrito inicial por el autor de la queja, así como el contenido de la información proporcionada por el Servicio de la Administración Pública afectada, se estimó procedente formular una Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Un estudio del sector del ordenamiento jurídico-administrativo que pauta la actuación de los sujetos públicos en relación con las vías pecuarias debía iniciarse determinando las normas sustantivas reguladoras de la materia y la distribución competencial para su creación y ejecución.

La norma jurídica esencial en este ámbito se encuentra constituida por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, cuya disposición final primera determina el grado de aplicabilidad de sus preceptos a las Comunidades Autónomas, calificando éstos como básicos o de aplicación plena. Mayores problemas presentaba identificar el desarrollo reglamentario de esta norma, una vez derogado por su disposición final primera el Reglamento de Vías Pecuarias, aprobado por Decreto de 3 de noviembre de 1978. Será en el ordenamiento jurídico emanado de las Instituciones propias de las Comunidades Autónomas donde se hallan las normas reglamentarias que pormenorizan la regulación contenida de forma general en la ley estatal precitada.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y ante la ausencia de un reglamento específicamente dedicado a esa peculiar clase de bienes que son las vías pecuarias, se debe acudir a la legislación general de patrimonio. En este sentido, la disposición transitoria primera del Decreto 250/1998, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, dispone:

"Hasta que se introduzca el desarrollo reglamentario de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, las actuaciones de administración y conservación de las mismas que realice la Consejería competente en la materia se regirán por las disposiciones de este Reglamento."

Por tanto, y hasta el momento, el Reglamento General de Patrimonio de Castilla y León es la norma jurídica a cuyos preceptos se debe acudir en aquellos aspectos no regulados por la norma legal precitada.

Desde el punto de vista de las competencias atribuidas en la materia a los diferentes sujetos públicos que conviven en nuestro ordenamiento jurídico, el título competencial constitucional, contenido en el art. 149.1 23ª de la Constitución Española, tiene su reflejo estatutario en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el art. 34.1 9ª de nuestro Estatuto de Autonomía, en virtud del cual:

"En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

9ª Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos".

Los títulos constitucional y estatutario estudiados tienen su traducción legal, a los efectos que interesaban al objeto de la queja, en el Capítulo I, del Título I de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, cuya rúbrica es "Potestades Administrativas sobre las vías pecuarias".

En concreto, el art. 5 de la norma legal que da comienzo al citado capítulo, establece las potestades administrativas que corresponden a las Comunidades Autónomas en orden a la conservación y defensa de las vías pecuarias, entre las cuales se cita, en la letra b) del precepto, la clasificación de las mismas. A la luz de este artículo, que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 3/1995, constituye una norma básica integrante del ordenamiento jurídico aplicable en la Comunidad Autónoma, la Administración regional es la competente para la adopción de los actos jurídicos necesarios para proceder a la clasificación de las vías pecuarias dentro de su ámbito territorial. El ejercicio de esta potestad administrativa, en definitiva, era lo que los autores de la queja impetraban a la Administración Regional en su escrito inicial.

Para finalizar este aspecto competencial, cabía manifestar que para identificar, desde un punto de vista orgánico, la Consejería de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a quien corresponde el ejercicio de las potestades administrativas indicadas, debemos acudir a la Orden de 15 de marzo de 1999, de la Consejería de Economía y Hacienda, sobre delegación de competencias en materia de vías pecuarias, en cuya virtud se ordena "delegar en el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio las competencias que sobre actos de administración y disposición sobre las vías pecuarias corresponden al Consejero de Economía y Hacienda".

Determinada la concurrencia del título competencial necesario para que la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en concreto la Consejería de Medio Ambiente, llevara a cabo las actuaciones administrativas preceptivas ante una solicitud de clasificación de vías pecuarias, procedía delimitar el cauce procedimental que las normas legales y reglamentarias, identificadas como integrantes del ordenamiento jurídico aplicable en la materia, diseñan para ello.

La clasificación de las vías pecuarias se lleva a cabo mediante un acto administrativo. En este sentido, el art. 7 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, también calificado como norma básica por su disposición final primera, dispone:

"La clasificación es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado, y demás características físicas generales de cada vía pecuaria".

Jurisprudencialmente se ha delimitado la finalidad de la clasificación de las vías pecuarias. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 1990 señala que "... por la naturaleza de la Clasificación de vías pecuarias, ésta se endereza a la determinación de la existencia y categoría de las mismas, debiendo de tener presente la Administración para ello ciertas reglas, entre ellas las de valorar adecuadamente las reclamaciones y documentos presentados y en los que los interesados fundamenten sus derechos". Añade el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 26 de abril de 1999, "... que lo pretendido con la clasificación de las vías pecuarias es excluirlas del dominio privado e incluirlas en el público".

La definición legal de la clasificación de las vías pecuarias y la delimitación jurisprudencial de la finalidad que persigue, ponen de manifiesto la repercusión que sobre el interés público reviste la actuación por la Administración competente de esta potestad administrativa y el contenido del acto administrativo en el que se concreta. A la presencia de este interés público responde la necesidad de que las Administraciones Públicas competentes atiendan las solicitudes de clasificación realizadas por los particulares y valoren adecuadamente los elementos de convicción que, en apoyo de su pretensión material, aporten aquéllos.

En la actualidad, la protección del interés público concurrente queda garantizado mediante la aplicación del Reglamento de la Ley de Patrimonio de Castilla y León, tal y como dispone su disposición transitoria primera. De entre sus preceptos, y ante la solicitud de clasificación de vías pecuarias por los particulares, debemos aplicar analógicamente el Capítulo II del Título II de la citada norma, cuyo art. 29 señala que "el ejercicio de la acción investigadora de la situación de los bienes y derechos que se presuman propios de la Comunidad podrá acordarse de oficio por iniciativa de la Administración o por denuncia de los particulares. Las comunicaciones o denuncias que tengan por objeto el ejercicio de la acción investigadora serán examinadas por el Centro Directivo competente de la Consejería de Economía y Hacienda, el cual, tras recabar los estudios e informes previos que resulten pertinentes, dictará resolución por la que se acuerde el inicio del expediente de investigación o se declare improcedente la denuncia si ésta careciese manifiestamente de fundamento".

Modificando los términos "acción investigadora" por "clasificación de vías pecuarias" y "Consejería de Economía y Hacienda" por "Consejería de Medio Ambiente" (recuérdese la Orden de 15 de marzo de 1999), obtenemos el cauce jurídico adecuado integrador de las actuaciones administrativas a las que, al menos, deben dar lugar las solicitudes de clasificación de vías pecuarias.

Lo anterior se oponía frontalmente a la inactividad mantenida por la Administración Autonómica frente a la solicitud que había dado origen a la queja. Ante la solicitud presentada por los autores de la queja es el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, éste debía haber actuado lo indicado en el art. 29 del Reglamento de la Ley de Patrimonio de Castilla y León, de forma tal que, por los órganos competentes de la Consejería de Medio Ambiente, se hubiera examinado adecuadamente la solicitud, recabando para ello los estudios e informes previos que resultasen pertinentes, con la finalidad última de dictar la resolución administrativa por la que se acordase el inicio del expediente o se declarase improcedente la denuncia.

En definitiva, más allá del deber jurídico general que vincula a todas las Administraciones Públicas de atender los escritos y reclamaciones presentados por los ciudadanos, el ordenamiento jurídico aplicable en materia de vías pecuarias disponía las actuaciones administrativas que debían ser llevadas a efecto ante la solicitud de clasificación de aquéllas, habiendo sido tales actuaciones desatendidas por esa Administración en el supuesto que constituía el objeto de la queja.

En cuanto al fondo de las pretensiones esgrimidas por el autor de la queja en la solicitud formulada ante la Administración, esta Institución carecía de los elementos de juicio suficientes para discernir cuál de las dos posturas mantenidas en torno a la clasificación de la vía pecuaria indicada era la correcta y, en consecuencia, si procedía la apertura del expediente administrativo dirigido a la producción de un nuevo acto de clasificación.

No obstante lo anterior, a la vista del régimen jurídico explicado, de su interpretación jurisprudencial y de los argumentos esgrimidos por la Administración en su informe, se procedió a sistematizar las siguientes reglas que debían ser tenidas en cuenta a la hora de valorar adecuadamente los documentos presentados y, con base en esta valoración, decidir la apertura, o no, del expediente administrativo correspondiente:

1. De conformidad con lo dispuesto en el ya reiterado art. 29 del Reglamento de la Ley de Patrimonio de Castilla y León, únicamente podría declararse improcedente la denuncia, y por tanto, innecesaria la apertura del expediente de clasificación, cuando aquélla careciese manifiestamente de fundamento. El término "manifiestamente" incluido en el precepto citado conducía a una necesaria interpretación restrictiva de los supuestos en los que se declarase innecesaria la apertura del expediente de clasificación.

2. La existencia de un acto de clasificación previo no constituye un argumento suficiente para oponerse a una nueva clasificación, y ello por cuanto aquél no es sino un acto administrativo que, si bien se encuentra amparado en una presunción de validez (art. 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), ésta tiene una naturaleza *iuris tantum*, cabiendo, por tanto, prueba en contrario. En este sentido, no puede considerarse que las operaciones de clasificación desemboquen siempre en actos definitivos e irreformables, razón por la cual la jurisprudencia ha podido declarar (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1962 y de 21 de marzo de 1979) que "la reclasificación de unas vías pecuarias no permite aplicar, frente al acto que la efectúa, la inadmisibilidad del recurso, por no darse el supuesto de que el nuevo acto sea mera reproducción del de la clasificación anterior". En conclusión, el contenido de un acto de clasificación admite su modificación si se aportan los elementos documentales, o de otro tipo, que acrediten su error.

3. La eficacia probatoria absoluta de los documentos públicos se concreta en su fecha y en el hecho que ha dado motivo a su otorgamiento (art. 1218 del Código Civil), pero no alcanza a la veracidad intrínseca de las manifestaciones a él incorporadas, sin que tampoco se pueda entender desconocido su valor cuando el contenido de los documentos públicos u oficiales es ponderado en unión de otros medios probatorios aportados (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1999).

Para finalizar, restaba únicamente poner de manifiesto la utilidad de los documentos referidos en el Informe de la Administración Autonómica para la valoración adecuada de las pretensiones esgrimidas por los firmantes de la queja, considerando, en todo caso, los criterios anteriormente expresados, y, en fin, la aplicabilidad del procedimiento regulado en los arts. 30 a 33 del Reglamento de la Ley de Patrimonio de Castilla y León al expediente de clasificación cuya apertura, en su caso, se acordase.

Consecuentemente con los fundamentos jurídicos expuestos, se emitió Resolución formal a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en los siguientes términos:

"Examinar por el centro directivo competente de la Consejería de Medio Ambiente la solicitud de referencia, y dictar y notificar a los solicitantes la resolución por la que se acuerde el inicio del expediente de clasificación o se declare motivadamente improcedente aquélla por carecer manifiestamente de fundamento, considerando, en todo caso, los criterios que se han puesto de manifiesto en la presente Resolución."

La resolución precitada fue aceptada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, la cual puso de manifiesto a esta Procuraduría el traslado a la Consejería de Medio Ambiente de la solicitud formulada por el autor de la queja, para que ésta procediera en la forma sugerida por esta Institución. Comunicada la circunstancia señalada al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

A la situación específica de una vía pecuaria, se refería también el expediente **Q/1861/00**, en el cual el ciudadano manifestaba su disconformidad con la anchura declarada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos de la vía pecuaria "Vereda de la Yegua" a la altura del término municipal de Castrojeriz.

Admitida la queja a trámite e iniciadas las investigaciones oportunas, se solicitó información al respecto a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, la cual, en la fecha de elaboración del presente informe, no había sido aún remitida.

Para finalizar el repaso a la actuación de esta Procuraduría en relación con las Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cabe hacer referencia, a efectos exclusivamente de mención, a la actuación de oficio iniciada por esta Institución en la materia (**OF/23/01**). La misma, que traía causa de la iniciada en

el año 1999, tenía como finalidad esencial verificar la adecuada actuación administrativa desarrollada en orden a la protección de esta singular especie de bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma.

A tal fin, me dirigí a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, solicitando información sobre el número de presuntas infracciones muy graves, en materia de vías pecuarias, que hubieran sido conocidas por los órganos competentes de la Administración Autonómica, así como sobre la reacción jurídica desarrollada por éstos a la vista de los hechos presuntamente constitutivos del ilícito administrativo.

En la fecha de elaboración del presente informe, no había sido remitida la información solicitada a la Consejería de Medio Ambiente.

ÁREA G

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

Expedientes Área 348

Expedientes remitidos a otros Defensores 74

Expedientes admitidos 210

Expedientes rechazados 51

1. TRABAJO

En la materia de Trabajo se han presentado quejas que, por una parte, se refieren a problemas con empresas particulares en las que pese a caer fuera de las competencias de la Institución, hemos tratado siempre de cumplir al máximo el deber de información y orientación. Por otra, se refieren a cuestiones en las que la Comunidad Autónoma no tiene competencias, pero en las que, cuando menos, estamos obligados a dar la atención que quien acude al Procurador del Común espera obtener.

Si no ofrecen ninguna duda sobre la ausencia de irregularidad de la Administración, así se hace saber al interesado procediéndose al cierre de la queja. Si la irregularidad detectada es fácilmente subsanable y sólo requiere una actuación del órgano competente ubicado dentro de nuestro ámbito territorial, se realizan las gestiones necesarias y una vez superado el problema se comunica al interesado. Por el contrario, si del contenido de la queja se desprende la necesidad de una investigación formal, procedemos a remitirla al Defensor del Pueblo.

En el año 2000, las cifras de paro aunque han disminuido a nivel nacional, continúan siendo elevadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Ante esta situación, son bastantes los ciudadanos que, al agotarse las prestaciones por desempleo, se dirigen a la Institución solicitando información para conseguir un puesto de trabajo.

Otro campo que ha sido objeto de expedientes, al margen del desempleo, se ha referido a los cursos formativos.

En materia de contratos, se han formulado quejas relativas a presuntas irregularidades producidas por las Administraciones a la hora de realizar contrataciones. En estos casos el Procurador del Común ha realizado las labores de investigación pertinentes y procedió a formular la resolución correspondiente a las Administraciones implicadas.

En cuanto a actuaciones denunciadas en materia de contratación, en ocasiones el Procurador del Común no ha podido entrar a conocer de las mismas por referirse a decisiones de empresas particulares, o por haber sido resueltas por sentencia firme. También en este campo se han planteado problemas pendientes en los Tribunales de Justicia que, por ende, no han podido ser objeto de la actuación supervisora del Procurador del Común.

1.1. Desarrollo de la relación laboral

La preocupación por el aumento de la siniestralidad ha estado presente durante todo el año y ha sido objeto de especial comunicación por parte de un sindicato.

En este tema es preciso partir del mandato contenido en el art. 40.2 de la Constitución Española al encomendar a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, el velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Este mandato conlleva la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores que encuentra su fundamento en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que representa un importante punto de inflexión en nuestro derecho a la seguridad y salud en el trabajo y un importante avance.

Quizás la característica más novedosa con relación al ordenamiento anterior es su marcado carácter preventivo, que se manifiesta en su preocupación por prevenir el daño, frente a la normativa existente que se centraba más en la protección una vez ocurrido éste. Por ello no descansa exclusivamente en la ordenación de las obligaciones y responsabilidades de los actores directamente relacionados en el hecho laboral, sino que, siendo su propósito fomentar una auténtica cultura preventiva, mediante la promoción de las mejoras de la educación en dicha materia en todos los niveles educativos, intenta involucrar a toda la sociedad en su conjunto.

Partiendo del reconocimiento del derecho de los trabajadores en el ámbito laboral a la protección de su salud e integridad, la ley establece una serie de diligencias que en el ámbito indicado garantice este derecho, y ello en un doble sentido: el primero, como ley que establece un marco legal a partir del cual las normas reglamentarias irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, y el segundo, como soporte básico a partir del cual la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica.

Es una ley que está dirigida a la empresa y que pretende integrar la prevención y la lucha contra los riesgos en sus planteamientos de fondo, lo cual exige una planificación de la prevención desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial, la evaluación inicial y la actualización periódica de los riesgos inherentes al trabajo, la ordenación de un conjunto de medidas de acción preventiva adecuada a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas, y, unido a todo ello, la información y formación de los trabajadores, dirigida tanto al conocimiento del alcance real de los riesgos derivados del trabajo, como a la forma de prevenirlos y evitarlos.

El segundo soporte básico, al que nos hemos referido, tendente a la protección de la salud e integridad de los trabajadores de los riesgos derivados de su trabajo, se encuentra en la negociación colectiva, donde se podrá desarrollar una función específica. A su vez contiene la ley las pautas para la necesaria participación de los agentes implicados en la misma, trabajadores y empresarios, a través de sus organizaciones representativas, y otra participación más directa de los trabajadores a través de los delegados de prevención o en la posible designación por el empresario de uno o varios trabajadores para ocuparse de la actividad preventiva.

Por todo ello, y efectuado ya el desarrollo del marco normativo, queda esperar que las partes implicadas lleven a cabo sus responsabilidades en el ámbito de los órganos de representación que han sido creados, donde han de desarrollar las funciones encomendadas en un clima de total colaboración, facilitando la Administración los medios de toda índole que sean precisos para que puedan llevar a cabo sus cometidos.

Para lograr resultados que determinen una disminución de los accidentes laborales es preciso que todas las partes implicadas, Administración, empresa y trabajadores y sus organizaciones respectivas, ejerzan las funciones que tienen encomendadas y se desarrolle plenamente la cultura de la formación que la normativa contiene.

Sin embargo el número de accidentes que se refleja en las estadísticas es alarmante, sin que, por otra parte, parezca existir ninguna medida que se presente como aminoradora de aquellos, pues ni las campañas informativas, ni el aumento de las inspecciones, han producido los resultados esperados, presentándose la prevención como el medio más adecuado, y unida a ella la labor de formación que entendemos ha de llevarse a cabo, también, como una asignatura más en la etapa formativa de los jóvenes.

La obligación empresarial de llevar a cabo en el seno de las empresas funciones formativas y de evaluación de riesgos, será la que conducirá en última instancia a un cumplimiento estricto de las medidas de prevención y producirá, a la postre, un conocimiento y asunción del riesgo que los trabajos y/o los puestos de trabajo conllevan, y una disminución de los accidentes.

Esta cuestión no es específica de nuestra Comunidad Autónoma, sino del Estado, y sobre ella se echan en falta medidas legislativas por parte del Gobierno de la nación, único con competencias legislativas, que ya han sido anunciadas y que podrían significar un primer paso o un paso diferente al meramente coercitivo y punible de la sanción, hasta ahora existente, como el de primar con medidas económicas a las empresas que no hayan tenido accidentes laborales.

Destacamos que la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, que entró en vigor en febrero de 1996, estableció la obligatoriedad para todas las empresas -y entre ellas están las Administraciones Públicas-, de dotarse de una organización preventiva para actuar sobre las materias relacionadas con la salud de los trabajadores.

Dentro de esta estructura se encuadran los Servicios de Prevención, como los órganos técnicos encargados de llevar a cabo las funciones que se les encomienda en el RD 39/97, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, con vigencia parcial desde 1-4-1997, y total desde el 1-1-1999.

De acuerdo con lo que establece la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, art. 31, la única especialidad de estos servicios para las Administraciones Públicas es que se tendrá en cuenta su estructura organizativa y la existencia, en su caso, de ámbitos sectoriales y descentralizados.

Pues bien, íntimamente relacionado con lo anterior, se recibió una queja en esta Institución que quedó registrada con el número Q/1803/00, manifestando que un Ayuntamiento viene incumpliendo sistemáticamente lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Admitida la queja a trámite se solicitó el oportuno informe al Ayuntamiento, comunicándonos que, en efecto, en visita de la Inspección de Trabajo realizada el día 5 de junio de 2000, se le requirió para que el plazo máximo de tres meses efectuase la evaluación de riesgos laborales y planificase la actividad preventiva de acuerdo con la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y RD 39/1997, de 19 de enero.

Que por el Ayuntamiento se ha optado por organizar el servicio de prevención mediante concierto con una entidad especializada, a cuyo fin ha sido necesario tramitar una modificación de créditos para la inclusión de una partida con dotación suficiente en el Presupuesto municipal, lo que ha supuesto una cierta demora en el cumplimiento del requerimiento citado. Que en el momento de informarnos se está redactando el preceptivo Pliego de Condiciones para la contratación del servicio con una empresa especializada, por lo que se prevé que el mismo esté adjudicado en el plazo aproximado de dos meses.

El Ayuntamiento se ha comprometido a dar cuenta a esta Institución de la adjudicación del contrato. Por nues-

tra parte, el Procurador del Común continuará el seguimiento hasta que definitivamente el servicio de prevención de riesgos laborales del Ayuntamiento esté establecido.

Expediente **Q/2464/00**. Los trabajadores de una empresa, que se dedica a la fabricación de dializadores, líneas arteriales y venosas, y también se ocupa de esterilizar el producto, denuncian que para esterilizar el producto cuentan dentro del almacén, en comunicación con toda la fabrica, de un autoclave de óxido de etileno.

El óxido de etileno es un gas cancerígeno, mutágeno y altamente explosivo, superándose a fecha de la presentación de la queja (a finales del año 2000) los límites establecidos para este gas, que es de 1PPM (partícula por millón).

Los trabajadores están sufriendo en su trabajo un riesgo innecesario, puesto que el autoclave está dentro de la fábrica. Los que se encargan de hacer las esterilizaciones es personal del almacén, que una vez acabado con ese cometido siguen con su trabajo habitual. Estos trabajadores no tienen un sitio independiente para poder aseárse o descontaminarse, ni tampoco donde cambiarse sin poner en riesgo a sus compañeros. Además se llevan la ropa de trabajo a sus casas, con lo que el problema de contaminación día a día se extiende a sus familias. En cada ciclo de esterilización se meten unos testigos que son llevados al laboratorio para analizar, por lo que el trabajador pasea el óxido de etileno por toda la fábrica.

Los trabajadores manifiestan que en el laboratorio cuentan con una campana recomendada por una mutua encargada de hacer la prevención de riesgos laborales, campana que una vez hechas las mediciones no es del todo eficaz. Una vez el producto acabado, se lleva a otro almacén de producto estéril, donde el producto espera para su salida.

Este almacén según la mutua no presenta riesgos, cosa que ponen en duda los trabajadores, porque el almacén nunca está a la misma capacidad, las cajas de cartón exhalan óxido de etileno y los extractores que hay puede que no sean suficientes.

Pues bien, admitida la queja a trámite, solicitamos informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia sobre las cuestiones que nos habían sido planteadas.

La Administración nos remitió seguidamente la resolución recaída en el Expediente Sancionador incoado en materia de prevención de riesgos laborales a la citada empresa.

Las deficiencias denunciadas por los trabajadores han sido constatadas por la Inspección de Trabajo, resolviendo la Administración:

"Que habiendo quedado acreditado que la empresa titular del acta, incurrió en la infracción recogida en la misma, infracción que se encuentra tipificada como falta muy grave, a tenor de lo establecido en los preceptos citados en el expediente sancionador, y valorados los criterios de graduación contenidos en el artículo 49, anteriormente citado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.6 de la Ley 31/1995, procede imponer e impongo la sanción de cinco millones una pesetas (5.000.001 PTAS), treinta mil cincuenta con sesenta y un euros (30.050,61)..."

Volvimos a pedir información a la Administración para que nos aclarara si en el momento actual se siguen superando los límites de óxido de etileno en el autoclave y si por el empresario se han adoptado medidas suficientes para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo de todos los trabajadores, pues, a juicio de los denunciantes, la empresa no cumple con las normas OSHA sobre exposición al gas óxido de etileno, y que en el autoclave ni en la sala del mismo se han efectuado nunca limpiezas.

En el momento de realizar el presente informe estamos pendientes de recibir la documentación últimamente solicitada.

Los representantes de los trabajadores en el Comité de Seguridad y Salud de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia, presentaron escrito de queja que quedó registrado con el número Q/110/00, manifestando que han insistido desde su constitución en la necesidad de realizar la evaluación de riesgos laborales, tanto general del centro de trabajo, como específica de cada puesto, y que ésta no se ha realizado.

Una vez estudiado con detenimiento su contenido, comprobamos que esta cuestión ya había sido objeto de pronunciamiento por el Procurador del Común, habiéndose dirigido a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial Resolución de fecha 3 de marzo de 2000, en la que con relación a la falta del servicio de prevención de riesgos laborales propio, se decía:

«En efecto la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/95, de 8 de noviembre, tiene por objeto la determinación de un cuerpo básico de garantías y responsabilidades para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, y ello dentro de una política coherente, coordinada y eficaz de prevención de riesgos laborales.

Al regular la Ley el ámbito de aplicación, establece un criterio de inclusión en el que se engloban las relaciones jurídicas de carácter laboral y las de carácter funcionarial, disponiendo en su art. 3, que esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones públicas.

Así mismo y en cuanto se refiere a la obligatoriedad de establecer un servicio de prevención, únicamente se

prevé en el art. 31.1 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, la siguiente especialidad: "… se tendrán en cuenta su estructura organizativa y la existencia, en su caso, de ámbitos sectoriales y descentralizados".

Cuestiones diferentes serán los problemas que surjan en su aplicación, derivados de las peculiaridades existentes en las Administraciones públicas y que se contemplan en la propia norma, como por ejemplo el art. 45, cuando en su apartado 1 párrafo 3º y siguientes disponen: "No obstante lo anterior, en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca". En este sentido se trae a colación que la Comisión de Industria, Comercio y Turismo de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el pasado 11 de febrero, aprobó la Proposición No de Ley 34-III, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº 11, en la que se insta a la Junta de Castilla y León para que se desarrolle la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en lo relativo al procedimiento para la imposición de medidas correctoras cuando la infracción a esta Ley se produzca en el ámbito de la Administración autonómica o local, según consta en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº 41.

En el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al Gobierno la regulación de dicho procedimiento, que se ajustará a los siguientes principios: a) El procedimiento se iniciará por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal. b) Tras su actuación, la Inspección efectuará un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución de las mismas, del que se dará traslado a la unidad administrativa inspeccionada a efectos de formular alegaciones. c) En caso de discrepancia entre los Ministros competentes como consecuencia de la aplicación de este procedimiento, se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final."

Criterio éste que ha sido discutido por la doctrina, pues la existencia de distintas Administraciones públicas y Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculados o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas debía de permitir la búsqueda de alguna técnica de sanción. Sin embargo el procedimiento para imponer la realización de las medidas correctoras de los incumplimientos será distinto, según la administración infractora.

Por otra parte estos procedimientos, como ya se ha indicado, no se han desarrollado y se ha diferido su regulación al desarrollo reglamentario de la Ley; no obstante, nada de ello es óbice ni constituye motivo de justificación suficiente para el incumplimiento de la normativa vigente.

Por ello y teniendo en cuenta las facultades que me atribuye el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el art. 19 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se resuelve advertir a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la ilegalidad en la que, a juicio de esta Institución, está incurriendo esa Administración al no dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, así como en el Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, teniendo en cuenta, además, el tiempo transcurrido desde que dicha normativa entró en vigor.

Asimismo se recomienda que se agilicen los trámites administrativos necesarios para que se dé cumplimiento a lo que dicha normativa imperativamente establece».

En el informe del pasado año 1999, nos referimos a la falta de Servicio de Prevención de Riesgos Laborales (expediente **Q/1405/99** y **Q/1406/99),** referidos a la Universidad de León y a la Diputación Provincial de León. Damos cuenta en el presente informe que ambas instituciones han aceptado nuestra resolución.

Expediente **Q/413/00**. Ante esta Institución acudieron ACAIP, AAASI-BP, CCOO, CSIF y UGT, solicitando al Procurador del Común que por el mismo se realice una visita al nuevo Centro Penitenciario de León, con el fin de que compruebe *in situ* las deficientes condiciones laborales que la mayoría de los trabajadores del mismo vienen soportando desde su inauguración.

Una vez examinado y entendiendo que el mismo se refería a una actuación de la Administración excluida de las competencias de esta Institución, el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo.

Ello no obstante, ya en el propio escrito de 3 de marzo de 2000, ACAIP, ASI-BP, CCOO, CSIF y UGT solicitaban al Procurador del Común que realizara una visita al nuevo Centro Penitenciario de León con el fin de comprobar *in situ* las pésimas condiciones laborales que la mayoría de los trabajadores del mismo venían soportando desde su inauguración.

A instancias, pues, de los referidos sindicatos y ante la insistencia de los mismos (verbalmente y por escrito), con fecha 1 de agosto se materializó dicha visita.

Del resultado de la misma se dio traslado al Defensor del Pueblo en los siguientes términos:

"A lo largo de la misma (de una duración aproximada de dos horas y media) he visto personalmente determinados lugares donde realizan su trabajo funcionarios destinados en el Centro que, a juicio de los reclamantes, no reúnen las condiciones exigidas por la legislación vigente en materia de seguridad e higiene en el trabajo. A lo largo de la misma, también, he puesto de manifiesto

en repetidas ocasiones que las facultades de supervisión de la Administración Penitenciaria corresponden al Defensor del Pueblo y que mi presencia en Villahierro, a instancia de las representaciones sindicales, no tenía otro objeto que constatar personalmente los hechos denunciados y trasladar el resultado de dicha visita al Defensor del Pueblo para su incorporación al expedien - te que en ese momento ya tramitaba esa Institución.

Como deficiencias se apuntan por las referidas representaciones sindicales la inexistencia o falta de ventilación de los servicios higiénicos, aparatos eléctri - cos en varias oficinas, falta de medios personales que impide la sustitución, en casos puntuales, de los funcio - narios adscritos a determinados puestos de trabajo, la existencia de una columna que impide la visibilidad del trabajador encargado del sistema de apertura y cierre de puertas en determinada estancia, falta de medios materiales del local sindical (teléfono, máquina de escri - bir…), inexistencia o insuficiencia de radiadores, falta de ventilación y reducidas dimensiones de varias ofici - nas, falta de personal en una de las cabinas de los con - troles de acceso, entre otras.

Respecto a esta última cuestión se ha de señalar que, según nos indicó la Dirección del Centro, se han reali - zado por parte de la misma las correspondientes gestio - nes con las autoridades competentes sin que por parte de éstas se haya procedido a abordar dicha cuestión de forma definitiva".

1.2. Cursos de Formación Ocupacional

Se presentaron en esta Institución dos reclamaciones (expedientes **Q/1321/00 y Q/1322/00**) manifestando que en el año 1999 habían realizado un Curso de Jardinería del Plan FIP impartido en la localidad de Renuncio (Burgos) con derecho al pago de una beca en concepto de transporte, pero que no les había sido abonada.

Iniciadas las investigaciones pertinentes ante la Consejería de Industria Comercio y Turismo, se nos informó que con fecha 4 de agosto de 2000 había sido ordenada la transferencia a las cuentas bancarias de los interesados del importe de las becas por asistencia al citado curso.

Resuelto del problema, dimos por concluso el expediente y procedimos al archivo del mismo después de comunicárselo a los interesados.

Expediente **Q/162/00.** Se recibió escrito en esta Institución haciendo alusión al defectuoso desarrollo del Curso Ocupacional de Operador de Montaje de Ebanistería, desarrollado por FOREM, dentro del programa de formación profesional ocupacional llevado a cabo por la Junta de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite, solicitamos informe a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. A la vista del informe recibido pudimos comprobar que el curso se había desarrollado correctamente. Respecto a las cuestiones planteadas pudimos constatar que:

- La subvención concedida por la Dirección General de Trabajo a FOREM para el desarrollo de la acción formativa fue de 5.686.200 pesetas. La duración del curso fue de 520 horas, dirigido a desempleados del Instituto Nacional de Empleo.

- El técnico de la Oficina Territorial de Trabajo de Valladolid que ha realizado el seguimiento del curso ha constatado que se impartieron las horas previstas en el programa de formación normalizado (520 horas) y en instalaciones adecuadas según consta en el expediente de homologación.

- Se realizaron dos visitas de inspección en fechas 5 de octubre y 16 de noviembre, así como una encuesta final relativa al curso. En ninguna de las visitas realizadas se detectaron situaciones irregulares o que precisaran modificaciones de cara a la buena marcha del curso. En cuanto a los resultados de la valoración del curso por parte de los alumnos, obtenida por la corrección de los cuestionarios, se puede afirmar que estos mayoritariamente opinaron de manera positiva sobre el desarrollo del curso en todos sus apartados, esto es, tanto en cuanto a la duración y temario, como a los medios didácticos y materiales así como respecto al profesorado.

Así pues, del contenido del informe se desprende que los servicios administrativos han llevado a efecto las funciones de comprobación y control a las que se refiere el art. 12 del Decreto 156/1996, de 13 de junio, por el que se regulan las subvenciones que tengan por objeto el fomento de la formación profesional ocupacional y se crea el registro de entidades colaboradoras (publicado en el BOCyL nº 116, de 18 de junio de 1996). El citado precepto dispone en su apartado primero:

"Con el fin de comprobar el cumplimiento de las condiciones que en cada caso hayan determinado la subvención, de acuerdo con su normativa reguladora y con el contenido de los proyectos aprobados, se podrá realizar durante cinco años inspecciones de la ejecución de los distintos programas. A tal fin, las entidades beneficiarias se someterán a todas aquellas actuaciones de comprobación y control que, en relación con las subvenciones concedidas, se realicen por las Consejerías de la Junta de Castilla y León, las Intervenciones General y Delegada, Inspección de Trabajo y Seguridad Social y los organismos competentes de la Unión Europea y la Administración Central."

A este respecto, las actuaciones de comprobación y control llevadas a cabo por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León se han concretado en el seguimiento del curso de referencia realizado por el técnico de la Oficina Territorial de Trabajo de Valladolid, las visitas de inspección giradas en fechas 15 de octubre y 16 de noviembre de 1999 y, en fin, la encuesta final relativa al curso realizada entre sus alumnos.

El resultado de las actuaciones de comprobación citadas puesto de manifiesto a esta Institución por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo revela que la duración del curso fue la prevista inicialmente, que las instalaciones donde se impartió eran adecuadas y que, por tanto, durante el desarrollo del mismo no se detectaron situaciones irregulares que precisaran de modificación en aras de la adecuada marcha de aquél.

1.3. Desempleo

Cabe hacer referencia, al igual que ocurriera en los informes correspondientes a los años 1998 y 1999, a la problemática generada por la extinción de la relación laboral de 257 trabajadores que prestaban sus servicios en la empresa Nitratos de Castilla, S.A., de la cual ha seguido teniendo conocimiento esta Institución a través de diferentes reuniones mantenidas con los representantes de aquéllos.

Tras diversas resoluciones judiciales favorables a los intereses de los trabajadores, en el año 2000, concretamente con fecha 27 de junio, el Juzgado de lo Social número 3 de Valladolid, desestimó la pretensión esgrimida por los trabajadores dirigida a exigir a la empresa el abono de diferentes cantidades en concepto de salarios dejados de percibir y diferencia de indemnización abonada por la empresa, amparándose para ello, el órgano judicial, en la existencia de una resolución administrativa que había autorizado a la empresa la extinción de los contratos de trabajo.

A la vista de la fundamentación jurídica de la Resolución judicial precitada, los representantes de los trabajadores optaron por la presentación de una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuya Dirección General de Trabajo había autorizado la extinción de las relaciones laborales, reclamando una indemnización por daños y perjuicios causados en el patrimonio de los reclamantes como consecuencia de la citada autorización administrativa.

Los extremos señalados fueron puestos en conocimiento de la Institución mediante la comparecencia personal del representante legal de los trabajadores, y considerando los mismos, con fecha 24 de enero de 2001, aquél tuvo comunicación sobre el interés de la Institución por el resultado final del procedimiento administrativo iniciado y, en todo caso, la posibilidad de acudir nuevamente a nosotros con la finalidad de poner de manifiesto cualquier tipo de irregularidad que pueda concurrir en su desarrollo.

Expediente **Q/177/00.** Compareció en esta Institución un reclamante cuyo despido había sido declarado improcedente en virtud de sentencia judicial, manifestando su disconformidad con la opción de la Agencia de Desarrollo Económico consistente en proceder al abono de la correspondiente indemnización en lugar de hacer uso de la facultad de readmisión prevista en la legislación laboral.

Esta Institución procedió a informar al interesado lo siguiente:

«El personal de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León se rige por las normas de derecho laboral o privado vigentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 b) de la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, de creación del citado ente público de derecho privado, y en el artículo 15 del Decreto 49/1995, de 16 de marzo, por el que se aprueba su reglamento general.

El ordenamiento jurídico-laboral, a los efectos que aquí interesan, señala en el artículo 56.1 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que:

"Cuando el despido sea declarado improcedente, el empresario, en el plazo de cinco días desde la notificación de la sentencia, podrá optar entre la readmisión del trabajador, con abono de los salarios de tramitación previstos en el párrafo b) de este apartado 1, o el abono de las siguientes percepciones económicas que deberán ser fijadas en aquélla.

a) Una indemnización de cuarenta y cinco días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año hasta un máximo de cuarenta y dos mensualidades.

b) Una cantidad igual a la suma de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la notificación de la sentencia que declare la improcedencia o hasta que hubiera encontrado otro empleo si tal colocación fuera anterior a dicha sentencia y se probase por el empresario lo percibido, para su descuento de los salarios de tramitación.

El empresario deberá mantener en alta al trabajador en la Seguridad Social durante el período correspondiente a los salarios a que se refiere el párrafo anterior".

La norma transcrita establece que en aquellos supuestos en los que el despido es declarado improcedente la condena tiene un carácter alternativo (o readmisión o indemnización), correspondiendo la opción al empresario quien, en virtud de lo dispuesto en el artículo 110.1 de la Ley de Procedimiento Laboral cuyo Texto Refundido se aprobó por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril de 1995, deberá ejercitarla "mediante escrito o comparecencia ante la Secretaría del Juzgado de lo Social, dentro del plazo de cinco días desde la notificación de la sentencia que declare el despido improcedente, sin esperar a la firmeza de la misma, si fuera la de instancia". El silencio del empresario durante un período de tiempo superior a los cinco días citados equivale a la opción de readmisión.

Del relato que hace en su escrito se desprende que quien desempeñaba en este supuesto el papel de empresario (la Agencia de Desarrollo Económico) eligió la

alternativa de la indemnización, lo cual supone el ejercicio de un derecho reconocido por el Ordenamiento Jurídico para los supuestos de ejecución de sentencias en las que se declara la improcedencia de un despido laboral. Este derecho de opción del que es titular el empresario no se encuentra vinculado a las circunstancias que afecten a la plantilla de la empresa en la fecha de la correspondiente sentencia, por lo que las necesidades de personal de la empresa no justifican una derogación del mismo. Así mismo, tampoco puede afirmarse que la superación del proceso de selección desarrollado por la Agencia de Desarrollo Económico condicione a ésta en algún sentido en el momento de proceder a la ejecución de la sentencia judicial, ya que dicho proceso, legalmente vinculado a los principios de mérito, capacidad y publicidad propios de la selección de personal al servicio de las Administraciones Públicas, es independiente de las contrataciones posteriormente realizadas y que dieron lugar a la problemática hasta aquí estudiada. Coherentemente con ello la Agencia de Desarrollo Económico no hizo sino ejercer una facultad reconocida en los preceptos jurídicos precitados.

En este sentido, nada añade que nos encontremos ante un ente público de derecho privado, por cuanto a los efectos del desarrollo y extinción de la relación jurídico-laboral que vincula a la Agencia de Desarrollo Económico con el personal que presta sus servicios en la misma, la configuración de ésta no es diferente a la de cualquier empresario privado. Así, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido indirectamente que este derecho de opción en el caso de despido disciplinario, corresponde igualmente a las Administraciones Públicas cuando éstas actúen sometidas, en la contratación de su personal, al derecho privado (entre otras, STS de 20 de marzo de 1997), admitiendo que el titular del derecho de opción únicamente será el trabajador cuando así se establezca en el correspondiente convenio colectivo y con respecto a las condiciones previstas en el mismo.

Sin perjuicio de todo lo anteriormente señalado, -se le decía- puede solicitar, si lo considera oportuno, el asesoramiento de un profesional del derecho de su elección, que le informará de las vías adecuadas para obtener la defensa de los intereses que pretende. Así mismo puede recabar información ante el Colegio de Abogados de su provincia para que le sea designado abogado en Turno de Oficio, si concurren los requisitos necesarios para ello».

1.4. Infracciones y sanciones del Orden Social

Expediente **Q/370/00**. El reclamante presentó un escrito en esta Institución haciendo alusión a las incidencias acaecidas en la tramitación y resolución de un expediente sancionador originado por acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Admitida la queja a trámite y una vez recibida la documentación que habíamos solicitado a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, procedimos a informar al interesado en los siguientes términos:

«Previa petición formulada por esta Procuraduría, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila emitió informe en relación con la problemática que constituye el objeto de la presente queja, en el cual se hacía constar, textualmente, lo siguiente:

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Ávila extendió acta de infracción el 26.06.98 (Documento 1), por los hechos que en la misma se relatan. Notificada el 06.07.1998, la empresa presentó escrito de alegaciones el 17.07.98.

Por resolución del jefe de la Oficina Territorial de Trabajo de 04.09.1998, notificada el 09.09.1998, se confirma la sanción propuesta (Documento 2).

El día 22.09.1998, la empresa presenta recurso ordinario, que es estimado parcialmente, reduciendo la cuantía de la sanción, por resolución de la Delegación Territorial de 01.02.1999, notificada el 11.02.1999, la cual pone fin a la vía administrativa, y donde se inicia el plazo y modo para hacer efectiva la sanción, con la advertencia de que en caso de no efectuarse el pago en plazo, se procedería al cobro por el procedimiento de apremio.

La empresa, mediante escrito de fecha 01.03.1999, presenta recurso extraordinario de revisión, con petición de suspensión de la ejecución; subsanado por escrito de 02.03.1999.

El 26.04.1999 se notifica a la Empresa, resolución de la Delegación Territorial de 09.04.1999, donde se desestima la solicitud de suspensión de ejecución del acto administrativo, concediendo a la empresa un nuevo plazo para el ingreso de la sanción y advirtiéndola nuevamente que en caso de no efectuarse el pago en el plazo concedido se procedería al cobro por el procedimiento de apremio; transcurrido el plazo previsto, sin que se efectuase el pago, se procedió a la apertura de la citada vía de apremio.

Por resolución de la Delegación Territorial de 28.09.1999, notificada el 13.10.99, se desestimó el recurso extraordinario de revisión, el cual pone fin a la vía administrativa y es susceptible de recurso contencioso-administrativo en la forma y plazo indicados en la resolución.

El 19.10.1999 la empresa presenta escrito en el cual solicita se "decrete por quién proceda la caducidad de este procedimiento por el transcurso del plazo de seis meses y treinta días más desde la interposición del correspondiente recurso administrativo sin dictarse resolución expresa, emitiendo certificación en la que conste caducado el procedimiento y archivo de actuacio-

nes y notificando dicha certificación al interesado" remitiendo, en 15.02.2000 a la empresa, escrito de la Delegación Territorial de 10.02.2000 (Documento 6), en el cual se resuelve la cuestión planteada, sobre la cadu - cidad, en los términos que en el mismo constan.

Desde dicha Oficina Territorial se entiende que, tanto desde el punto de vista material como desde el for - mal, se han seguido las normas establecidas en el proce - dimiento para la imposición de sanciones por infraccio - nes en el orden social, así como el resto de la normativa aplicable, según consta en la documentación que obra en el expediente.

Al informe transcrito, se acompañan los documentos citados en el mismo que, por ser haber sido notificados personalmente en su día y, por tanto, conocido su conte - nido por Ud., no son reproducidos en esta comunica - ción.

A la vista de lo informado, cabe afirmar que, a juicio de esta Institución, no concurre irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Administración Auto - nómica en relación con la instrucción y resolución del procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social cometidas por la empre - sa.

La exposición de los fundamentos jurídicos en los que se apoya la afirmación anterior exige examinar los dos aspectos manifestados en el escrito que ha dado lugar a la queja que ahora se estudia: la regularidad formal del procedimiento en cuestión, en especial la caducidad del mismo alegada por el interesado; y la adecuación al sector del ordenamiento jurídico aplica - ble de la consecuencia material irrogada al autor de la queja, como consecuencia del ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito laboral por la Administra - ción Autonómica.

La primera de las cuestiones que han de ser objeto de análisis debe enmarcarse dentro de la normativa reguladora de los procedimientos establecidos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social. Tales procedimientos, de conformidad con lo dis - puesto en la disposición adicional séptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (publicada en el BOE número 285, de 27 de noviembre de 1992) se regirán "por su normativa específica y, subsidiariamente, por las dispo - siciones de esta Ley."

La normativa específica a la que se refiere el precep - to transcrito se integra por la Ley 8/1988, de 7 de abril (vigente en el momento en el que se tramitó el procedi - miento sancionador en cuestión y derogada, actualmen - te, por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agos - to), y, en especial, por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de Sanciones por Infracciones del Orden Social y para los Expedien - tes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social (publicado en el BOE número 132, de 3 de junio).

Considerado el régimen jurídico expuesto, no se observa la existencia en el supuesto planteado de incum - plimiento formal alguno que haya menoscabado los derechos que le asistían como interesado en el procedi - miento a través del cual la Administración ejerció su potestad punitiva.

En concreto, y en cuanto a la caducidad alegada, es preciso señalar que a la citada figura jurídica en el ámbito normativo que ahora nos ocupa se refiere el apartado tercero del artículo 20 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, en virtud del cual:

"Si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la fecha del acta, sin cómputo de las inte - rrupciones por causas imputables a los interesados o de la suspensión del procedimiento a que se refiere este Reglamento, se iniciará el cómputo del plazo de treinta días establecido en el artículo 43.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedi - miento Administrativo Común. Transcurrido el plazo de caducidad el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caduca - do el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones".

Ahora bien, la figura regulada en el precepto citado, cuyo contenido actualmente debe interpretarse a la luz de las modificaciones introducidas en el articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la Ley 4/1999, de 13 de enero, no resulta aplicable en el procedimiento cuya irregularidad se ha denunciado ante esta Institu - ción, puesto que el mismo se inició mediante acta de infracción en materia de riesgos laborales extendida por la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Ávila con fecha 26 de junio de 1998, finalizando mediante Resolución adoptada por el Jefe de la Oficina Territorial de Trabajo de Ávila con fecha 4 de septiem - bre de 1998, es decir, antes de que transcurrieran seis meses desde la fecha del acta de infracción.

Abundando en lo anterior, no cabe hablar de caduci - dad del procedimiento por el transcurso de más de seis meses desde la interposición de un recurso extraordina - rio de revisión frente al acto administrativo que puso fin al procedimiento, y su resolución expresa por el órgano competente.

En efecto, la interposición de un recurso administra - tivo da lugar a un nuevo procedimiento que, sin perjui - cio de que su objeto sea la impugnación de una resolu - ción administrativa, se caracteriza por su autonomía formal respecto de aquél en el que se produjo la actua - ción administrativa recurrida. Esta autonomía excluye la aplicación de la norma relativa a la caducidad del pro - cedimiento, contenida en el artículo 20.3 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, al transcurso de un

período temporal superior a los seis meses entre la interposición del recurso y su resolución expresa.

Muy al contrario, para identificar las consecuencias jurídicas del transcurso temporal señalado se debe acudir a las normas procedimentales propias del recurso en cuestión que, en este caso, son las reguladoras del recurso extraordinario de revisión. En concreto, el apartado tercero del artículo 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone al respecto:

"Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa."

En definitiva, el transcurso de un período de tiempo superior a los tres meses entre la interposición y la resolución de un recurso extraordinario de revisión, originará la desestimación presunta del mismo, sin perjuicio de la obligación de resolver expresamente que vincula, en todo caso, a las Administraciones Públicas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no resultando aplicable la figura de la caducidad del procedimiento.

El segundo de los aspectos de la cuestión controvertida manifestados en el escrito inicial tenía por objeto la presunta irregularidad del resultado material del procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones del orden social al que se refiere la queja.

Al respecto, procede señalar que no es función del Procurador del Común suplir las vías normales de actuación de la Administración ni a los Tribunales de Justicia, concretándose sus competencias en la posibilidad de formular sugerencias o recomendaciones a los órganos administrativos cuando considera que en los hechos motivo de una queja pueda existir una actuación irregular de la Administración que afecte a alguno de los derechos individuales o colectivos reconocidos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. La mera discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de competencias del órgano correspondiente, no puede considerarse constitutiva de una irregularidad.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe indicar que esta Institución comparte los criterios manifestados, tanto en el Dictamen del Consejo de Estado como en la Resolución del recurso extraordinario de revisión adoptada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, con fecha 28 de septiembre de 1999.

En este sentido, se pone en conocimiento, a efectos informativos, el especial carácter probatorio que el ordenamiento jurídico concede a las actas de infracción extendidas por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Así lo establece la disposición adicional cuarta.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (publicada en el BOE número 277, de 15 de noviembre), en virtud de la cual:

"Los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación observando los requisitos legales pertinentes tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados…"

Esta singular fuerza probatoria de las actas de infracción extendidas por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se encuentra refrendada en el artículo 15 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, es especialmente determinante en los procedimientos para la imposición de sanciones por la comisión de infracciones en el orden social, tal y como se puede comprobar en el desarrollo y resultado del procedimiento que se halla en el origen de la queja presentada ante esta Institución».

En virtud de todo lo expuesto, se procedió a dar por terminado el expediente.

2. SEGURIDAD SOCIAL

Se sigue manteniendo la tendencia de años anteriores en cuanto al número de reclamaciones referidas a la Seguridad Social. En este sentido hay que dejar constancia que únicamente han sido transferidas las competencias de ejecución, en cuanto se refieren a las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, INSERSO (art. 36.3 del Estatuto de Autonomía), si bien la determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuarán de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el nº 17.1 del art. 149 de la Constitución.

Por ello, no siendo posible una labor directa de supervisión sobre la actuación de la Administración de la Seguridad Social, el Procurador del Común viene realizando en esta área una labor informativa y de colaboración institucional que permita en definitiva el acercamiento del ciudadano a la administración.

Cualquier sistema de Seguridad Social tiene como finalidad garantizar a las personas incluidas en su campo de aplicación una adecuada protección de las situaciones y contingencias que a un ciudadano pueden acaecerle a lo largo de su vida. La progresiva elevación del nivel de vida de los ciudadanos en los aspectos económico y social, unido a la práctica generalización del sistema, hacen necesario aumentar, no sólo la cantidad de prestaciones, sino también la calidad de estas, para así poder las Administraciones competentes otorgar un grado de bienestar cada vez más demandado por los ciudadanos, adaptándose a los cambios que se van operando en las

circunstancias sociológicas de la población y en sus hábitos y costumbres.

Las quejas incluidas en este apartado se refieren, tanto al funcionamiento de los órganos encargados de la gestión de las prestaciones, como las relativas al acceso y disfrute de las distintas prestaciones que el sistema contiene, siendo el denominador común de todas ellas la adecuada protección que los ciudadanos demandan ante las situaciones de necesidad en que se encuentran al producirse el evento o contingencia que cubre el sistema.

Al igual que en los años anteriores, no se han remitido todas las quejas al Defensor del Pueblo, bien porque plantean situaciones de especial urgencia o necesidad, bien porque a veces son problemas formales para los que resulta más rápido y eficaz una actuación directa por nuestra parte para tratar de dar una solución al problema planteado, y sólo si no es posible lograrlo se remite al Defensor del Pueblo.

Destacaremos igualmente, al ser considerable su número, los asuntos que no plantean reclamación alguna frente a la Administración, sino que lo que demandan es información, bien sobre el acceso a una determinada prestación y las condiciones para tener derecho a la misma, o bien sobre la inclusión en el sistema, generalmente referidos a los Regímenes Especiales de Seguridad Social.

2.1. Prestaciones no contributivas

En relación con el expediente **Q/1384/00**, el compareciente manifestaba su disconformidad con las actuaciones llevadas a cabo por la Gerencia de Servicios Sociales de Salamanca, que le había solicitado el reintegro de cantidades indebidamente reconocidas y percibidas.

A la vista del informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, en el cual se relatan las actuaciones llevadas a cabo en el expediente de pensión de jubilación no contributiva motivador de la queja, esta Institución consideró que no concurría irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca, en su doble vertiente de extinguir la prestación concedida y solicitar el reintegro de lo indebidamente percibido.

En primer lugar, la revisión de oficio de la cuantía de la pensión reconocida se ha llevado a efecto con respeto a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico aplicable. En concreto, el art. 25 del RD 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen prestaciones no contributivas (publicado en el Boletín Oficial del Estado número 69, de 21 de marzo de 1991) dispone:

"1. Las pensiones reconocidas podrán ser revisadas de oficio por el órgano gestor o a solicitud del interesado o su representante, cuando se produzca variación en cualquiera de los requisitos que dé lugar a modificación de la cuantía de aquéllas, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 5º de este Real Decreto.

2. Las revisiones se realizarán con arreglo al procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a las pensiones. En los casos en que la revisión de oficio se base en hechos, alegaciones o pruebas no aducidas por el interesado, el expediente se pondrá necesariamente de manifiesto a éste para que, en un plazo no inferior a diez ni superior a quince días hábiles, alegue y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

3. La regularización de las cuantías de pensión percibidas en el año inmediatamente anterior, que pueda producirse como consecuencia de la realización del control anual de recursos a que se refiere el art. 16.2 de este Real Decreto, deberá estar efectuada el 31 de octubre de cada año. Transcurrido este plazo sin realizarse la revisión, se considerará definitiva la cuantía de pensión percibida en el año inmediatamente anterior, salvo que la cuantía que hubiese correspondido percibir fuese superior, o que el interesado no hubiese presentado en plazo la declaración de ingresos o rentas computables a que se refiere el párrafo primero de dicho precepto o no hubiese facilitado correctamente los datos objeto de declaración; en estos dos últimos supuestos vendrá obligado a devolver las cantidades que indebidamente haya podido percibir."

En el supuesto objeto de la presente queja, concurren las siguientes circunstancias:

· El reclamante, como beneficiario de pensión no contributiva en concepto de jubilación, ha formalizado anualmente la declaración de ingresos anuales de la unidad económica de convivencia de la que forma parte.

· Por resolución de 25/10/1994, se revisó la cuantía de la pensión que venía percibiendo como consecuencia de la declaración anual formulada en dicho año, fijándose la misma en 31.530 Ptas./mes con efectos de 01/01/1993 para dicho año y de 32.635 para el ejercicio de 1994. El interesado recibió en concepto de atrasos (diferencia entre lo percibido y lo que debería haber percibido) de los años 1993 y 1994, la cantidad de 575.710 Ptas.

· Posteriormente, en base a la declaración anual presentada en el año 1997 por el interesado, en la que constaba que habían variado el nº de miembros de la unidad económica así como los ingresos de la misma, motivó que se dictara nueva resolución por la que se revisaba la cuantía de la pensión que venía percibiendo, quedando establecida ésta en 27.470 Ptas./mes para el año 1996, y 28.190 Ptas./mes para el año 1997, resultando de ello que el reclamante había percibido indebidamente la cantidad de 113.540 Ptas. en el año 1996. De dicho reintegro se dio traslado a la Tesorería de la Seguridad Social al objeto de su tramitación.

· Con fecha 28/4/2000, se dictó nueva resolución por medio de la cual se extinguía el derecho a la pensión

no contributiva de jubilación con efectos de 31/12/1998, en base a que los recursos económicos de la unidad económica de la que forma parte el interesado superaban el límite de acumulación de recursos establecido legalmente. Dicha resolución fue notificada mediante correo certificado con acuse de recibo el 09/05/2000, y la misma es firme por no haber sido recurrida.

Esta modificación encuentra su fundamento legal, como se ha manifestado por la Administración regional en su resolución de 28 de abril de 2000, en los siguientes motivos:

a) La conservación de la pensión y la cuantía de la misma viene condicionada no sólo por los ingresos del propio interesado, sino también por los ingresos de la unidad económica de convivencia en la que está integrado el beneficiario (art. 168 y 145 y 145.6 de la Ley General de Seguridad Social, RDLeg 1/94, de 20 de junio, y art. 14 del RD 357/1991, de 15 de marzo).

b) La cuantía mínima de la pensión no contributiva será en cualquier caso igual o superior al 25% de la cuantía anual de la pensión que fija los presupuestos generales del Estado (art. 14.4 RD 347/1991 y art. 145.4 LGSS RDLeg 1/94 de 20 de junio.

c) Por imperativo legal (art. 170 y 149 de la LGSS, RDLeg 1/94, de 20 de junio, y art. 16 y 25 del RD 357/1991, de 15 de marzo), todos los beneficiarios deben presentar en el primer trimestre de cada año una declaración de los ingresos de la unidad económica de la que forman parte y referida al año inmediato precedente, resultando en ello que la revisión material que legalmente se realiza cada año va referida al año anterior a aquel en la que se formula la declaración.

d) Con fecha 13/03/2000, el interesado presentó la declaración anual de ingresos de la unidad económica.

La declaración y la documentación adjuntada, revelaba que dicha unidad estaba integrada por tres miembros y que los recursos de la misma superaban el límite legal de recursos para una unidad de convivencia de tres miembros en la que existe primer grado de consanguinidad.

En base a lo anterior se procedió a la extinción de la pensión.

Por todo ello dimos por concluido el expediente y comunicamos el cierre del mismo al interesado.

No ocurrió lo mismo con el expediente **Q/202/00,** dando lugar a las siguientes actuaciones:

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, se remitió por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos informe, en el cual se hacía constar textualmente:

*"En relación con el escrito de queja presentado en la Institución del Procurador del Común de Castilla y León registrado con el número de referencia **Q/202/00** referente al expediente de pensión de invalidez no contributiva del reclamante, esta Gerencia Territorial de Servicios Sociales informa de lo siguiente:*

- El quejoso solicitó Pensión de Jubilación No Contributiva en fecha 30 de diciembre de 1994.

- Por Resolución de 7 de febrero de 1995 se reconoció el derecho a la misma con efectos de 1 de enero de 1995 y en la cuantía máxima establecida para dicho ejercicio (…).

- En los ejercicios 1996 y 1997 presentó, dentro de plazo, las declaraciones individuales de pensionista referidas a los datos económicos de los años anteriores, confirmándose la cuantía máxima por parte de esta Gerencia Territorial, según lo declarado (junto con las declaraciones individuales se adjuntó la declaración del IRPF).

- En fecha 23 de febrero de 1999 presentó la declaración individual de pensionista del año 1999 indicando en el apartado de datos económicos de 1998 los miembros de su familia que constan en el expediente y el importe (…), adjuntando la declaración del IRPF del ejercicio 1997 de su padre y de su madre.

- Ante la documentación presentada, se procedió por parte de la Gerencia Territorial a la revisión de la cuantía de la pensión de invalidez no contributiva conforme a lo dispuesto en el artículo 25 del Real Decreto 357/91, de 15 de marzo, dictándose resolución en fecha 1 de enero de 2000 por medio de la cual se producía la extinción del derecho a la pensión no contributiva por superar los recursos económicos de la unidad de convivencia el límite de acumulación de recursos establecido (artículo 144.1 d) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).

Al respecto, es preciso mencionar que en base al artículo 25 del Real Decreto 357/91, de 15 de marzo, que establece que las pensiones podrán ser revisadas de oficio por el órgano gestor, cuando se produzca variación en cualquiera de los requisitos que de lugar a modificación en la cuantía de aquellas, esta Gerencia Territorial procede a revisar de oficio la pensión no contributiva, comprobándose que los recursos de la unidad económica de convivencia en el ejercicio 1997 (…) supera el limite de acumulación de recursos establecidos para la unidad económica de convivencia formada por 6 miembros en 1997 (…), produciéndose, por tanto la extinción del derecho junto con la obligación de reintegrar los importes indebidamente percibidos desde el 1 de enero de 1997.

En este sentido, el artículo 45 del TRLGSS establece que quien haya percibido indebidamente prestaciones de la Seguridad Social vendrá obligado a reintegrar su importe.

Asimismo el artículo 45.3 del TRLGSS, en su redac - ción dada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, establece que la obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los 5 años contados a partir de la fecha de su cobro, o desde que fue posible ejercitar la acción para su devolu - ción, con independencia de la causa que originó la per - cepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la Entidad Gesto - ra.

- Contra la citada resolución, se interpuso en fecha 1 de febrero de 2000 reclamación previa a la vía jurisdic - cional social, desestimándose la misma por resolución de fecha 8 de febrero de 2000, significándole que esta resolución es definitiva en vía administrativa, pudiendo interponer contra la misma demanda ante el juzgado de lo social en el plazo de los 30 días a contar desde el día siguiente a la fecha de recepción de la presente Resolu - ción (artículo 71.5 del texto refundido de la Ley de Pro - cedimiento Laboral aprobado por Real Decreto-ley2/95 de 7 de abril).

- El 18 de enero de 2000 la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social nos informa del reconocimiento del derecho a la prestación por hijo a cargo con efectos de 1 de enero de 2000, adoptándose dicha resolución tras la opción ejercida a favor de esta última prestación en base al artículo 18.2 1 RD 357/91 de 15 de marzo."

A la vista de todo lo informado, procede señalar que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación administrativa desarrollada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos exige examinar las facultades revocatorias de los sujetos públicos a la luz del ordenamiento jurídico vigente y, en especial, aquéllas que se ejercen en el concreto ámbito material de las prestaciones no contributivas. No cabe, consecuentemente, la aplicación de la extensa doctrina del Tribunal Supremo relativa al plazo del que dispone la Administración Pública para exigir a los beneficiarios la devolución de las prestaciones contributivas indebidamente percibidas.

La regulación específica que ahora nos ocupa se contiene, esencialmente, en el art. 25 del RD 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen prestaciones no contributivas, en virtud del cual:

"1. Las pensiones reconocidas podrán ser revisadas de oficio por el órgano gestor o a solicitud del interesado o su representante, cuando se produzca variación en cualquiera de los requisitos que dé lugar a modificación de la cuantía de aquéllas, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 5º de este Real Decreto.

2. Las revisiones se realizarán con arreglo al procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a las pensiones. En los casos en que la revisión de oficio se base en hechos, alegaciones o pruebas no aducidas por el interesado, el expediente se pondrá necesariamente de manifiesto a éste para que, en un plazo no inferior a diez ni superior a quince días hábiles, alegue y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

3. La regularización de las cuantías de pensión percibidas en el año inmediatamente anterior, que pueda producirse como consecuencia de la realización del control anual de recursos a que se refiere el art. 16.2 de este Real Decreto, deberá estar efectuada el 31 de octubre de cada año. Transcurrido este plazo sin realizarse la revisión, se considerará definitiva la cuantía de pensión percibida en el año inmediatamente anterior, salvo que la cuantía que hubiese correspondido percibir fuese superior, o que el interesado no hubiese presentado en plazo la declaración de ingresos o rentas computables a que se refiere el párrafo primero de dicho precepto o no hubiese facilitado correctamente los datos objeto de declaración; en estos dos últimos supuestos vendrá obligado a devolver las cantidades que indebidamente haya podido percibir."

Consecuencia del ejercicio legalmente correcto de esta revisión es la obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas. Así se establece en el art. 45 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, cuyo apartado primero dispone:

"Los trabajadores y las demás personas que hayan percibido indebidamente prestaciones de la Seguridad Social vendrán obligados a reintegrar su importe."

Esta obligación, de conformidad con lo previsto en el apartado tercero del mismo precepto "prescribirá a los cuatro años, contados a partir de la fecha de su cobro, o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la Entidad Gestora."

Este apartado, que fue incluido por el art. 37 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos de 1998, admite, incluso, la obligación de reintegro de lo indebidamente percibido cuando el error sea imputable a la propia Administración.

No obstante lo anterior, la amplitud con la que el ordenamiento jurídico diseña las facultades revocatorias de la Administración Pública en el ámbito de las prestaciones integrantes de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, ha sido parcialmente restringida en la interpretación que los Tribunales han realizado de las mismas, en aras de garantizar los derechos de los ciudadanos frente a la actividad de los sujetos públicos en la materia.

Concretamente, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado reiteradamente y con carácter general (valga por todas la STS de 19 de marzo de 1997) que

"...el reintegro de lo indebidamente satisfecho sólo es autorizado en las leyes de presupuestos a las situaciones de regularización definitiva de los señalamientos provisionales...".

Conectando la doctrina anterior con el régimen jurídico específico regulador de la revisión de oficio de las prestaciones no contributivas, cabe señalar que, de conformidad con la letra del párrafo tercero del art. 25 del RD 357/1991, de 15 de marzo, aquéllas únicamente adquieren carácter definitivo en su cuantía cuando, llegado el 31 de octubre del año siguiente a su percepción, la Administración Pública no lleva a cabo actuación alguna de revisión.

En otras palabras, cuando llegada la fecha anteriormente señalada no se haya iniciado actuación revisora alguna, la cuantía de la prestación no contributiva percibida en la anualidad inmediatamente anterior adquiere carácter definitivo, y por tanto no podrá ser exigida su devolución al beneficiario por la entidad gestora, en este caso la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

Esta regla general, de conformidad con el reiterado párrafo tercero del art. 25 del RD 357/1991, de 15 de marzo, tiene tres excepciones:

a) Que la cuantía que hubiese correspondido percibir al beneficiario fuese superior a la realmente abonada.

b) Que el interesado no hubiese presentado en plazo la declaración de ingresos o rentas computables a que se refiere el apartado segundo del art. 16 del RD 357/1991, de 15 de marzo.

c) Que el beneficiario no hubiese facilitado correctamente los datos objeto de declaración.

En el supuesto que constituye el objeto de la presente queja, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos procedió, mediante resolución de fecha 10 de enero de 2000, a la revisión y extinción de la pensión de invalidez no contributiva que venía percibiendo durante los años 1997, 1998 y 1999, el autor de la queja. Con la misma fecha, y través de la resolución administrativa precitada, se le comunica la obligación de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas en las anualidades precitadas.

En este sentido, el reintegro de las cantidades correspondientes al año 1999, considerando la fecha de la resolución revisora, entraría dentro de la regla general ya que, como hemos señalado, tales cantidades no habían adquirido aún carácter definitivo, a estos efectos.

Diferente debe ser el tratamiento jurídico otorgado a la obligación de reintegro de las cantidades abonadas por la Entidad Gestora en las anualidades 1997 y 1998. De conformidad con la normativa expuesta, las cuantías efectivamente percibidas por la beneficiaria en el período temporal citado tenían carácter definitivo y, por tanto, la exigencia del reintegro de las mismas ha de fundamentarse en alguna de las excepciones contenidas en el párrafo tercero del art. 25 del RD 357/1991, de 15 de marzo.

A la vista del contenido del informe obrante en el expediente, procede afirmar que no concurre en el presente caso ninguna de las dos primeras excepciones anteriormente citadas.

En relación con la primera de ellas, es obvio que no correspondía al beneficiario percibir una cantidad superior a la efectivamente abonada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos sino que, muy al contrario, la consecuencia del ejercicio de la acción revisora por el sujeto público competente es la extinción total de la prestación, con fecha de efectos de 1 de enero de 2000. A mayor abundamiento, cabe señalar que, aun concurriendo esta excepción, la consecuencia jurídica de la misma no es el reintegro de cantidades por el beneficiario de la prestación sino, al contrario, el abono por la Entidad Gestora de la diferencia constatada entre las cuantías económicas efectivamente percibidas y aquellas a las que tuviera derecho el beneficiario de la prestación.

Así mismo, del informe emitido a petición de esta Institución por esa Delegación Territorial no se desprende de un incumplimiento del beneficiario de la prestación, o de sus representantes, en su obligación de presentar en el primer trimestre de cada año una declaración de los ingresos o rentas computables, de la respectiva unidad económica de convivencia, referidos al año inmediatamente anterior, obligación establecida en la Disposición Adicional quinta de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y en el apartado segundo del art. 16 del RD 357/1991, de 15 de marzo.

Considerando lo anterior, es la última de las excepciones a la regla general establecidas en el art. 25 del RD 357/1991, de 15 de marzo, la que parece haber servido de fundamento a la decisión administrativa adoptada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos. En relación con la concurrencia de la misma en el supuesto planteado, cabe manifestar que de la documentación obrante en esta Procuraduría no se desprende de una forma meridiana que los datos económicos relativos a los ingresos y rentas de la unidad familiar en los años 1997 y 1998 proporcionados por el beneficiario de la prestación hayan sido incorrectos.

En este sentido, el autor de la queja señala expresamente en su escrito inicial que ha procedido a la entrega periódica de la documentación solicitada y, en especial, de las copias de las declaraciones del Impuesto sobre la renta de las personas físicas de los miembros de la unidad familiar del beneficiario de la prestación.

Del mismo modo, otro dato a considerar por esta Institución a la hora de valorar la corrección de los datos proporcionados a la Administración por el beneficiario de la prestación está en el previsible derecho que asistía a los padres de aquél a percibir de la Entidad Gestora de

la Seguridad Social y en el mismo período temporal, una asignación económica por hijo minusválido a cargo. Esta prestación tiene una naturaleza incompatible con la prestación de invalidez no contributiva que inicialmente fue reconocida por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, de conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo del art. 18 del RD 357/1991, de 15 de marzo, en virtud del cual:

"Asimismo, la condición de pensionista de invalidez o jubilación en las modalidades no contributivas por parte del hijo con minusvalía es incompatible con el derecho de los padres o de aquél, cuando sea huérfano absoluto, a percibir la asignación económica por hijo a cargo regulada por los apartados 3.2 y 3.3 del art. 167 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada por el art. 3º de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre.

En tales supuestos deberá ejercerse la correspondiente opción que, en el caso de que los beneficiarios sean diferentes, deberá formularse previo acuerdo de ambos. A falta de acuerdo, prevalecerá el derecho a la pensión de invalidez o jubilación, en su modalidad no contributiva.

En los casos en que se viniese percibiendo una pensión no contributiva y se optase a favor de la asignación económica por hijo minusválido a cargo, los efectos económicos de la pensión no contributiva se extenderán hasta el último día del mes anterior a aquel en que han de surtir efectos económicos las asignaciones por hijo a cargo reconocidas."

Este derecho potencial de los padres del beneficiario de la prestación, cuya revisión ha dado lugar a la presente queja, a percibir alternativamente a la anterior otra prestación integrante del régimen general de protección del Sistema de Seguridad Social, al tiempo que permite excluir la mala fe del autor de la queja, o de sus representantes, a la hora de proporcionar los datos económicos exigidos por la normativa vigente, aconseja una especial diligencia de la Administración Pública en el momento de ejercer sus facultades revisoras, ya que el perjuicio económico causado al destinatario de la acción administrativa revocatoria se materializa en las cantidades económicas dejadas de percibir debido a la incompatibilidad jurídica de la prestación económica por hijo a cargo con la inicialmente reconocida al autor de la queja.

Lo hasta aquí expuesto lleva a esta Institución a instar a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos a la verificación de la corrección de los datos económicos proporcionados periódicamente por el beneficiario de la pensión de invalidez no contributiva.

Si como resultado de la citada verificación, se acreditara la ausencia de inexactitudes en los datos correspondientes a ingresos y rentas de los miembros de la unidad familiar puestos de manifiesto por la beneficiaria de la prestación el primer trimestre de los ejercicios 1998 y 1999 referidos a las anualidades inmediatamente anteriores, no concurriría la excepción a la regla general establecida en el apartado tercero del art. 25 del RD 357/1991, de 15 de marzo, y, por tanto, las cantidades percibidas en los ejercicios 1997 y 1998 habrían adquirido la condición de definitivas, no siendo jurídicamente posible la exigencia de su reintegro por la Entidad Gestora.

En este caso, el respeto a la legalidad vigente y la garantía de los derechos de los ciudadanos frente a la acción de los sujetos públicos exigiría la revocación parcial de las resoluciones de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos de 10 de enero y 8 de febrero de 2000 en el sentido de exigir únicamente el reintegro de las cantidades percibidas durante el ejercicio 1999, aplicando para ello el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se formuló la siguiente Resolución:

"Primero.- Verificar la corrección de los datos económicos proporcionados en el primer trimestre de los años 1998 y 1999, referidos a las anualidades inmediatamente anteriores, a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos por la beneficiaria, o por sus representantes, de la prestación de invalidez no contributiva cuyas actuaciones integran el expediente.

Segundo.- En su caso, revocar parcialmente las Resoluciones de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos de 10 de enero y 8 de febrero de 2000, dejando sin efectos la obligación de reintegrar las cantidades percibidas en los ejercicios 1997 y 1998 y abonando, nuevamente, las cantidades reintegradas".

Pues bien, la Administración nos contesta señalando que en relación con los hechos que integraban el objeto de la queja habían recaído dos sentencias judiciales, las cuales ratificaban el criterio seguido por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos en el momento de proceder a la revisión de la pensión no contributiva del reclamante, en cuanto a la valoración de los recursos económicos de su unidad económica de convivencia.

Ante la circunstancia señalada cabe hacer dos apreciaciones:

1ª.- Esta Institución desconocía absolutamente la existencia de las citadas resoluciones judiciales, por cuanto las mismas no fueron puestas de manifiesto ni en el informe remitido por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos, ni en escrito alguno enviado por el autor de la queja, aun cuando en el acuse de recibo remitido a la interesada se le advertía expresamente del deber de poner en conocimiento de esta Procuraduría el

ejercicio de sus derechos en relación con los hechos planteados ante los Tribunales de Justicia.

En relación con la circunstancia señalada debe tenerse en cuenta que nuestra Constitución, en su art. 117.1, proclama el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y que dicho principio impide la revisión por parte de esta Institución de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales.

En virtud de lo expuesto, procede señalar que, de haber tenido conocimiento de la existencia de procedimientos judiciales pendientes o conclusos en relación con los hechos que constituyen el objeto de la queja de referencia, esta Institución no hubiera procedido a la emisión de Resolución alguna al respecto.

2ª.- Es conveniente resaltar, no obstante, que entre los pronunciamientos judiciales citados, cuyo contenido prevalece en todo caso, y la resolución emanada de esta Procuraduría no existe contradicción alguna.

En este sentido, si bien la resolución precitada señalaba una posible revocación de las resoluciones de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos de 10 de enero y 8 de febrero de 2000, subordinaba la misma a la previa verificación de la corrección de los datos económicos proporcionados en el primer trimestre de los años 1998 y 1999 por el interesado. Pues bien, ambos pronunciamientos judiciales señalan expresamente que tal corrección en los datos proporcionados no existió.

Por tanto, no procede revocar los acuerdos adoptados por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos con arreglo a derecho, por cuanto los datos proporcionados por el beneficiario de la prestación revisada fueron incorrectos.

Así mismo, cabe reiterar que, aun cuando existiera contradicción, en el supuesto que nos ocupa, entre la resolución de esta Procuraduría y las sentencias precitadas, prevalecería, como no puede ser de otra forma, lo establecido por estas últimas.

De todas estas reflexiones dimos traslado a la Administración afectada.

2.2. Pensiones públicas

Expediente **Q/1227/00.** El motivo de la queja era la demora excesiva originada en la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León en la remisión de la documentación necesaria para el reconocimiento de la pensión de jubilación del régimen de clases pasivas del Estado de un funcionario del Cuerpo de Maestros.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Consejería el informe siguiente:

"El Acuerdo de Jubilación, normalizado en el documento F.15R, se remitió por la Dirección Provincial de Segovia para la firma del órgano competente (Director General de Recursos Humanos), con fecha de 14 de abril de 2000, no obstante dicho documento es insuficiente para el reconocimiento de la pensión de jubilación, dado que se exige la iniciación del procedimiento de reconocimiento de la pensión del régimen de clases pasivas del Estado, requerido por resolución de 29 de diciembre de 1995, el cual constaba en el Ministerio de Educación y Cultura, por lo que hubo que reclamarlo a este organismo.

En consecuencia, el expediente completo que debe enviarse a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas no ha tenido entrada en esta Dirección General hasta principios del mes de junio, siendo inmediatamente remitido, en la misma fecha, al órgano competente del Ministerio (Dirección General de Costes) donde están siguiendo los trámites de procedimiento oportunos."

A la vista de lo informado, y de conformidad con la normativa vigente, cabe realizar las siguientes apreciaciones relativas a la cuestión que constituye el objeto de la presente queja:

La disposición final primera de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en relación con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, facultó a la Secretaría de Estado para la Administración Pública para que procediera a la modificación de los procedimientos de jubilación del personal civil incluido en el ámbito de cobertura del régimen de clases pasivas del Estado, con el fin de agilizar o simplificar los trámites necesarios para proceder al reconocimiento y pago de las pensiones públicas.

A tal finalidad respondió la resolución de 29 de diciembre de 1995 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, complementada posteriormente por la resolución de 24 de julio de 1998. A los efectos que aquí nos interesan, el punto quinto de la citada resolución, dedicado a regular el procedimiento de jubilación por incapacidad permanente para el servicio, en su apartado 3.2 establece expresamente:

"En el caso de que la resolución adoptada fuera la jubilación del funcionario por incapacidad permanente para el servicio, el órgano de jubilación deberá cumplimentar, dentro del plazo de los diez días siguientes a la fecha de resolución de jubilación, el correspondiente impreso de iniciación de oficio del procedimiento de reconocimiento de pensión de jubilación, remitiéndolo, junto con la documentación pertinente, a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas."

La aplicación de la norma de referencia a nuestra Comunidad Autónoma encuentra su justificación en la

inclusión dentro del ámbito personal de aplicación de la misma de la persona cuyo expediente de jubilación ha dado lugar al planteamiento de la presente queja.

De la lectura del citado precepto se desprende que, para garantizar la máxima eficacia y rapidez en los procedimientos dirigidos al reconocimiento de la pensión de jubilación, el órgano competente debe remitir el expediente completo a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas en un plazo temporal máximo de 10 días, que según la regla general contenida en el art. 48 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se entenderán como días hábiles.

En este sentido, en el supuesto planteado en la presente queja, el acuerdo de jubilación lleva fecha de 14 de abril de 2000, no remitiéndose el expediente completo a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas hasta principios del mes de junio, según consta en el informe remitido a esta Institución. De lo anterior se desprende el incumplimiento del plazo señalado, y por tanto, el retraso en el desarrollo de los trámites necesarios para el reconocimiento de la pensión correspondiente a la situación jurídica ya reconocida. Del citado retraso es responsable el órgano de jubilación, que en este caso se integra en el seno de esa Consejería, sin perjuicio de que el mismo se haya generado por una posible descoordinación con los órganos estatales integrados en el actual Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

No se escapa a esta Institución que la situación anterior se manifiesta en un ámbito sectorial, como es el de la enseñanza no universitaria, afectado por un reciente traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León, operado mediante el RD 1340/1999, de 31 de julio, y que tuvo efectividad a partir del día 1 de enero de 2000. Sin embargo, esta circunstancia, si bien puede explicar ciertos desajustes iniciales, no puede justificar jurídicamente que el particular sufra las consecuencias del cambio en la asunción de competencias.

Los principios de eficacia y coordinación que han de presidir la totalidad de la actuación administrativa, en virtud de lo dispuesto en el art. 103 de la Constitución Española, y el sometimiento pleno a la ley y al Derecho de aquélla, tienen virtualidad y vinculan en su actividad a los sujetos públicos en todo caso, debiendo poner las Administraciones públicas afectadas los medios necesarios para que situaciones de transferencia de funciones y de servicios adscritas a las mismas no supongan una quiebra de aquellos principios en detrimento del ciudadano.

En el caso particular planteado en la presente queja, no obstante, y a pesar de ser cierto el incumplimiento por el órgano de jubilación del plazo al que nos hemos referido, el reconocimiento y abono por el órgano competente, en este caso de carácter estatal, de la pensión de jubilación con efectos retroactivos a la fecha del Acuerdo de Jubilación (14 de abril de 2000), si ello procediera, garantiza que el retraso en la percepción de la pensión no afecte a la cuantía económica de la misma. Ello sin perjuicio del derecho que asiste al particular de reclamar otros posibles daños económicos adicionales y vinculados directamente con el retraso señalado, si entendiera que existen, a través del procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, regulado legalmente en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y desarrollado por vía reglamentaria a través 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.

Desde una perspectiva general, cabe instar a esa Administración para que adopte las medidas necesarias para no frustrar la finalidad de la resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 29 de diciembre de 1995, y que ya había sido manifestada por el legislador, de agilizar y simplificar los trámites necesarios para proceder al reconocimiento y pago de las pensiones públicas, cumpliendo para ello los plazos previstos en la citada norma en cuanto afecten a órganos de esa Consejería de Educación y Cultura.

Por último señalar que, si bien legalmente nada impide que la Administración acuda a la figura de la ampliación de plazos, regulada en el art. 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a los efectos de extender el concedido en la resolución de 29 de diciembre de 1995, para cumplimentar el correspondiente impreso de iniciación de oficio del procedimiento de reconocimiento de pensión de jubilación y remitirlo junto con la documentación pertinente a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, la propia naturaleza del trámite indicado y la amplitud suficiente del plazo concedido para llevarlo a cabo aconsejan que sólo se utilice esta posibilidad en supuestos excepcionales.

Por todo ello, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se formuló a la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León la siguiente Resolución:

"Adoptar las medidas necesarias en orden a garanti - zar el cumplimiento de los plazos establecidos en la Resolución de la Secretaría de Estado para la Adminis - tración Pública de 29 de diciembre de 1995, cuando ésta resulte aplicable a órganos de esa Consejería, con la finalidad de agilizar los trámites necesarios para que se proceda por quien corresponda al reconocimiento y pago de las pensiones públicas."

3. SERVICIOS SOCIALES

3.1. Minusvalías

3.1.1. Valoración

El RD 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento de reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía ha derogado el RD 172371981, de 24 de julio y parcialmente la Orden de 8 de marzo de 1984. La nueva regulación establece una puntuación ligeramente inferior a la recogida en la normativa anterior a la hora de valorar las deficiencias anatómicas y funcionales, lo que ha supuesto que los órganos administrativos califiquen los porcentajes de minusvalías más bajos.

Esa modificación normativa, en líneas generales, responde a las expectativas existentes en el avance de las terapias rehabilitadoras y en la integración de las personas discapacitadas así como a una mayor eficacia de las ayudas técnicas. Sin embargo, en casos concretos ha supuesto un agravio comparativo, cuando no un deterioro de la calidad de vida, sobre todo si se produce una disminución del porcentaje de minusvalía reconocido como consecuencia de una revisión.

- Calificación

En el expediente **Q/299/00** se aludía a los problemas con los que se enfrentan las personas con discapacidad a causa de la Diabetes. Los reclamantes mostraban una abierta disconformidad con el contenido del RD 1971/1999, de 23 de diciembre, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía y, concretamente, con la valoración que dicha norma recoge para la discapacidad procedente de la Diabetes Mellitus, al establecer los criterios de valoración de la discapacidad originada por deficiencias del sistema endocrino en relación con el tejido insular pancreático.

Así, en el caso de la Diabetes Mellitus se prevé un porcentaje de discapacidad no superior al 24% para aquellos supuestos en los que el paciente diagnosticado como tal se mantenga asintomático y el tratamiento correcto, dietético y farmacológico, no sea capaz de mantener repetidamente un adecuado control o existan evidencias de microgangiopatía diabética definida por retinopatía o albuminaria persistente superior a 30 mg/dl. Dicho porcentaje no llega al 33% preciso para que una persona sea considerada minusválida.

De igual forma, por lo que hace a las hipoglucemias, éstas únicamente se valoran cuando son de carácter persistente, consecuencia de enfermedades no tratables o con fracaso del tratamiento correctamente instaurado, cuando las crisis persistan 6 meses después de iniciado el tratamiento de su causa. En todo caso la valoración no supera el 24%.

En vista de lo expuesto, los reclamantes afirmaban la existencia de una desproporción entre los presupuestos normativos y las verdaderas limitaciones funcionales de los pacientes y su baja calidad de vida al precisar frecuentes hospitalizaciones, no poder desempeñar determinado tipo de trabajos y sufrir el rechazo de los empresarios a la hora de solicitar un empleo por los riesgos que puede conllevar su situación. A lo anterior añadían que tampoco pueden, tales pacientes, acogerse a las medidas de fomento del empleo (estatales o autonómicas) para personas minusválidas al no alcanzar el 33% de minusvalía.

Era evidente que el problema planteado escapaba de las competencias atribuidas a esta Institución. Ello no obstante, se admitió la queja a mediación y se solicitó a los reclamantes información complementaria al objeto de concretar en lo posible la actuación a seguir. Para ello se aclaró a los interesados el carácter estatal de la norma con cuya regulación mostraban disconformidad (lo que excluye las competencias de supervisión de esta Institución). De igual forma, se precisó que los órganos de la Administración autonómica (dependientes de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León) únicamente valoraban las incapacidades o minusvalías sometidas a su consideración, aplicando los baremos previstos en la norma con cuyos requisitos y criterios mostraban desacuerdo.

En el expediente **Q/1913/99** se hacía referencia a la disconformidad de la madre de un menor discapacitado con la resolución dictada por la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León que, al resolver el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Gerencia Territorial, no reconoció a su hijo la condición de minusválido.

La reclamante, dado que su hijo de dos años y medio aún no caminaba, no entendía que del informe emitido por el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base, no resultase valoración alguna del retraso motor sufrido por el menor.

Como consecuencia de todo ello, al no alcanzar la nueva valoración realizada el porcentaje del 33% de minusvalía, se había visto privada de la Prestación Familiar por Hijo a Cargo que hasta entonces percibía. Por ello la situación económica de la familia había empeorado, dado que la necesidad de atención especial de su hijo persistía.

Analizada la documentación aportada, así como el informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, todo ello interpretado con arreglo a la normativa aplicable (RD 1723/1981, de 24 de julio y Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 9 de marzo de 1984), se hicieron las siguientes indicaciones:

"Según información de la Gerencia Territorial, su hijo acudió por primera vez al Centro Base de Atención

a Minusválidos el 2 de agosto de 1998, con 11 meses de edad, fecha en la que según los baremos de aplicación le fue reconocido un grado de minusvalía del 33%.

Dada la corta edad del niño se le dio un año de tem - poralidad para comprobar la evolución, comenzando entretanto un seguimiento durante el cual se observó una notable mejoría y solicitando la madre el alta en el tratamiento de Fisioterapia que venía recibiendo su hijo.

Al finalizar la temporalidad acordada, se volvió a valorar la minusvalía, observándose una mejoría, si bien manteniendo un retraso límite en el área de lengua - je y retraso moderado en lo que se refiere a control pos - tural. Por lo que esta vez la aplicación de los baremos correspondientes hizo que se le valorara una minusvalía del 15%. Es decir, que no llegó al mínimo del 33% para ser considerado como minusválido".

La mejoría había sido, por tanto, progresiva. Ello no obstante, la Gerencia Territorial afirmaba desconocer las causas por las que el niño había dejado de asistir al tratamiento de estimulación precoz que se le venía aplicando.

Por otro lado, los informes del Hospital Provincial acreditaron igualmente un avance global de la mejoría, y el informe del Hospital del Niño Jesús de Madrid apreciaban esa misma mejoría, aunque subsistía un retraso psicomotor que no especificaban.

El contenido de dichos informes apoyaba el criterio de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales sobre la favorable evolución de la discapacidad del menor y ello había permitido apreciar un cambio en los factores determinantes de la minusvalía con relación a su primera calificación.

La Institución ya había dictado resolución el 29 de marzo de 2000, y con la información recibida se comprobó que no existía variación alguna respecto del inicial planteamiento del problema.

En cualquier caso, como continuación de las indicaciones, en su momento, realizadas y por si pudiera ser de utilidad a la reclamante, se le comunicó la posibilidad que tenía de instar, en cualquier momento, una revisión del grado de minusvalía reconocido a su hijo, siempre que pudiera acreditar un error de diagnóstico o un cambio sustancial en las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento del grado de minusvalía.

De igual forma, se le indicó que en ninguno de esos casos era preciso esperar al transcurso del plazo legal de dos años, tal y como establece el art. 11.2 del RD 1971/99, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

En el expediente **Q/1587/00** el reclamante aludía a su mala situación socio-económica, situación que tenía su origen en una actuación irregular de la Administración. La lectura de la queja permitió constatar la falta de información del interesado sobre determinados extremos a los que aludía en su queja.

Precisamente por ello, se le indicó que debía acudir al Centro de Atención Social Zamora Rural, órgano dependiente de la Diputación Provincial de Zamora, a fin de que un asistente social le orientase sobre las acciones que podía emprender para resolver sus problemas laborales, sociales y de salud. En todos los supuestos a los que aludía el interesado era preciso reunir ciertas condiciones y requisitos de carácter personal y económico, así como tener en cuenta los plazos de revisión, posible impugnación de resoluciones, etc. para, conocidos por el trabajador social los antecedentes necesarios, indicarle el tipo de prestaciones que podía solicitar.

- Revisión

En el expediente **Q/1299/00,** el reclamante mostraba su desacuerdo con una resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, relativa a la revisión del grado de minusvalía, en la que le reconocía la condición de minusválido con un porcentaje del 63%.

Entendía el reclamante que las dolencias que le afectaban deberían haber determinado la apreciación de un mayor grado de discapacidad física, superior, en todo caso, al 60% que se le atribuía. De igual forma estaba en desacuerdo con la valoración de los factores sociales considerados.

Examinado el expediente se comprobó que la resolución (no recurrida por el interesado) por la que la Gerencia de Servicios Sociales desestimó la petición de revisión de minusvalía no obedecía a la falta de informes médicos o a las deficiencias de los presentados, como afirmaba el interesado, sino al hecho de no haberse producido una alteración de la situación de discapacidad determinada en la anterior revisión, a la vista de los informes presentados, ni tampoco variación en la puntuación de los factores sociales complementarios, de acuerdo con lo exigido en el Real Decreto de 23 de diciembre de 1999, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

Por todo ello se consideró oportuno aclarar al interesado los siguientes extremos:

"Los Equipos de Valoración y Orientación de la Gerencia de Servicios Sociales, en la valoración que deben llevar a cabo de los informes médicos y psicoló - gicos, así como de los informes sociales para calificar una minusvalía, han de ajustarse a los baremos estable - cidos en la legislación especial aplicable, la cual experi - menta variaciones frecuentes con el fin de adecuarse a los resultados de los adelantos científicos, la aparición de nuevas patologías, la evolución social de la integra - ción de las personas minusválidas, etc. Legislación que en estos momentos se encuentra recogida en el citado Real Decreto 1971/1999,de 23 de diciembre. De tal modo que no cabe seguir criterio discrecional alguno en el cálculo del grado de minusvalía.

Esta Institución, hace suyas las consideraciones expresadas en su escrito sobre las dificultades con que se encuentran las personas que padecen algún tipo de discapacidad para llegar a ejercitar los derechos que la Constitución reconoce a todos los españoles sin excepción.

Este problema constituye una de nuestras mayores preocupaciones. No obstante, la mejora de dichas condiciones ha de producirse por el cauce de las reformas legislativas necesarias."

En la queja **Q/1343/00** el reclamante mostraba su disconformidad con la calificación de su minusvalía relativa a una discapacidad sensorial.

En la documentación remitida se apreció una situación de discapacidad orgánica y funcional del 64% con carácter permanente sin especificar la valoración que merecieran, en su caso, factores sociales complementarios tales como los medios económicos de la unidad familiar, capacitación profesional, etc.

Tampoco constaba si se había procedido de oficio o a instancia del interesado a revisar el grado de minusvalía reconocido inicialmente.

No obstante, al concretarse el motivo de la queja en la calificación del grado de minusvalía, se comunicó al interesado que dicha calificación responde a criterios técnicos unificados fijados mediante los baremos descritos en el RD 1970/1999 de 23 de diciembre. Esa calificación es independiente de las valoraciones técnicas efectuadas por otros organismos en el ejercicio de sus competencias públicas (art. 8 del Real Decreto citado).

Por lo demás, de acuerdo con la norma aplicable al caso, el grado de minusvalía puede ser revisado siempre que se prevea una mejoría razonable de las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento, debiendo fijarse el plazo en que debe efectuarse dicha revisión. Fuera de estos supuestos no es posible instar la revisión del grado por agravamiento o mejoría sin que, al menos, haya transcurrido un plazo mínimo de dos años desde la fecha en que se dictó resolución, excepto en los supuestos en que se acredite suficientemente la existencia de un error de diagnóstico o se hayan producido cambios sustanciales en las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento de grado, en que no será preciso agotar el plazo mínimo.

Circunstancia, esta última, que podía concurrir en el caso expuesto por el interesado debido a las crecientes dificultades para realizar su trabajo habitual y a los cambios en el entorno familiar por la avanzada edad alcanzada por el resto de los miembros de la familia. Lo que se le comunicó, indicándole que tanto por el tiempo transcurrido desde el último reconocimiento como por la evolución de su minusvalía, se encontraba en condiciones de solicitar una revisión de la misma. Sin que el planteamiento de una reclamación ante la Jurisdicción Social, cualquiera que haya sido su resultado, impida plantearla de nuevo, siempre que haya transcurrido más de un año desde la última resolución.

3.1.2 Centros de atención a minusválidos psíquicos (CAMP)

En la queja **Q/1337/00** el interesado aludía a posibles irregularidades en el funcionamiento del Centro de Atención a Disminuidos Psíquicos de Ávila. Dichas irregularidades se referían a aspectos relacionados con el destino de las subvenciones, posible incumplimiento de las normas de carácter social en relación con personal contratado al servicio del centro, (titulación, precariedad de los contratos, retribuciones, posibles incompatibilidades, etc.), elección de los miembros de la Junta Directiva y otros problemas que pudieran incidir directamente en el bienestar de los internos.

Por ello se solicitó a la Gerencia de Servicios Sociales información sobre los problemas aludidos y las medidas que, en su caso, se hubiesen tomado desde que comenzó la difusión de los mismos, solicitándose, asimismo, copia del acta de la última inspección que se hubiera realizado.

La Gerencia comunicó que la entidad había percibido subvenciones de la Junta de Castilla y León sin que en ningún momento se hubieran producido irregularidades en la justificación de las mismas y que la última de las percibidas permitiría la remodelación del centro.

Respecto al resto de posibles irregularidades señaladas, la Gerencia afirmó desconocer su existencia al no tener posibilidad de intervenir en las mismas dado el carácter privado de la entidad.

No se había levantado acta de la última inspección realizada, pero se nos remitió una copia del último informe de la visita de comprobación a los centros autorizados realizado por el técnico correspondiente de la Gerencia Territorial, del que se deducía el cumplimiento por la entidad de los requisitos mínimos y específicos de autorización de los centros de minusválidos que establece la Orden de 21 de junio de 1993, Capítulo II, arts. 7 y 9 y capítulo IV, sección I.

De igual forma se solicitó información a la Inspección de Trabajo sobre el cumplimiento de la normativa laboral aplicable al caso, comprobándose que no se había levantado acta de infracción alguna como consecuencia de las inspecciones realizadas.

Dado que la queja se había presentado ante esta Institución el día 7 de julio de 2000, transcurridos nueve meses desde la visita de comprobación realizada por el técnico correspondiente, se dirigió a la Gerencia la siguiente Resolución, que ésta aceptó:

"Los Centros de Atención a Minusválidos, tanto si se trata de Residencias como de Centros de Día, están destinados, como establece la Orden de 21 de junio de 1993 a proporcionar una atención completa a las personas

discapacitadas, cuyas graves carencias psíquicas y físicas, complicadas por problemas socio-culturales, imposibilitan su integración e incluso su permanencia en el entorno familiar.

Es de observar pues, la trascendencia que al respecto tiene la función de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León de controlar e inspeccionar los centros y servicios cuya titularidad corresponda a personas o entidades públicas o privadas.

Por lo que, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía y la Ley 2/94, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León he acordado recomendar a V.I. que considere la conveniencia de llevar a cabo en un breve plazo una nueva visita de comprobación, en la que se observe detalladamente el cumplimiento de la Orden de 21 de junio de 1993, particularmente por lo que se refiere a:

Alimentación de los residentes,

Atención médica,

Cualificación del personal en relación con el tipo de atención que deben prestar a los residentes,

Seguros obligatorios, y

Condiciones medioambientales y de seguridad.

En cuanto a las condiciones de movilidad suponemos que son deficientes, ya que, según los datos remitidos por V.I. se ha concedido a la entidad una subvención que permita la reforma y adaptación del Centro".

En el expediente **Q/1168/00** el interesado hacía referencia a la denegación de una solicitud de ingreso en una Residencia de Personas Mayores a un discapacitado psíquico con un porcentaje de minusvalía del 100% al no haber cumplido 65 años.

No se advertía, en el expediente irregularidad administrativa alguna, sino la correcta aplicación por la Gerencia de la normativa en vigor. Teniendo en cuenta que el interesado aludía a una situación de extrema dificultad para asistir al discapacitado en el seno de la familia, se consideró conveniente recabar una información más amplia al respecto, de la que resultó que al solicitarse el ingreso en Residencia de Personas Mayores el 20 de septiembre de 1999, fue valorada la solicitud para plaza asistida, alcanzando ésta una puntuación de 98 puntos cuando la puntuación mínima para este tipo de centros era de 144 puntos, motivo por el que permanecía el discapacitado en aquel momento en lista de espera.

No obstante, ante la situación familiar planteada se entendió que podría solicitar la revisión del expediente ya que las circunstancias tenidas en cuenta para dicha valoración parecían haberse visto alteradas, lo que podría dar lugar a una nueva valoración y consiguiente puntuación.

Por otra parte, según indicaciones de la GTSS y dada la edad del interesado, resultaba adecuada la petición de ingreso al INSERSO en un centro para discapacitados psíquicos mayores (en Madrid ó Sevilla), pudiendo cursar la solicitud a través de la propia Gerencia.

3.1.3 Ayudas

- Prestación ortoprotésica

Al exponer la realidad poco favorable que afecta a sus miembros, varias asociaciones de personas discapacitadas se han referido de modo muy genérico a la insuficiencia de las ayudas públicas. En muchos casos, dichas asociaciones, no han llegado a facilitar, como hubiera sido deseable, la información solicitada por esta Institución para permitir su actuación.

En el expediente **Q/1689/00**, presentado por una Asociación de Palencia, se expuso la situación de muchos padres de jóvenes discapacitados menores de 18 años, denunciando que, a pesar de los elevados gastos en ortopedia, pañales, sillas etc, las ayudas destinadas a este fin por la Administración resultaban insuficientes, reclamando por ello un cambio de la política en este aspecto.

Al objeto de determinar nuestras posibilidades de actuación se solicitó al reclamante información relativa a los gastos sanitarios y de material ortoprotésico que necesitaban ciertos enfermos crónicos a los que se refería, así como una relación de casos concretos en los que se hubiera solicitado el abono de estos gastos a la administración competente y hubiera sido denegado, aportando copia de las resoluciones correspondientes. De igual forma, se solicitaron datos relativos a la procedencia del voluntariado que colaboraba con la asociación, medios que necesitaba para cumplir con sus fines, funcionamiento, deficiencias observadas, etc.

Por el momento la asociación no ha facilitado la información solicitada.

- Ayuda a domicilio

El descontento de algunas personas con merma de su capacidad para atender a sus necesidades personales por razones de movilidad, ha dado lugar a expedientes de queja en los que sin embargo no se ha llegado a apreciar irregularidad. En todos los supuestos, el rechazo de la queja fue oportunamente motivado, facilitando la correspondiente información a los reclamantes.

En la queja registrada con el número de referencia Q/1873/00 el reclamante se refería a la resolución del Ayuntamiento de Ponferrada por la que se denegó la Ayuda a Domicilio solicitada al no encontrarse dentro de los supuestos previstos por el Decreto 269/1998 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social que regula esta prestación.

A la vista de la información recibida se le indicó:

"La resolución del Excmo. Ayuntamiento de Ponferrada de 5 de junio de 2000 le denegó la Ayuda a Domicilio solicitada por Ud. al tener constancia de que se encontraba percibiendo una Ayuda de Tercera Persona prestada por el INSS.

Dicha resolución resulta conforme con lo establecido en el Decreto 269/1998 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por el que se regula la prestación social básica de Ayuda a Domicilio en Castilla y León, ya que dicho Decreto dispone en su articulo 11 que "la prestación de la ayuda a domicilio será incompatible con otros servicios o prestaciones de análogo contenido reconocidos por cualquier entidad pública o privada financiada con fondos públicos". Haciendo una única excepción cuando la prestación tenga el carácter de subsidio de Ayuda a Tercera Persona prevista en la Ley 13/1982 de 7 de abril de Integración Social del Minusválido, caso en el que Ud. no se encuentra.

En el expediente **Q/401/00** el interesado denunciaba la menor eficiencia en su cometido de las personas que prestaban ayuda a domicilio, como consecuencia de la sustitución por el Ayuntamiento de una pequeña localidad, del personal que venía realizando estas tareas.

Una vez examinado el texto de la Ordenanza Reguladora del Servicio y comprobado, a través de comunicación del Ayuntamiento, que el beneficiario había negado la entrada a su domicilio de la nueva trabajadora, se realizaron las siguientes consideraciones al respecto:

La prestación de Ayuda a Domicilio, como prestación básica del sistema público de Servicios Sociales en Castilla y León, está regulada por el Decreto 269/1998 de 17 de diciembre de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Por lo que se refiere al municipio de referencia se viene prestando por el Ayuntamiento en virtud de concierto suscrito con la Gerencia Regional de Servicios Sociales de Castilla y León. Ayuntamiento que a su vez tiene regulada esta prestación por la Ordenanza Municipal aprobada por el Pleno de la Corporación en sesión celebrada el día 3 de diciembre de 1993.

Según establece el art. 12 del citado Decreto 269/98, corresponde al Ayuntamiento a través de la correspondiente comisión técnica la baremación para el acceso a la Ayuda a Domicilio de acuerdo con las variables previstas en el art. 13.

Por otra parte los profesionales de la prestación son entre otros: Trabajador Social, que es a quien corresponde la valoración, seguimiento y coordinación de la misma y el Personal Auxiliar, encargado de la atención directa a los usuarios.

Tanto el Decreto citado como la Ordenanza Municipal prevén respectivamente, en sus arts. 10.f y 5, la suspensión del servicio por dificultar el beneficiario la realización de las tareas que constituyen la Ayuda a Domicilio.

Pudiendo estimarse en ese caso como una actitud de obstrucción, el hecho de impedir la entrada en su domicilio a la auxiliar, según informe del Ayuntamiento de 28-1-00, aportado por Ud.

La Ordenanza Municipal de 3 de diciembre de 1993 reguladora de este servicio establecía como derechos de los beneficiarios, que a su vez constituyen obligaciones para el personal que presta el servicio:

a) Ser atendido con puntualidad y eficacia, respetando su individualidad y dignidad como persona.

b) Conocer la normativa que regula el servicio de Ayuda a Domicilio.

c) Ser oído sobre cuantas incidencias observen en cuanto a la eficacia y puntualidad del Servicio, así como respecto a la calidad del trato humano dispensado.

No existe disposición alguna (local o autonómica) que confiera al beneficiario derecho a intervenir directamente en la organización del servicio ni a elegir o rechazar al personal que presta el mismo.

Tampoco existe obligación para el Ayuntamiento de justificar la reestructuración del servicio, sustitución del personal auxiliar ni cualquier otro cambio en la prestación siempre que no vaya en detrimento del contenido de la misma ni se incumplan las normas reguladoras a que nos hemos referido.

En el expediente **Q/189/00** el interesado mostraba su disconformidad con la denegación, por resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 26 de mayo de 1999, de la solicitud de Ayuda a Domicilio que había formulado al amparo de la convocatoria efectuada por dicha Gerencia para el ejercicio 1999.

La denegación se produjo al no residir el reclamante en el término municipal correspondiente al Ayuntamiento que debía prestar la ayuda. La situación descrita determinó el rechazo de la queja presentada ante esta Institución, aclarándose al interesado, no obstante, los siguientes extremos:

Podrán acceder a estas ayudas las personas físicas que en el momento de presentar la solicitud, reúnan los siguientes requisitos:

a) Haber cumplido 65 años o ser pensionista de jubilación con al menos 60 años cumplidos.

b) Residir en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Están excluidos de las ayudas para financiar gastos de Atención Domiciliaria Básica los solicitantes que residan en localidades donde este servicio social se venga dispensando por entidad pública o por entidad privada financiada con fondos públicos.

Al venirse prestando este servicio por el Ayuntamiento de León, localidad en la cual se encuentra viviendo circunstancialmente, correspondería a dicho Ayuntamiento prestar la Ayuda a Domicilio. Pero ocurre que falta la condición básica a que se refiere el art. 4.2 de la Resolución de 26 de noviembre de 1998. Es decir, la condición de residente en el Término Municipal que se exige a la persona beneficiaria. Condición que se adquiere mediante la inscripción en el Padrón Municipal de Habitantes, el cual acredita fehacientemente la residencia en el Municipio y el domicilio habitual en el mismo lo cual no puede acreditarse en este caso por encontrarse empadronado el beneficiario en otro Ayuntamiento, el cual sí tendría competencia para prestar la mencionada ayuda.

3.1.4 Pensiones asistenciales

A pesar de que en muchos casos los discapacitados no conocen con exactitud la naturaleza y clase de las prestaciones sociales a las que pueden acceder, muchos de ellos acuden a esta Institución exponiendo la precariedad de su situación económica.

En el expediente **Q/1633/00** el reclamante aludía a la insuficiencia de sus ingresos sin aclarar la procedencia de los mismos.

No se apreció en esta queja la concurrencia de los requisitos establecidos legalmente para acceder a una pensión de invalidez, ni en su modalidad contributiva ni en su modalidad no contributiva, debido a la insuficiencia del periodo de cotización, a la falta de reducciones anatómicas y funcionales que mermaran o anulasen su capacidad laboral y al hecho de no haberle sido reconocido un grado de minusvalía en un porcentaje superior al 65%.

Teniendo en cuenta la situación del reclamante se le facilitó la siguiente información general sobre el derecho a prestaciones:

"En sus circunstancias puede acceder a la prestación denominada Ingresos Mínimos de Inserción, en caso de cumplir con las condiciones establecidas en el Decreto 197/2000, de 21 de septiembre de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el Reglamento de la misma.

Esta prestación lleva asociadas determinadas actuaciones dirigidas a facilitar itinerarios de inserción socio-laboral de las personas destinatarias y cuya concesión supone la aceptación y el cumplimiento por parte de los beneficiarios de ciertas obligaciones, entre las que se encuentra no rechazar ofertas de empleo.

Para la percepción de esta prestación deberá de presentar solicitud por escrito en el Centro de Acción Social correspondiente a su domicilio o en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales.

Por lo que se refiere al reconocimiento de su minusvalía puede solicitar una revisión de la calificación que se le hizo el 5 de mayo de 1998, al haber transcurrido el plazo establecido legalmente y haber variado en cierto modo algunas de las circunstancias personales y sociales tenidas en cuenta para dicha calificación".

La queja **Q/1688/00** se refería a la situación de las personas con minusvalía en un porcentaje superior al 33% que tienen dificultades para su acceso a un puesto de trabajo y que tampoco pueden acceder a una pensión de invalidez no contributiva al no alcanzar su discapacidad el porcentaje del 65%. Este problema incide en la situación expuesta en años anteriores en numerosas quejas, y que constituye una de las graves preocupaciones de asociaciones y familias afectadas, sobre todo a partir del Real Decreto de 23 de diciembre de 1999 por el que se establecen las normas para la calificación de las minusvalías y en el que se recoge una valoración más baja de las distintas discapacidades y se excluyen los casos fronterizos o límites de los programas especiales destinados a personas minusválidas.

Ello no obstante la falta de respuesta del reclamante a la petición de información complementaria impidió a esta Institución analizar los problemas a los que se aludía en la queja de un modo genérico.

3.1.5 Empleo de las personas discapacitadas

- Centros especiales de empleo

En el expediente **Q/581/00** se denunciaban irregularidades en el funcionamiento de un Centro especial de empleo. Ante la imposibilidad legal de tramitarla por tratarse de una queja anónima se acordó iniciar una actuación de oficio que aparece reflejada en el apartado correspondiente con el número **OF/24/00**.

- Empleo público

La obligación de reservar plazas en la oferta de empleo público para personas discapacitadas ha dado lugar a varias quejas referidas a su total incumplimiento o al cumplimiento deficiente o parcial por parte de algunos organismos.

Dicha obligación viene impuesta a las Administraciones Públicas por la Ley de Integración del Minusválido de 7 de abril de 1982, por la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública y por el Decreto 67/1999, de 5 de abril, por el que se aprobó el Reglamento General de Ingreso del Personal y de Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Así, por ejemplo, el expediente **Q/80/00** se refería a la oferta de plazas laborales para la Campaña de Verano 1999, convocadas por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia, en la que no se habían reservado plazas para personas minusválidas,

aportando al efecto la siguiente información sobre la convocatoria:

Nº PLA.	CATEGORÍA LABORAL	DURACIÓN CONTRATO	REQUISITOS	DESTINO
1	Peón (Grupo VI)	15/6 – 5/9 2 m. 22 d.	Certificado de escolaridad o equivalente (o con categoría profesional reconocida)	Campo de la Juventud PALENCIA
1	Socorrista (Grupo IV)	15/6 – 5/9 2 m. 22 d.	Título de Bachiller (BUP o Superior), F.P. de grado superior, o equivalente (o con categoría profesional reconocida) y Título de Socorrista expedido u homologado por la Federación Española de Salvamento y Socorrismo o por la Cruz Roja	Campo de la Juventud PALENCIA
2	Personal Subalterno (Grupo VI) Guardarropa-Taquillero	15/6 – 5/9 2 m. 22 d.	Certificado de escolaridad o equivalente (o con categoría profesional reconocida)	Campo de la Juventud PALENCIA
1	Personal Subalterno (Grupo VI)	1/7 – 6/9 2 m. 6 d.	Certificado de escolaridad o equivalente (o con categoría profesional reconocida)	Campo de la Juventud PALENCIA
1	Personal Subalterno (Grupo VI)	1/7 – 15/8 1 m. 15 d.	Certificado de escolaridad o equivalente (o con categoría profesional reconocida)	Residencia Juvenil Victorio Macho PALENCIA

Para aclarar la situación se pidió información a la Delegación Territorial, y examinada ésta, se comunicaron al reclamante las conclusiones a las que se había llegado en los siguientes términos:

Existen en nuestra legislación preceptos que imponen la obligación de reservar un porcentaje de puestos de trabajo para las personas afectadas de minusvalía superior al 33%. Así, la Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social del Minusválido, en su art. 38.1 modificado por las Leyes 66/1997, de 30 de diciembre y Ley 50/1998, de 30 de diciembre, ambas de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, establecen que las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos el 2% sean trabajadores minusválidos. El cómputo mencionado anteriormente se realizará sobre la plantilla total de la empresa correspondiente, cualquiera que sea el número de centros de trabajo de aquella y cualquiera que sea la forma de contratación laboral que vincule a los trabajadores de la empresa.

En su apartado tercero dicho artículo establece que "en las pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Administración Local, Institucional y de la Seguridad Social, serán admitidos los minusválidos en igualdad de condiciones con los demás aspirantes."

En cumplimiento de dicha norma la Ley 23/88, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su Disposición Adicional Decimonovena prevé que en las Ofertas de Empleo Público se reservará un cupo no inferior al 3% de la vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad de grado igual o superior al 33% de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales de la Administración del Estado.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Decreto Legislativo 11/1990, de 25 de octubre, Texto Refundido de Disposiciones Vigentes en materia de Función Pública, en su art. 40 se recoge además de la igualdad en el acceso y posibilidad de adaptación de los tiempos y medios en la celebración de las pruebas, una cuota de reserva no inferior al 3% de las vacantes de empleo público que cada año se oferten.

Porcentaje que fue aumentado al 5% en el Decreto 152/94, de 14 de julio y que se ha venido manteniendo en las sucesivas Ofertas de Empleo Público hasta la última de 2000 y tanto por lo que se refiere a personal funcionario como laboral.

El Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal y Provisión de Puestos de Trabajo de Funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en su art. 3º que la Oferta de Empleo Público se aprobará a propuesta del Consejero de Presidencia y Administración Territorial, por la Junta de Castilla y León, y se publicará en el "Boletín Oficial de Castilla y León, determinándose al menos en la misma el número de vacantes objeto de oferta, su distribución por Grupos y el porcentaje de plazas reservadas para el turno de minusvalías, que en ningún caso será inferior al 5% de la oferta global.

Todas las normas aludidas al indicar el porcentaje de plazas a reservar se refieren a los efectivos totales, el total de las vacantes, la oferta global, etc., lo que hace que estas medidas devengan ineficaces cuando se trata de convocatorias de plazas concretas y en tan escaso número que es imposible aplicar el porcentaje, máxime tratándose de contratos temporales o para obra o servicio determinado no incluidos en la Oferta de Empleo Público.

Esta Institución comparte la preocupación por la falta de una regulación clara y suficiente del acceso al empleo público de las personas discapacitadas, así como por el escaso nivel de cumplimiento de las normas existentes al respecto de la actuación de oficio que el Procurador del Común de Castilla y León lleva a cabo sobre la integración social de las personas discapacitadas en el sentido de proponer una solución legislativa al problema.

En el expediente **Q/1437/00** se remitía copia de la OEP para el año 2000, publicada en el BOP de 24 de abril de 2000, quejándose el interesado de que no aparecía en la misma la reserva del 3% para dar la posibilidad a las personas con discapacidad de acceder a alguna de las plazas.

Sobre esta cuestión ha tenido lugar una actuación de oficio por parte de la Institución que ha sido registrada con el número **OF/64/00**, a la que se alude en el capítulo correspondiente, lo cual fue comunicado al compareciente, facilitándole un resumen de dicha actuación.

El expediente **Q/1133/00** se refería al desacuerdo de una persona discapacitada con el resultado de un Concurso-oposición para la provisión de puestos de trabajo en régimen de contratación laboral para la categoría de personal subalterno, convocado por la Junta de Castilla y León, por lo que fue necesario aclarar al interesado los siguientes aspectos:

"La discrepancia de quienes participan en procedi - mientos de ingreso o de provisión de puestos de trabajo de las distintas administraciones públicas con los crite - rios de valoración de los tribunales, o con la resolución final de tales procesos, solo puede motivar la interven - ción de esta Institución en el caso de que los datos obje - tivos aportados hagan razonablemente suponer que han sido vulnerados los derechos cuya defensa tiene atribui - da esta Institución por Ley 2/1994, de 9 de marzo, antes citada.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, según el artículo 19 de la citada ley, el Procurador del Común no es competente para anular o modificar los actos y reso - luciones de las Administraciones Públicas, lo que inclu - ye, obviamente, aquellos que provienen de tribunales calificadores y demás órganos de selección.

A este respecto, se ha de señalar que reiterada juris - prudencia del Tribunal Supremo, viene reseñando que los órganos calificadores llamados a juzgar la idoneidad de quienes aspiran a ingresar al servicio de la Adminis - tración, en sus distintas esferas, ya se trate de constituir una relación estatutaria o de naturaleza laboral, gozan de discrecionalidad técnica en sus apreciaciones; ni la Administración, de quien dependen orgánicamente aquellos, tiene competencia para revisar el juicio formu - lado por tales órganos, ni los Tribunales contencioso-administrativos pueden sustituir las decisiones de los mismos, ni siquiera acudiendo al resultado de una prue - ba pericial, so pena de suplantar el ejercicio de la com - petencia que no les corresponde.

En consonancia con lo anterior esta Institución en el caso de alguien que hubiera pretendido acceder por el turno reservado a personas con minusvalía a cualquier plaza convocada por la Administración, limitaría su actuación a obtener para el interesado la efectividad de la reserva legal del porcentaje de plazas en la Oferta de Empleo Público y la adaptación de tiempo y medios que previamente el aspirante hubiera solicitado, de modo que pudiera participar en las pruebas en igualdad de condiciones con los demás aspirantes".

3.1.6. Barreras

Como en años anteriores este apartado es el que ha dado lugar a mayor número de expedientes.

- Barreras Urbanísticas

En la queja **Q/648/00** se hacía alusión al problema planteado en Zamora a los ciudadanos que por razones de edad, enfermedad o accidente, ven reducida su capacidad de deambulación por la vía pública, particularmente los que deben moverse en silla de ruedas, los invidentes y deficientes visuales, a causa de la instalación de las maquinas expendedoras de ticket de la ORA, sobre todo en la zona antigua de la ciudad, dada la estrechez de las aceras, constituyendo un obstáculo insalvable que obliga a abandonar la acera y circular por la calzada precisamente a aquellas personas que resultan más vulnerables a los peligros del tráfico.

Solicitada la oportuna información al Ayuntamiento, contestó en los siguientes términos:

"En esta Policía Municipal no se tiene constancia del problema a que se hace alusión, es decir, ciudadanos que por razones de edad, enfermedad o accidente, vean reducida su capacidad de deambulación por la vía pública y particularmente aquellos que deben moverse en silla de ruedas, invidentes y deficientes visuales a causa de la instalación de máquinas expendedoras de tickets. Que en la vía antigua existe zona de ORA en la Plaza Mayor (calles adyacentes), en la Plaza. Viriato, C/ Santiago, C/ Riego, Pza. Maestro Haedo, calles adya - centes al Mercado de Abastos, no existiendo ninguna dificultad para circular por las aceras en las zonas antes mencionadas a las personas con algún tipo de deficien - cia.

Que asimismo esta Policía Municipal tiene muy en cuenta lo dispuesto en la Ordenanza sobre Supresión de Barreras en la Vía Pública y Edificios Públicos, aproba - da por el Ayuntamiento en sesión plenaria de 4 de julio de 1.983, haciendo cumplir lo previsto en el Art. 11.

Esta Policía Municipal no ha detectado que ninguna máquina expendedora de ticket incumpla lo dispuesto en el artículo antes mencionado, no obstante se debería de comunicar a la empresa "URBASER" sita en la Avda. Tres Cruces nº 4 entreplanta, que antes de la colocación de nuevas máquinas expendedoras se ponga en contacto con la Policía Municipal que marcará las ubicaciones más adecuadas siguiendo lo dispuesto en la Ordenanza sobre Supresión de Barreras en la Vía Pública y Edifi - cios Públicos".

Se hizo saber al Ayuntamiento nuestra satisfacción ante la buena disposición en orden a seguir de algún modo nuestras indicaciones.

No obstante, los datos que obraban en poder de la Institución revelaron que algunas de dichas máquinas no cumplían con lo anteriormente descrito al encontrarse situadas en la parte exterior de aceras cuyo ancho era inferior a 1,50 m. Y también otras que aunque se encontraban junto a las fachadas no estaban adosadas a las mismas de modo que dejasen espacio libre suficiente en la acera para la circulación sin peligro de los ciudadanos que van en silla de ruedas o están afectados de ceguera u otras deficiencias visuales.

Ante ello se recordó al Ayuntamiento la obligación que le incumbía en orden a la protección de las personas y bienes de los vecinos y, al igual que al resto de los poderes públicos, la de amparar especialmente a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos para el disfrute de los derechos que el Titulo I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos, según establece el art. 49 de la misma, recomendándole:

"Que, además de dar las ordenes pertinentes a fin de que la empresa URBASER, solicite en el futuro la inter - vención de la Policía Local para instalar nuevas máqui - nas expendedoras de ticket de la ORA, se proceda a la revisión de las que ya existen, sobretodo en la zona anti - gua de Zamora, disponiendo en su caso la reubicación de las mismas si fuera necesario para dar cumplimiento a lo establecido en la Ordenanza Municipal de Supre - sión de Barreras en la Vía Pública y Edificios Públicos. Es decir: dejar un espacio libre en la acera no inferior a 1,50 MS. O, en caso de que la acera tenga una anchura inferior o no exista, colocar las máquinas pegadas a las fachadas de los inmuebles de modo que el espacio inva - dido sea el mínimo posible".

En el expediente **Q/1069/00** se hacia alusión a las obras de urbanización llevadas a cabo en el término municipal de Fresno de la Vega consistentes en el acera- do de las principales vías y construcción de pasarela pea- tonal sobre el río, las cuales en determinados puntos carecían de la necesaria accesibilidad para que todos los vecinos sin excepción transitaran con normalidad por los espacios públicos de la localidad.

En este sentido esta Institución constató que los men- cionados elementos urbanísticos presentaban determina- dos aspectos que, cuando menos, dificultan seriamente el ejercicio del derecho, reconocido a todos los ciudadanos, a transitar por la vía pública en condiciones de comodi- dad y seguridad. Sobre todo teniendo en cuenta las características de la población de ese municipio, com- puesta en su mayoría por personas de edad avanzada, que lógicamente cuentan con limitaciones en su capaci- dad deambulatoria y entre las que se encuentran algunas personas discapacitadas.

Las deficiencias observadas en las calles denomina- das "Camino Angosto" y "Travesía del Camino Angos- to" eran las siguientes:

1.- Bordillos en el espacio rebajado con relación al resto de la acera y que presumiblemente deberían servir para el acceso de los peatones a las mismas, notablemen- te más altos de lo que resulta conforme con la normativa autonómica aplicable.

2.- Dichas aceras, en los pasos hacia algunas fincas particulares, presentaban pendientes transversales muy pronunciadas e imposibles de salvar con una silla de rue- das y peligrosas para las personas con poca movilidad.

3.- En algunos puntos de las mencionadas vías fueron colocados postes para el soporte de líneas eléctricas impidiendo el uso de la acera, dada la estrechez de la misma, a los viandantes que deban circular en silla de ruedas así como a los invidentes y deficientes visuales, con la única alternativa para estas personas de circular por la calzada.

4.- En la calle "Camino Angosto" los contenedores de los correspondientes dispositivos de control de fluido eléctrico aparecían colgados a la altura aproximada de 1,50 m., ocupando el centro de la acera, por lo que dichos elementos constituyen una auténtica barrera, ade- más de un elemento de riesgo, para discapacitados físi- cos y visuales.

5.- La pasarela peatonal con piso de malla metálica, presentaba orificios que dejaban aprisionados los bastos- nes y muletas, sin permitir otro paso alternativo que el de la calzada.

La Institución trasladó al Ayuntamiento de Fresno de la Vega las siguientes consideraciones:

"La Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León tiene por obje - to garantizar la accesibilidad y el uso de bienes y servi - cios de la Comunidad a todas las personas, y en particu - lar, a las que tengan algún tipo de discapacidad, ya sea física, psíquica o sensorial, de carácter permanente o temporal.

Por todo ello, el fomentar y proteger la accesibilidad es el objetivo prioritario para hacer posible el normal desenvolvimiento de las personas y su integración real en la sociedad.

Las Administraciones Públicas de Castilla y León, así como los organismos públicos y privados afectados por esta Ley, serán los responsables de la consecución del objetivo propuesto.

Dicha Ley será de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, en todas aquellas actuaciones que se realicen en ella por cualquier perso - na, física o jurídica, de carácter público o privado referentes a los siguientes aspectos:

El planeamiento y la ejecución en materia de urba - nismo y edificación, tanto de nueva construcción, ampliación o reforma, gran reparación, adaptación, rehabilitación o mejora".

Continuando con la siguiente Resolución:

"Que en el momento en que se proceda a extender el asfalto en la calzada correspondiente a las calles "Cami - no Angosto" y "Travesía del Camino Angosto", se vigile que la altura de los bordillos en toda la longitud en que aparecen rebajados con relación al resto de la acera, no supere los 2 cm .y en caso de no estar previsto por el momento dicho asfaltado, se proceda a aplicar alguna medida provisional para facilitar el acceso a la acera en aquellos puntos de mayor circulación peatonal.

Que se proceda a suavizar las pendientes transversa - les de modo que estas no superen el 8%, a fin de que todos los vecinos sin excepción puedan circular por la acera sin riesgos innecesarios.

Que se adopte una solución congruente con la legis - lación sobre accesibilidad respecto de los postes de flui - do eléctrico y la maquinaria correspondiente dejando un espacio libre en altura y en anchura para el paso de cualquier persona , incluso usuaria de silla de ruedas.

Que se proceda a subsanar las desventajas que para muchos de los vecinos supone el paso por la nueva pasarela peatonal debido al entramado del piso.

Considera imprescindible esta Institución la corrección de las deficiencias apuntadas para evitar la discriminación de ciertos ciudadanos en el uso y disfrute de los bienes y servicios públicos".

La respuesta del Ayuntamiento mostró la mejor disposición al comunicarnos su disposición *"...a proceder a instar de la empresa suministradora de energía eléctrica y de cualquier otra empresa o persona pública y/o privada la eliminación de cualquier obstáculo de la vía pública que pueda incomodar el paso de personas minusválidas de cualquier clase. Reiterando su intención de dejar solventado este grave problema que se nos ha venido encima, solicitando el apoyo del Procurador del Común para que las instituciones autonómicas cumplan el artículo 30 de la Ley 3/98, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y demás normativa concordante, colaborando técnica y financieramente a la consecución de tan loable fin. Al menos en los municipios que, como Fresno de la Vega, cuentan con una voluntad inequívoca de adaptar tanto la vía pública, como los locales públicos municipales a las mínimas exigencias".*

Recibida la anterior contestación, y no obstante resultar satisfactoria, pues la aceptación de nuestra recomendación redundaba de cara al futuro en un mejor servicio a los ciudadanos, más allá del caso individual que era objeto de la queja, se indicó a continuación a dicha Corporación que esa buena disposición debía llevar sin demora a la finalización de las medidas iniciadas, pues, en efecto, ya dicha entidad había solicitado ayudas de carácter técnico y económico a la Junta de Castilla y León para eliminar las barreras urbanísticas en la localidad. De esta forma se lograría garantizar el derecho que asiste a todos los ciudadanos para disfrutar de un entorno accesible, a cuya finalidad tiende la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras en Castilla y León y que progresivamente va ganando terreno en las legislaciones del conjunto de países a que España pertenece.

Con ello finalizó la intervención de esta Institución al considerar que con las medidas adoptadas se lograría convertir la localidad en un espacio más accesible, lo que determinó el archivo del expediente, haciéndoselo saber al interesado. Transcurridos varios meses el reclamante informó verbalmente de la persistencia de la situación denunciada, por lo que nos dirigimos de nuevo al Ayuntamiento en los siguientes términos:

"Deseando por mi parte que se aceleren las soluciones recomendadas en beneficio de todos los ciudadanos, más allá incluso del supuesto concreto motivo de la referida queja, es de mi interés conocer si dicha solicitud ha sido atendida por parte de la Consejería competente, así como los acuerdos que en este sentido hayan sido aprobados por ese Excmo. Ayuntamiento".

Al cierre de este informe nos encontramos a la espera de una respuesta.

En el expediente **Q/1731/00** los reclamantes exponían las graves dificultades con que se encontraban las personas minusválidas para moverse por la ciudad, cuya superación exigía la rápida actuación del Ayuntamiento al menos en determinadas calles, mobiliario urbano, acceso a la Casa Consistorial y nuevos establecimientos mercantiles.

Examinada la reclamación presentada se solicitó información al Ayuntamiento sobre los extremos mencionados sin que a la fecha de cierre de este informe se haya recibido contestación alguna por parte de dicha Corporación Local.

En el expediente **Q/2131/00** un minusválido en silla de ruedas, a causa de un accidente, explicaba que después del periodo de hospitalización no pudo volver a ocupar su vivienda al no poder de eliminar en ella las barreras arquitectónicas. Ante dicha situación, habían optado, su familia y él, por adaptar para vivienda un local de negocio de su propiedad. Algún tiempo después se comenzó a edificar un solar próximo, con lo que el remitente de la queja vio deteriorada su calidad de vida al encontrarse privado de luz desde sus ventanas así como de vistas hacia el exterior y espacio circundante, ya que debido a su dificultad de movimiento debía permanecer en su vivienda casi constantemente.

La queja se admitió a trámite, si bien se indicó al reclamante que podía haberse cometido una infracción urbanística al adaptar para vivienda un bajo comercial.

En cualquier caso se solicitó información al Ayuntamiento, quien no respondió adecuadamente a dicha petición, lo que llevó a solicitar una información complementaria.

En todo caso, la queja presentada refleja una situación que en la práctica se produce con frecuencia. En efecto, las familias de personas discapacitadas, ante las dificultades que presentan tanto la eliminación de barreras en sus viviendas como la supresión de obstáculos urbanísticos (por la oposición de las Comunidades de propietarios o por las trabas burocráticas) acuden a soluciones drásticas del tipo de la apuntada.

En el expediente **Q/1786/99** planteado por una asociación de minusválidos se hacía referencia, como en años anteriores, a las difíciles circunstancias que acompañan a las personas con movilidad reducida o que han de deambular por las calles de Benavente en silla de ruedas. A juicio de los reclamantes, a pesar de que el Ayuntamiento había aceptado formalmente las recomendaciones y sugerencias formuladas en otras ocasiones por esta Institución, la situación no había cambiado lo suficiente.

Por ello se mantuvo una entrevista con los miembros del nuevo equipo de gobierno municipal para hacerles llegar las quejas formuladas y recordarles las soluciones

prometidas por la anterior Corporación. De igual forma se les sugirió la posibilidad de hacer uso, para solucionar el problema planteado, de determinadas ayudas económicas estatales o autonómicas y se destacaron los puntos de la ciudad especialmente conflictivos (accesos al Centro de Salud, Casa Consistorial, Centro Cultural "Casa de Doña Soledad González...).

En los expedientes **Q/51/00** y **Q/52/00** suscritos por una asociación de minusválidos se hacía referencia a los últimos contactos mantenidos con la Administración Local, sus resultados y las propuestas presentadas ante la misma.

Así por ejemplo, presentaron un estudio sobre barreras y nos comunicaron que se estaba llevando a cabo un proyecto de eliminación de bordillos, si bien los reclamantes entendían que esa supresión debía afectar igualmente a los edificios públicos dependientes del Ayuntamiento. De igual forma se aludía a extremos tales como las plazas de aparcamiento para minusválidos, bonos de descuento para el uso de transporte público etc.

Insistían en la necesidad de reservar más zonas de aparcamiento para minusválidos en puntos clave de la ciudad, proponían la firma de un convenio de colaboración con el Ayuntamiento en el que ambas partes adquirieran compromisos, solicitaban descuentos especiales para las personas discapacitadas similares a los existentes para jubilados y estudiantes, respecto de los autobuses adaptados que próximamente circularían por la ciudad.

Así mismo, señalaban la necesidad de realizar un rebaje en el escalón de la puerta de acceso a la Biblioteca "Posada de la Feria", al igual que ya se había hecho para llegar a ella.

Y pedían que en la piscina cubierta se hiciera una entrada accesible y se expidieran bonos descuento para personas discapacitadas. La adaptación igualmente de las piscinas de verano.

Respecto al Polideportivo Municipal de "San Antonio", solicitaban la adaptación de un baño y que se pusiera una barra de apoyo para acceder a las gradas fácilmente y consideraban urgente la realización de ciertas adaptaciones en determinados espacios urbanos, entre ellos, el CEAS Norte y el CEAS Centro, al ser inaccesible la calle en la que se encuentran, el complejo recreativo Naturávila, en cuya remodelación no se habían cuidado los accesos, faltaban plazas de aparcamiento reservadas a conductores minusválidos.

La situación descrita, llevó a esta Institución a solicitar al Ayuntamiento información con relación a las siguientes cuestiones:

"1) Fecha de expedición de la licencia urbanística para las instalaciones de Naturávila y entidad responsable de las obras.

2) Posibilidad de que en los citados CEAS se proceda a las adaptaciones necesarias o, en su caso, al cambio de ubicación de dichos servicios. Dado el carácter social de los mismos y las circunstancias de sus usuarios, entre los que abundan personas discapacitadas, bien por razones de edad, enfermedad u otras.

3) Número de aparcamientos que existen en Ávila, número de plazas con que cuenta cada uno y cuantas de ellas están reservadas para minusválidos".

Dicho Ayuntamiento informó de lo siguiente:

"Las barreras existentes en el Complejo recreativo Naturávila, al ser instalaciones dependientes de la Excma. Diputación Provincial de Ávila no constituye materia que el Ayuntamiento haya de abordar".

Por lo que la Institución procedió a solicitar de la Diputación los datos necesarios.

En lo concerniente al Centro de Acción Social Norte, se informó que habían sido eliminadas dichas barreras hacía varios meses mediante la apertura de una nueva puerta y construcción de una rampa de comunicación con la puerta principal.

En cuanto al CEAS Centro manifestó el Ayuntamiento que, si bien en su interior carecía de barreras se encontraba en una calle con grandes desniveles y sin la posibilidad de solucionar el problema mediante rampas. Por lo que se estaba planteando el cambio de ubicación del Centro.

En vista de lo anterior, esta Institución ha recomendado al Ayuntamiento que la medida se lleve a cabo con toda celeridad.

En cuanto a la reserva de espacios de estacionamiento de vehículos destinados a personas con problemas de movilidad, se informó que se encontraban en uso los siguientes:

"1 en Plaza de Claudio Sánchez Albornoz para dar servicio al CEAS-Centro, Bancos, J. de Tráfico, etc.

1 en Plaza de S. Juan de la Cruz, 20 para dar servicio al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León.

-1 en C/ Ntra. Sra. de Sonsoles, 47 junto al Centro Base de Atención a Minusválidos y la sede de ASPAYM.

1 -en C/ José Solís,14 (particular)

1- en Paseo del Rastro,4 (particular)

1-en Bajada D. Alonso,30 (particular)

1- en C/ Stº Tomás,21. (particular)

Por otra parte, está autorizado el estacionamiento de los vehículos conducidos o utilizados por personas discapacitadas en todas las zonas de carga y descarga delimitadas, así como en toda la zona ORA hasta un máximo de dos horas continuadas con la tarjeta de Minusválido a la vista".

Ello dio lugar a la respuesta del Procurador del Común en los siguientes términos:

"Me permito expresar a V.I. la necesidad de abordar de modo generalizado la eliminación de dichas barreras las cuales impiden a los ciudadanos que padecen limitaciones en su capacidad deambulatoria acceder normalmente a los servicios públicos.

Esta Institución no puede sino alentar a ese Ayuntamiento a adoptar con la mayor celeridad las medidas que tiene previstas para garantizar el acceso de todos los ciudadanos sin excepción a las instalaciones del Ceas-Centro, máxime teniendo en cuenta que la mayoría de los usuarios del mismo está constituido por personas mayores y otras con deficiencias físicas que frecuentemente dan lugar a limitaciones de movilidad.

Ello con el objeto de contribuir a hacer realidad el precepto constitucional del artículo 49 de la Constitución que encomienda a los poderes públicos realizar una política de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran, y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I otorga a todos los ciudadanos.

Por su parte la Ley 3/1989, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, en su artículo 21 extiende su aplicación a centros y servicios sanitarios y asistenciales..."

La Diputación Provincial de Ávila informó en los siguientes términos sobre el complejo recreativo Naturávila:

"Existen tres grandes áreas, que si bien espacialmente separadas forman todo un conjunto: una dedicada a tiro al plato con cafetería-restaurante, otra dedicada fundamentalmente a zona residencial y educativa y una tercera dedicada a actividades deportivas: piscina, campos de tenis, golf, etc., con sus correspondientes servicios de vestuario y restauración.

El conjunto de edificaciones que conforman el complejo es una rehabilitación de una antigua granja, en la que se ha mantenido el aspecto exterior original.

En la rehabilitación de todos los edificios se ha tenido presente la Ley 3/1998, de 24 de junio de la Junta de Castilla y León, de Accesibilidad y Supresión de Barreras.

En dicha Ley, en su apartado f, del Art. 3, se califican los espacios, instalaciones, edificaciones o servicios adaptados, practicables o convertibles.

Cumplen con la condición de adaptados, la óptima, todos los edificios del complejo excepto el dedicado a restaurante, que cumple la condición de practicable.

Los edificios dedicados a dormitorios, son de una planta, con acceso directo desde el exterior con un pequeño peldaño de unos 15 cm., que en ningún caso dificulta el acceso y uno de reciente construcción con rampa y escalera. La circulación interior tiene dimensiones más que suficientes para tal fin.

El edificio de dos plantas dedicado también a dormitorios, tiene en planta baja dos de ellos, preparados para cualquier tipo de minusvalía, acceso, baño, etc.

Las instalaciones deportivas cumplen también el grado óptimo. Todos los accesos son a nivel de calle, con un pequeño peldaño de 10 a 5 cm., en muchos casos imprescindibles por la propia tipología de la actividad a desarrollar.

El acceso al bar-cafetería de la zona deportiva, es a nivel de calle, con amplitud de acceso suficiente, como lo demuestra el hecho de su utilización por disminuidos físicos, sin que hasta el presente se haya tenido ninguna queja en este sentido.

Queda por señalar que en el restaurante de dos plantas, antigua vivienda, ha sido imposible por las dimensiones y configuración del edificio, la ejecución de rampa de acceso. No obstante existe un aparato elevador de servicio interno que en caso de necesidad podría ser utilizado.

Existen señalizadas las plazas de aparcamiento para minusválidos, no existiendo ninguna barrera urbanística".

Ante lo cual se formuló la siguiente Resolución, dirigida a la Diputación de Ávila:

"Expone en su informe que la Ley 3/1998, de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León ha sido perfectamente aplicada en las nuevas edificaciones e instalaciones y obras de remodelación que integran el Complejo Naturávila. Haciendo, no obstante, algunas salvedades al describir dichas obras.

Somos conscientes de las dificultades existentes a la hora de modificar o rehabilitar para nuevos usos las antiguas edificaciones. Dificultades que no obstante suelen resolver los avances tecnológicos en la mayoría de aquellos casos en que existe una decidida voluntad de que las instalaciones y servicios beneficien al común de los ciudadanos sin excepción alguna.

Se refiere a lo que considera óptimas condiciones de accesibilidad en las instalaciones que nos ocupan, mencionando, no obstante, algunos elementos respecto de los cuales parece evidente que impiden el uso de los mencionados servicios a aquellas personas que se encuentran afectadas de limitaciones en su capacidad deambulatoria y desde luego a los usuarios de sillas de ruedas. Como por ejemplo los edificios dedicados a dormitorios, con acceso desde el exterior mediante un escalón de 15 cm. Desnivel que resulta insalvable por una persona en silla de ruedas si no es con ayuda adicional.

Así como las instalaciones deportivas a las que se accede mediante otro desnivel superior a 10 cm.

Al respecto es necesario hacer hincapié en que todo desnivel superior a 2 cm. entraña un obstáculo muy difí - cil de superar autónomamente por quienes tienen limita - ciones de movilidad.

En otro orden de cosas y atendiendo a sus sugeren - cias, he de advertir a VI. que resulta inevitable que el contenido de las quejas que sobre el tema que nos ocupa se formulan ante esta Institución, revista cierto carácter de generalidad, incluso imprecisión, al dominar en el ánimo de quien las plantea la sensación de una falta de libertad generalizada para desplazarse en el espacio cir - cundante.

Razón por la cual, en todas las ocasiones esta Insti - tución, tal y como lo prevé la Ley 2/1994, reguladora de la misma en su artículo 13, procede a clarificar los hechos denunciados recabando los datos necesarios de la Administración implicada.

Por lo tanto, resulta necesario:

- Que se proceda por parte de esa Excma. Diputa - ción Provincial a incorporar soluciones arquitectónicas a las instalaciones del Complejo Recreativo Naturávila para disminuir el desnivel de los escalones de entrada a los edificios destinados a dormitorios, así como al desti - nado a instalaciones deportivas.

- Que en el edificio en que se ubica el restaurante, que al parecer cuenta con un aparato elevador, se man - tenga este disponible durante el horario de apertura de dicho establecimiento y en las condiciones necesarias para que pueda ser utilizado autónomamente por cuan - tas personas lo necesiten.

- Que se estudie la posibilidad de dotar progresiva - mente de condiciones de accesibilidad a todo edificio e instalación del Complejo Naturávila».

- Barreras Arquitectónicas

En el expediente **Q/1734/00** un grupo de minusválidos exponía la situación en que se encontraban edificios de la Administración Pública en Segovia. Concretamente se hacía referencia a los siguientes:

• Los Centros docentes en su mayoría.

• Instituto Nacional de la Seguridad Social.

• Delegación de Hacienda, en periodo de rehabilitación, pero con graves dificultades para las personas minusválidas en el lugar en que temporalmente se estaba prestando este servicio.

• Juzgados, con imposible acceso por la entrada principal, ya que la otra entrada con que contaba raramente se encontraba disponible.

• Junta de Castilla y León: acceso a las instalaciones de la Plaza Reina Doña Juana y de la Plaza de la Merced, en la que existía un aparato elevador, pero antes de llegar a él era preciso salvar el escalón de entrada, máxime teniendo en cuenta que en dicho edificio se encontraban además los Servicios Territoriales de Economía, Educación y Ciencia, Industria, Comercio y Turismo.

• Biblioteca Pública, la cual estaba en construcción, pero no existía acceso en el lugar de su ubicación provisional.

• Sede del Ayuntamiento, la mayoría de las dependencias municipales se consideraban inaccesibles. Así, por ejemplo la Concejalía de Urbanismo, Policía Local, Casa de la Tierra, Patronato Deportivo, Oficina de Turismo.

• Museos y Salas de Exposiciones: Museo Zuloaga, Torreón de Lozoya, Edificio de la Alhóndiga, el cual además de servir de sede al Archivo Municipal es lugar habitual de manifestaciones culturales.

La Institución recabó información de las Administraciones y Entidades responsables sobre las cuestiones que se juzgaron fundamentales para determinar las actuaciones procedentes:

"1.- Accesos posibles con que contaban cada una de las respectivas dependencias o que pudieran ser habili - tados como tales.

2.- Previsiones que pudieran haberse elaborado ya en este sentido.

3.- Envergadura y consecuencias de las obras nece - sarias en caso de llevarse a cabo".

Las respuestas recibidas hasta el momento han sido las siguientes:

El Instituto Nacional de la Seguridad Social:

"Esta Entidad tiene previsto resolver el problema planteado ante esa Institución dentro de los primeros meses del presente año 2001.

En noviembre del año pasado se adjudicó la obra de reforma, para acceso al edificio con supresión de barre - ras a una empresa segoviana, previéndose la duración de las obras de 45 días.

En estos momentos el inicio de las citadas obras está pendiente de la licencia municipal".

La Administración de Justicia:

"Es cierto lo que se indica acerca de la falta de accesibilidad a los Juzgados de esta capital a través de la puerta principal del Palacio de Justicia, e igualmente es cierto que existe otra secundaria –carente de barre - ras- a través de un callejón. Esta última, en efecto, se encuentra habitualmente cerrada y ello obedece a dos motivos, el primero por seguridad, pues desde ella se puede tener entrada sin control alguno –a través de una escalera de distribución interior oculta a la vista de los funcionarios- a todas las dependencias, inclusive las particulares, del Palacio de Justicia, por cuya razón cuando se han dado instrucciones de protección y segu -

ridad se ha hecho ver el peligro que representa y la conveniencia de que permanezca normalmente cerrada; el segundo radica en que quien entra por esa puerta ha de pasar necesariamente por una pequeña sala en la que se concentra el numeroso público que acude al Registro Civil que no puede sino permanecer de pie haciendo cola, por lo que si tal puerta permaneciera habitualmente abierta al público se colapsaría el paso por dicho lugar. Lo que se viene haciendo de forma normalizada desde hace tiempo es que las personas que padecen algún tipo de minusvalía avisan su presencia a los funcionarios que trabajan en el Registro Civil desde las ventanas exteriores, y éstos abren y, como el espacio es angosto, les facilitan la ayuda necesaria para pasar. La solución se encuentra, a mi modo de ver, en colocar un cartel indicativo de esa posibilidad en la entrada de la puerta principal, y al propio tiempo comunicar este extremo a la Federación de Minusválidos de Segovia, no obstante que muchos ya lo conocen y hacen uso de él".

La Junta de Castilla y León informó:

"En el edificio de la Plaza Reina Doña Juana, la puerta de acceso por dicha plaza es la que reúne las condiciones de accesibilidad a minusválidos físicos".

En el edificio de Plaza de la Merced, es intención de esta Delegación Territorial colocar una plataforma en el escalón de entrada, en el plazo más breve posible, con el fin de facilitar el acceso a las personas con alguna minusvalía física".

Caja Segovia informó:

"El Torreón de Lozoya, es un edificio del Siglo XIV, que ha sufrido diversas intervenciones arquitectónicas, siendo su destino actual Salas de Exposiciones de la Obra Social de esta Entidad.

Sensibilizados por todo lo que supone la supresión de barreras arquitectónicas, en la zona de uso público, se han acometido las siguientes actuaciones:

En el mes de Diciembre de 1996 se instaló una rampa, con carácter permanente, para facilitar el acceso a todas las exposiciones que se realizasen por la entrada principal (existe otra de servicio de uso restringido) del edificio. Posteriormente se han ido realizando una serie de actuaciones encaminadas a facilitar el acceso a personas con minusvalía que, a continuación, relaciono:

En noviembre de 1997 se realizaron otras rampas de acceso interiores para comunicar unas salas con otras, a nivel de planta baja. También se cambió el material de acabado de las rampas del zaguán y del patio interior, sustituyendo la moqueta por un material antideslizante.

En marzo de 1998 se reformaron los aseos de planta baja (Sala de Chimenea) al objeto de habilitar una cabina para uso exclusivo de minusválidos, con rampa de acceso desde la propia Sala.

En diciembre de 1998 se efectuó una rampa exterior de acceso desde la Plaza de San Martín, levantando el pavimento de la calle y, eliminando el peldaño existente.

En la actualidad la planta principal de uso público, podemos asegurar que se encuentra exenta de esas barreras arquitectónicas de acceso.

Existe una zona de exposiciones, de uso más restringido, donde se ubicaban las antiguas caballerizas del edificio que, por la estrechez del acceso, no es posible instalar rampas. No obstante ello, se encargará a los técnicos de la Entidad que estudien si se pueden aplicar medidas alternativas que posibiliten la superación de estas barreras".

En el mismo escrito se hacía referencia a las barreras existentes en las instalaciones en las que estaban funcionando los servicios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria con carácter provisional y mientras finalizaban las obras de remodelación de su propia sede.

Precisamente por ello, y aunque los reclamantes no especificaban los obstáculos existentes y que dificultaban la normal gestión de sus asuntos ante dicha entidad, se hizo saber a la AEAT la preocupación manifestada al respecto por las personas afectadas y la necesidad de que se pusiera el máximo interés para que los ciudadanos que padecen limitaciones en su capacidad deambulatoria puedan acceder a los servicios de esa entidad con las mínimas dificultades, solicitando la incorporación, aún con carácter provisional, de medios destinados a paliarlas, tales como rampas móviles, habilitación de entradas secundarias, personal encargado expresamente de atender en la planta más próxima a la vía pública a las personas con limitaciones en su movilidad y en general cualesquiera otras que se consideren adecuadas.

De igual forma se aconsejó que en la remodelación de la sede de la AEAT se suprimieran las barreras tanto arquitectónicas como de la comunicación sensorial.

Respecto de la Biblioteca Pública, teniendo en cuenta que esta Institución en el año 1999 inició una actuación de oficio una vez comprobada la entidad y envergadura de las barreras existentes, se solicitó de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia (órgano gestor de la citada biblioteca) información sobre las condiciones de accesibilidad a todas las dependencias existentes en el interior del edificio, situación de la vía pública en la que se encuentra el mismo y los proyectos de inmediata remodelación o adaptación que pudieran existir.

Tras la respuesta remitida por la Delegación Territorial se constató que en el proyecto de rehabilitación existente no se incluía previsión alguna para eliminar las barreras existentes, al no considerarse aplicable todavía la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, además de no contar aún con el reglamento ejecutivo que debía precisar el casuismo de desarrollo que pudiera exigir la situación contemplada en la Ley.

Ante lo cual se dirigió a la Delegación un Recordatorio de Deberes Legales con fecha 28-3-00, afirmando la necesaria sujeción del proyecto de rehabilitación del inmueble a la Ley 3/98 (art. 2.1,a-b), independientemente de lo establecido en la Disposición Transitoria, lo que aceptó de forma expresa la Delegación Territorial.

El contenido de dicha resolución se comunicó, además, a la Subdelegación del Gobierno como Administración titular del edificio en cuestión, solicitando aclaración sobre las medidas previstas para dotar de las adecuadas condiciones de accesibilidad a la Biblioteca Pública del Estado.

Por el momento la Subdelegación del Gobierno no ha remitido los datos solicitados.

Respecto de la Oficina de Turismo se comunicó a los interesados el contenido de la actuación de oficio que en fecha 2 de junio de 2000 se había iniciado por la Institución, dirigida a comprobar las previsiones existentes para suprimir las barreras arquitectónicas existentes en la entrada principal de la Oficina de Turismo situada en la Plaza Mayor nº 10, de esta ciudad ante la existencia de un gran escalón en la entrada que impide el acceso de aquellos ciudadanos con limitaciones en su capacidad deambulatoria. El 3 de julio de 2000, la Delegación Territorial de la Junta comunicó a esta Procuraduría que durante ese año estaba previsto realizar un proyecto de modificación y adaptación del acceso a dicha Oficina en el que se incluiría la supresión de barreras.

En el expediente **Q/1504/00** se hacía referencia al problema sufrido por un niño que a consecuencia de un accidente padecía una discapacidad física que le obligaba a permanecer en silla de ruedas con carácter previsiblemente definitivo.

El niño se encontraba, en la fecha en que tuvo lugar el accidente, escolarizado en el Colegio Público Juan Jaén sito en Avda. de Alemania, Salamanca, en el que deseaba continuar una vez abandonara el hospital.

Dicho Centro contaba con importantes barreras físicas que impedían a este alumno el acceso a las aulas y demás dependencias del colegio en condiciones aceptables.

Los padres del alumno no aceptaban el cambio de centro como solución que de forma no oficial se les había sugerido, ante el grave trastorno que ello suponía para un niño de corta edad.

Ante la situación expuesta se solicitó información a la Consejería de Educación y Cultura sobre la posibilidad de suprimir las barreras arquitectónicas existentes en el Colegio Público Juan Jaén, en condiciones que permitieran al estudiante afectado seguir su curso escolar con normalidad, así como las medidas alternativas que podrían adoptarse de no ser posible esa supresión.

Una vez recibida la oportuna contestación de la Consejería se constató la disposición favorable de la misma para adoptar aquellas medidas que permitiesen la continuación del menor en dicho centro público y se dirigió escrito a la Consejería a fin de que, más allá del caso particular expuesto por esta Institución, se consolidase una situación que redundase de cara al futuro en un mejor servicio a los ciudadanos. Con independencia de lo anterior, se indicó a la Consejería la necesidad de que se tomaran de forma inmediata, las medidas que permitiesen la continuación de la vida escolar del menor en el centro aludido, asegurando la adecuada calidad de la enseñanza tal y como establecen la Constitución y la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, para lo que era necesario evitar que la soluciones provisionales acordadas con la familia del niño se prolongasen de manera indefinida.

En el expediente **Q/1592/00** se aludía a las condiciones de accesibilidad arquitectónica en el futuro auditorio que se estaba construyendo en la Avda. de los Reyes Católicos de León, debido a las dudas suscitadas por conversaciones mantenidas entre los remitentes de la queja y los responsables de la empresa constructora.

Esta Institución ya había iniciado una actuación oficio sobre esa cuestión por lo que se informó al reclamante de su contenido.

En el expediente **Q/1593/00** se hacía referencia a las graves dificultades con que a veces se encuentran las personas con discapacidad física para participar en los programas específicos de formación para discapacitados que la Gerencia de Servicios Sociales gestiona y financia, conjuntamente con otras Administraciones. Dichas dificultades derivan de la existencia de barreras arquitectónicas en las instalaciones de gran parte de las Entidades colaboradoras.

Se pidió, por ello, información a la Gerencia de Servicios Sociales, así como aclaración al INEM sobre los requisitos que han de cumplir las Entidades colaboradoras en la impartición de cursos de formación y las condiciones físicas, de estructura, ubicación y mobiliario que deben reunir.

En relación con la información solicitada a la Gerencia sobre las Acciones Formativas para Personas Discapacitadas durante el año 2000, dicho organismo comunicó lo siguiente:

"1º.- La relación de Centros y materias de las Accio - nes formativas que en el año 2000 han impartido cursos se adjunta como anexo a este escrito (nunca se corres - ponden con cursos escolares).

2º.- La Gerencia de Servicios Sociales convocó sub - venciones para Entidades Públicas y Privadas sin ánimo de lucro, para la realización de acciones formativas cofinanciadas por el FSE, por Resolución de 23 de noviembre de 1999. El artículo 4 punto 1B de la citada Resolución establece que las Entidades Privadas que soliciten subvención deben estar inscritas en el Registro de Entidades, Servicios y Centros de carácter social o en

el Registro de Entidades Colaboradoras. En este sentido las Entidades que resultaron adjudicatarias en la provincia de León se encuentran todas inscritas en el Registro de Entidades, Servicios y Centros de carácter social en Castilla y León.

3º.- Para la inscripción en el citado registro, en cuanto a sus instalaciones, los requisitos imprescindibles son:

a) Cumplir la legislación vigente.

b) Estar libres de barreras que impidan cualquier acceso a la libre movilidad en el interior del centro tanto horizontal como vertical.

c) Poseer instalaciones de agua caliente.

d) Disponer en todas las dependencias de calefacción central o individual y en los dormitorios, comedores y zonas de convivencia de ventanas al exterior con luz.

e) Poseer el mantenimiento y condiciones higiénicas y de limpieza adecuadas.

El Registro de las Entidades Colaboradoras no es competencia de la Gerencia de Servicios Sociales".

El INEM se limitó a remitir una relación de la normativa editada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con expresa referencia al RD 631/1993 y sus Órdenes de desarrollo, sin responder, por tanto, a la petición concreta de información que se le había dirigido.

En el expediente **Q/1690/00** se aludía a las obras que se estaban realizando en el Hospital Río Carrión de Palencia, respecto de cuyas características y envergadura había sido consultada la dirección del centro sanitario por parte de un grupo de minusválidos palentinos que consideraban necesario incorporar medidas de accesibilidad con ocasión de tales obras. La Dirección Provincial les había comunicado lo siguiente:

"1.- Las obras que se están realizando en el Centro Hospitalario, aprobadas por la Dirección General de Presupuestos e Inversiones del Insalud a través del correspondiente proyecto, afectan exclusivamente al refuerzo de estructura del edificio y no a su funcionalidad. Han sido contempladas reformas en fachadas, terrazas, saneamiento, falsos techos y otros elementos del edificio para subsanar defectos de arquitectura existentes.

2.- En la actualidad, el Hospital "Río Carrión" está elaborando un Plan Funcional del Centro que permita determinar las necesidades de superficies destinadas a los distintos Servicios/Unidades, en virtud de estudios conjuntos de arquitectura e instalaciones, con el fin de acometer las reformas precisas.

3.- El edificio cuenta con instalaciones de 20/30 años (según zonas), que necesitan ir reformándose para adaptarlas a la normativa actual. Precisamente con esta finalidad se está elaborando el Plan Funcional. En este sentido, no se puede hablar de irregularidades e incumplimientos legislativos, cuando obedecen sin duda a desfases originados por el paso del tiempo.

Desde luego, una de las prioridades de esta Dirección ha sido la adaptación paulatina de todas las instalaciones Hospitalarias a las necesidades actuales, priorizando todas aquéllas reformas que puedan considerarse imprescindibles. Así consta a través del Proceso de Planificación Estratégica elaborado por este Centro para un periodo de cinco años, y que se viene cumpliendo a través de las líneas de actuación".

Esta Institución se dirigió a la Administración responsable solicitando información sobre las cuestiones a que aludían los reclamantes en la queja presentada, en especial la razón por la que no se había considerado oportuno aprovechar las recientes obras realizadas para incorporar a los servicios e instalaciones afectados las adecuadas condiciones de accesibilidad. La Administración contestó en los siguientes términos:

"En primer lugar hemos de decir que en el Hospital "Río Carrión", de esta Capital, se están llevando a cabo diferentes obras, cada una de las cuales con un tratamiento distinto. Unas de reparación de carácter urgente y otras de reforma y remodelación de alguna de las áreas del Hospital.

Dentro de las primeras se encuentra la reparación de carácter urgente de la fachada de un ala del edificio, que se encontraba apuntalado (como medida preventiva), siendo necesaria su consolidación. En este ala está situado el Servicio de Rehabilitación, al que se hace referencia, y que se ha visto afectado por la citada obra. No obstante, tanto las zonas de circulación y acceso a las distintas dependencias, como en el acceso a la piscina, los suelos han recibido un tratamiento antideslizante.

Respecto de las segundas, se realizan actualmente las obras de reforma del Servicio de Urgencia y en las que se contemplan medidas como las reclamadas, incluyendo aseos adaptados a las necesidades de las personas con algún tipo de discapacidad.

Por último, señalar que se está preparando un plan funcional del Hospital en el que ya sí se abordarán reformas y remodelaciones de los distintos Servicios, en el que lógicamente tendrá cabida, incorporándose a los servicios e instalaciones afectadas, las condiciones adecuadas de accesibilidad que son necesarias para todas las personas conforme se señala en la legislación vigente".

En el escrito que dio lugar a la queja **Q/2189/00** se hacía alusión a las siguientes cuestiones, todas ellas relacionadas con una pequeña localidad palentina:

1) Falta de accesibilidad al Centro de Salud de dicha localidad, ya que se suprimió por inadecuada la rampa que había en la entrada, y fue sustituida por una cuña de

madera que no sirve de forma satisfactoria para el fin perseguido y resulta peligrosa para el resto de los usuarios de dichas dependencias por lo que frecuentemente llegaba a ser retirada por estos.

2) Casa Consistorial de Frechilla, en cuya entrada existe un escalón que impide el acceso a personas con cualquier tipo de discapacidad física o limitación deambulatoria por razones de edad, enfermedad, etc.

Por eso nos dirigimos al Ayuntamiento al objeto de conocer las razones por las que no se había eliminado la barrera arquitectónica del Centro de Salud mediante una solución definitiva y adecuada a las necesidades de todos los ciudadanos y de cuya urgencia dan testimonio, tanto el informe de 11 de noviembre de 1999 dirigido a la Alcaldía por la médico titular como la comunicación de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 1 de junio de 2000 y, en todo caso, descripción de la solución más viable para dicha eliminación.

El Ayuntamiento nos contestó en los siguientes términos:

"Por parte de este Ayuntamiento se solicitó el estudio y redacción de Memoria Valorada para Reparación de Accesos al Consultorio Médico en Frechilla, la cual fue remitida al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, para su financiación, puesto que nos habían asegurado que asumiría la misma la Junta de Castilla y León, así como al Sr. Consejero de Sanidad y Bienestar Social, para su financiación. Esta Consejería nos remitió a la convocatoria anual de subvenciones a Corporaciones Locales para la realización de inversiones en Consultorios Locales y a ella hemos acudido presentando la referida Memoria para su ejecución, estando a la espera de su Resolución.

En cuanto a las barreras de la Casa Consistorial entendemos que éstas no existen o en cualquier caso son mínimas, ya que se encuentra ubicada en una plaza sin desnivel alguno, contando en su acceso con un único escalón de altura mínima.

Le comunico por último que este Municipio está haciendo un gran esfuerzo en ofrecer las mejores condiciones urbanísticas a todos sus vecinos, con especial empeño en facilitar y dotar de los mejores servicios a quienes tienen problemas de movilidad, obteniendo unos resultados y ofreciendo una infraestructura con la que muy pocos municipios, incluso los de gran tamaño, pueden competir".

En el expediente **Q/1510/00** se aludía a las dificultades con las que se encontraba un estudiante, minusválido y usuario de silla de ruedas, para utilizar la rampa de entrada al edificio de la Facultad de Económicas, al encontrarse el paso hacia la acera ocupado frecuentemente por otros vehículos.

Ello motivó que esta Institución se dirigiera al Rector de la Universidad poniendo en su conocimiento los extremos reflejados en la queja y formulando la siguiente Resolución:

"Que en el ámbito de las competencias que al respecto tiene asumidas la Universidad, se adopten medidas contundentes en orden a evitar el estacionamiento de cualquier tipo de vehículos (automóviles, motocicletas, bicicletas u otros) en el punto de entrada a la rampa que da acceso a las instalaciones de la Facultad de Económicas".

Y en términos similares se dirigió escrito al Ayuntamiento de León, indicando además la necesidad de que las medidas a adoptar se llevasen a cabo con la suficiente celeridad para que al comienzo del próximo curso académico el interesado pudiera acceder al edificio con normalidad, sin que, por el momento, se haya obtenido respuesta.

Por el contrario, la Universidad de León aceptó nuestra Resolución, comunicando que ya había puesto en marcha ciertas medidas, entre otras, el aviso a la grúa municipal para la retirada de los vehículos que obstaculizasen la mencionada rampa y se había solicitado la actuación del Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales para evitar los aparcamientos de vehículos en dicha zona. Asimismo se había encargado a la Unidad Técnica de la Universidad el estudio de otras medidas a adoptar para el caso de que persistiera la situación denunciada.

Entre las quejas que se han referido a la falta de accesibilidad en los edificios que forman parte del Patrimonio Histórico-Artístico permanece abierta la registrada con el número **Q/1962/99** en la que se alude a la existencia de barreras arquitectónicas en el acceso al Museo de León desde la iglesia de San Marcos, así como a la dificultad para acceder al templo desde el exterior a causa de la estructura inadecuada de la rampa instalada en la entrada principal, lo que obstaculiza la visita de aquellos ciudadanos que por razones de edad, enfermedad u otras tienen mermada su capacidad deambulatoria.

Ante esta situación se solicitó información a la Delegación Territorial de León sobre dicha cuestión.

La Delegación Territorial de León remitió la siguiente contestación:

"1º.- La ubicación del Museo de León en la Iglesia y el edificio del Hostal de San Marcos, tiene carácter provisional en tanto se decida su ubicación definitiva en una nueva sede, por lo que no existe ningún tipo de precisión en relación con las consultas concretas que se formulan en su escrito.

2º.- Según ha informado el Jefe del Servicio Territorial de Cultura, el Museo consta de dos salas, una de ellas en terreno propiedad del Hostal de San Marcos, a la cual se accede a través de la Iglesia, radicando el problema en el acceso a ésta, puesto que una vez en el interior de la misma para entrar en la sala del Museo

existe una rampa. La otra sala se encuentra al mismo nivel de la superficie del pasillo, no siendo necesaria, por tanto, ninguna rampa de acceso.

Dado que el propietario de la Iglesia de San Marcos es el Obispado de León, esta Administración considera oportuno la remisión de la queja de referencia a aquél, puesto que la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras obliga tanto a las Entidades públicas como a las privadas".

Esta Institución comprobó, sin embargo, que el inmueble no es propiedad de la Iglesia, sino que al igual que el resto del edificio, de propiedad estatal, se había cedido a una orden religiosa para el culto, correspondiendo la responsabilidad de su conservación a TURESPAÑA, entidad a la que solicitamos información sobre los aspectos mencionados en la queja, petición que aún no ha obtenido respuesta.

En el expediente **Q/1981/99** el reclamante aludía a la escasa eficacia de las medidas adoptadas por el Cabildo de la Catedral de León para facilitar el tránsito de las personas con dificultades deambulatorias, pues aunque se habían colocado determinados planos inclinados en zonas del interior, subsistía la imposibilidad de acceder al templo desde el exterior a causa de las barreras existentes en todas las entradas.

Ante la situación descrita se solicitó al Cabildo de la Catedral información sobre la cuestión planteada y las previsiones del Cabildo de la Catedral relativas a la supresión de las barreras indicadas.

En respuesta a esa petición, el Cabildo nos comunicó:

"- Desde hace al menos tres años se han mantenido reuniones con los técnicos y como resultado de las mismas se instalaron tres rampas en el interior que facilitan el correcto discurrir por la Catedral a toda clase de personas.

- Se han venido sometiendo a estudio los accesos por la puerta principal y ante lo complicado de las diversas soluciones, se ha optado por rechazar esa opción, estudiando el acceso por la puerta sur.

- En efecto, se prevé que el acceso pueda hacerse por la puerta sur una vez se haya terminado su restauración. Esta solución, siempre complicada por la diferencia de planos, supondría una remodelación de la entrada y que las personas con dificultades tendrían que trasladarse hacia aquella puerta previa instalación de carteles indicadores.

Considero por consiguiente, que existe la posibilidad de que en un futuro no muy lejano se encuentre resuelto el problema que ha motivado su queja, a cuyo hecho permaneceremos atentos ya que se trata de una necesidad que afecta a todo el colectivo de discapacitados físicos de Castilla y León".

El sentido de la información facilitada determinó el archivo del expediente abierto en esta Institución y así se le comunicó al reclamante. Sin embargo, el interesado ha comunicado a esta Institución su descontento con las previsiones del Cabildo que, a su juicio, no suponen ningún avance.

En el expediente **Q/454/00** el interesado aludía a la situación de dos personas ancianas y con discapacidad física que por sus condiciones necesitaban dotar al edificio en el que se ubicaba su vivienda de los medios necesarios para facilitar su movilidad y la normal salida y entrada en el mismo.

Al no estar el edificio en cuestión sujeto al régimen de Propiedad Horizontal y teniendo todos sus ocupantes la condición de arrendatarios, resultaba aplicable la Ley 29/1994, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos, en cuya Disposición Transitoria segunda se prevé que, incluso en el caso de que el contrato de arrendamiento, debido a su fecha de celebración, estuviera sujeto a la legislación anterior (Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964) le sería de aplicación el art. 24 de la Ley 29/94, según el cual: El arrendatario, previa notificación escrita al arrendador, podrá realizar en la vivienda las obras que sean necesarias para adecuar ésta a su condición de minusválido o a la de su cónyuge o de persona con quien conviva de modo permanente en análoga relación de afectividad, con independencia de su orientación sexual, o a la de los familiares que con él convivan.

El arrendatario estará obligado al término del contrato a reponer la vivienda al estado anterior, si así lo exige el arrendador.

Se informó al interesado de que las obras de adecuación a que se refería el artículo citado podían consistir, tanto en la construcción de rampas como en la instalación de un ascensor o una plataforma elevadora. E igualmente se le comunicó la existencia de ayudas económicas que, todos los años, convoca la Junta de Castilla y León, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, y que se dirigen a financiar en parte el coste de las obras de adaptación de las viviendas.

El remitente de la queja registrada con el número **Q/1249/00** exponía su preocupación por lo que pudiera llegar a constituir un verdadero obstáculo para la utilización del ascensor de su vivienda ante el cumplimiento de la obligación impuesta por la Orden de 21 de diciembre de 1998 de la Conserjería de Industria, Comercio y Turismo por la que se estableció la obligatoriedad de instalar puertas en cabinas, sistemas de alumbrado de emergencia y dispositivos de petición de socorro para los ascensores que carecieran de estos elementos. De realizarse tales adaptaciones se produciría un reducción de las dimensiones de la cabina lo que impediría la entrada de su silla de ruedas.

Examinado el contenido de la queja no se observaba la existencia de irregularidad administrativa alguna en el

supuesto planteado, por lo que únicamente se hicieron al remitente las siguientes indicaciones:

"El articulo 1.3 de la Orden de 21 de diciembre de 1998 antes citada, prevé que con la aplicación de las medidas establecidas en la misma no se reduzca la capa - cidad de la cabina del ascensor respecto de las medidas que al respecto estableció la Orden de 30 de junio de 1966, en sus artículos 48 y 57, los cuales aquella no modifica.

En relación con estas dimensiones no se establece ninguna excepción, salvo en casos extraordinarios, que deberán ser justificados mediante informe del Organis - mo de Control competente.

Por todo ello debo indicarle que la aplicación de las medidas que sean necesarias para el cumplimiento de la citada Orden de 21 de diciembre de 1998 no debe difi - cultarle para el futuro la utilización del ascensor si este cumple con las medidas mínimas establecidas en la Orden de 30 de junio de 1966, también citada.

En otro caso -siempre teniendo en cuenta las reglas aludidas y demás complementarias- deberá procederse a la sustitución de la cabina por otra de mayor tamaño".

En los expedientes **Q/1854/00, 2116/00, 2483/00** los interesados aludían a las reticencias de las comunidades de propietarios para aprobar obras en los inmuebles con el fin de eliminar las barreras existentes en los mismos.

Una vez analizado el contenido de los escritos remitidos y, teniendo en cuenta los antecedentes conocidos, se comunicó a los reclamantes lo siguiente:

"Toda obra o remodelación en los elementos comu - nes de un edificio en régimen de Propiedad Horizontal debe de ser aprobada por la Comunidad de Propietarios la cual para ello deberá de actuar con arreglo a las nor - mas vigentes en la materia, sin que la Institución del Procurador del Común de Castilla y León tenga compe - tencias para intervenir directamente ante dicha comuni - dad ya que ello escapa a las funciones conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y la Ley 2/1998, de 9 de marzo, que le atribuye la defensa de los derechos fundamentales de los castellanos y leoneses ante la Administración Pública.

La Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arqui - tectónicas a las personas con discapacidad, establece en sus artículos 3 a 7 que los titulares y usuarios tendrán derecho a promover y llevar a cabo las obras de ade - cuación de la finca urbana y de los accesos a la misma desde la vía pública, siempre que se cumplan los requi - sitos en cuanto a titularidad o uso de la vivienda, minus - valía, existencia de barreras, necesidad de las obras en el interior de la finca urbana o en los pasos de la misma hacia la vía pública, etc. Debiendo el interesado notifi - car por escrito a la comunidad de propietarios la necesi - dad de las obras (en este caso adjuntando al escrito el informe favorable de la Gerencia de Servicios Sociales que tiene en su poder).

Dicha comunidad debe comunicar a su vez, en el plazo de quince días, su consentimiento u oposición a las mismas. En este último caso, el titular o usuario de la finca podrá acudir en defensa de su derecho a la juris - dicción civil. Siendo los gastos que originen las obras a cargo del solicitante de las mismas, quedando éstas en beneficio de la propiedad de la finca urbana.

Los requisitos que deberá de cumplir son los siguien - tes:

Ser titular o usuario de la vivienda minusválido con disminución permanente para andar, subir escaleras o salvar barreras arquitectónicas se precise o no el uso de prótesis o silla de ruedas.

Que las obras sean necesarias en el interior de la finca urbana o en los pasos de comunicación con la vía pública.

Que las obras no afecten a la estructura o fábrica del edificio, que no menoscaben la resistencia de los mate - riales empleados en la construcción y que resulten razo - nablemente compatibles con sus características arqui - tectónicas.

La Ley 8/99, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, establece en su artículo 17 que los acuerdos de la Junta de Propietarios se sujetarán a las siguientes normas:

La unanimidad sólo será exigible para la validez de los acuerdos que impliquen la aprobación o modifica - ción de las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos de la comuni - dad.

No obstante, la realización de obras o el estableci - miento de nuevos servicios comunes que tengan por fina - lidad la supresión de barreras arquitectónicas que difi - culten el acceso o movilidad de personas con minusva - lía, incluso cuando impliquen la modificación del título constitutivo o de los estatutos requerirá el voto favorable de la mayoría de los propietarios (la mitad más uno) que, a su vez representen la mayoría de las cuotas de participación.

Los acuerdos válidamente adoptados con arreglo a lo dispuesto en esta norma obligan a todos los propieta - rios.

A los efectos del artículo anterior, el artículo 16 de la Ley 8/99 citada establece que:

La convocatoria de las juntas la hará el presidente y, en su defecto los promotores de la reunión (cuando lo soliciten al menos la cuarta parte de los propietarios). Pudiendo cualquier propietario pedir que la junta estu - die y se pronuncie sobre cualquier tema de interés para la comunidad; a tal efecto dirigirá escrito, en el que especifique claramente los asuntos que quiere que sean

tratados, al Presidente, el cual los incluirá en el orden del día de la siguiente junta que se celebre".

En el expediente **Q/1591/00** el reclamante mostraba sus dudas sobre las condiciones de accesibilidad al nuevo campo de fútbol que se estaba construyendo en León.

Respecto de dicha cuestión, esta Institución había iniciado una actuación de oficio (**OF/99/00,** reflejada en otro capítulo de este informe) lo que se hizo saber al interesado, si bien se dirigió escrito al Ayuntamiento de León solicitando información sobre determinados extremos, sin que de momento haya contestado la citada Corporación.

En el expediente **Q/1737/00** una Asociación de Minusválidos Físicos exponía a la Institución las dificultades que tenían para utilizar las instalaciones deportivas, de tal modo que quedaban prácticamente excluidos de su disfrute.

Concretamente aludían a la falta de accesibilidad en las siguientes dependencias e instalaciones:

A) Ciudad Deportiva La Albuera:

1.- Mal estado de las Pistas Antonio Prieto por falta de mantenimiento de tal modo que resultaba imposible su utilización.

2.- Imposibilidad de uso de la única puerta accesible a los vestuarios ya que se encontraba siempre cerrada.

3.- Imposibilidad de acceso a la grada por la estrechez del pasillo.

4.-Falta de rebaje en los bordillos de las calles de acceso a la piscina cubierta, siendo estas instalaciones de reciente construcción.

B) Polideportivo Pedro Delgado: en el cual no se encontraba ninguna entrada sin bordillo, siendo también la construcción reciente.

- Igualmente en el Polideportivo Emperador Teodosio y en el Pabellón Enrique Serichol.

Cuestiones que fueron planteadas al Ayuntamiento de Segovia, sin que a la fecha de este informe haya remitido ninguna información sobre las mismas.

En el expediente **Q/1786/98** se exponía la necesidad de que la piscina cubierta construida en Benavente contara con elementos adecuados para que pudiera ser utilizada por personas discapacitadas físicas. En el momento de elaborar este informe el Ayuntamiento no ha decidido el tipo de medidas que cabría adoptar para solucionar el problema ya que al no haberse tenido en cuenta esta necesidad al construirse hace dos años, la solución se complica.

No obstante, al ser una actividad incesantemente reivindicada por los minusválidos de Benavente, el Ayuntamiento en uno de los últimos contactos con la Institución se ha mostrado interesado en buscar soluciones.

- Barreras del transporte

En el expediente **Q/81/00** se aludía, una vez más, a las complicaciones y obstáculos que han de superar las personas con limitaciones de movilidad para trasladarse de un lugar a otro dentro de la misma ciudad, los trastornos creados por la continúa ocupación de las plazas de aparcamiento destinadas a conductores discapacitados por el resto de los conductores, obligando a los primeros a recorrer distancias desproporcionadas para sus fuerzas.

La situación se puso en conocimiento del Ayuntamiento de Palencia (lugar del que procedía la queja), comunicando a los interesados la respuesta recibida de esa corporación y en la que se aludía a los expedientes sancionadores tramitados en el año 1999 (871) por la comisión de infracciones del tipo de la descrita y a las numerosas ocasiones (82) en las que se había procedido a la retirada de vehículos por parte de la grúa municipal al encontrarse éstos causando graves perturbaciones a la circulación de los peatones.

Por otro lado, el Ayuntamiento aludía, y así se comunicó a los reclamantes, a las campañas de educación vial que se venían desarrollando en los colegios de la ciudad con el fin de educar a los futuros conductores en el respeto hacia las normas de tráfico y seguridad vial y, por tanto, hacia el resto de los usuarios de las vías públicas.

No obstante, se indicó a los interesados que, aún llevando a la práctica las medidas indicadas por el Ayuntamiento, era muy posible que las dificultades persistieran. Por eso, esta Institución permanecería atenta y no dejaría de recordar a las autoridades locales la necesidad de intensificar esas medidas, contando, para ello, con la colaboración de los propios afectados tanto al comunicar los incumplimientos concretos que se pudieran producir como haciendo uso de los mecanismos legales al respecto existentes.

En el expediente **Q/80/00** se reflejaba el desconcierto de muchas personas minusválidas en relación con el acceso a la tarjeta de aparcamiento de validez universal, sus requisitos y condiciones de uso de la misma.

Con relación a esta cuestión han sido muchos los expedientes registrados en esta Institución y en todos ellos la Resolución dictada fue la siguiente:

"El Consejo de la Unión Europea, en una Recomendación de 4 de junio de 1998, aconseja que todos los Estados Miembros cuenten con una tarjeta de estacionamiento única para facilitar la movilidad de las personas con discapacidad.

La Junta de Castilla y León ha considerado tal recomendación y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras, a través de la Gerencia de Servicios Sociales ha reunido a las nueve Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, así como a representantes de la Federación de Municipios y Provin -

cias, para hacer compatible lo que determina el artículo 16: "tarjeta única en toda la Comunidad Autónoma", con la Recomendación Europea de tarjeta única para los países de la Unión Europea, lo que ha sido aceptado.

Dicha tarjeta se encuentra en vigor desde el mes de Enero del 2000.

Esta tarjeta es personal para los minusválidos, con independencia del vehículo que conduzcan o sean trasladados y debe colocarse de forma visible en el salpicadero de los vehículos. Otorgando los siguientes derechos:

a) Estacionar en las zonas reservadas a minusválidos. (…)

b) Estacionar en la zona ORA en las condiciones establecidas en la Ordenanza, esto es, sin límite de tiempo y de forma gratuita.

c) Acceso a zonas peatonales por tiempo imprescindible, previo requerimiento a la Sala de Control de la Policía Local.

Se tramitará por la Unidad Administrativa de la Policía Local, a cualquier minusválido que la precise, con independencia de su domicilio, previa presentación de certificado de movilidad reducida expedido por las Gerencias Territoriales de la Junta de Castilla y León, previo examen del minusválido por los Equipos de Valoración y Orientación de los Centros Base, de acuerdo con los anexos que se adjuntan, basado en la Orden Ministerial de 8 de marzo de 1984.

En cuanto a su expedición, se solicitará, preferentemente del Ayuntamiento donde el interesado resida, acompañando a la solicitud, además del Certificado de Minusvalía con movilidad reducida, dos fotografías tamaño carnet. Las tarjetas serán autorizadas por el Teniente de Alcalde, Delegado de Tráfico y Policía Local.

En los casos de minusvalía con movilidad reducida de carácter definitivo, la vigencia de la tarjeta será de 5 años. En los casos de Certificado provisional la vigencia se supeditará a las circunstancias temporales de las tarjetas".

Esta tarjeta de carácter personal y con validez en todos los países de la Unión Europea ha resuelto el problema que se planteaba en buen número de quejas presentadas por personas minusválidas. Así, frente a la exigencia, por algunos Ayuntamientos, de que el vehículo estuviera a nombre del minusválido y éste tuviera permiso de conducir, actualmente la tarjeta puede utilizarse por la persona minusválida cualquiera que sea el vehículo en el que se traslade. Se solventan con ello situaciones frecuentes en las que la persona minusválida no puede conducir a causa de su minusvalía y es un tercero quien realiza el transporte del minusválido.

En los expedientes registrados en esta Institución con los números de referencia **Q/169/00** y **Q/1445/00,** los reclamantes aludían a las dificultades con las que tenían que enfrentarse las personas minusválidas para utilizar el servicio de transporte ferroviario en la localidad de Miranda de Ebro, al no existir medios adecuados para este tipo de usuarios que les permitan acceder sin grave trastorno y peligro, tanto a los compartimentos del tren como a los demás servicios de la estación.

Concretamente había una persona que debía viajar todos los meses por cuestiones de tratamiento médico y se veía obligada a solicitar del personal al servicio de la estación que la transportaran hasta el compartimento.

Estudiada la situación expuesta así como la información remitida por la Dirección Provincial de Fomento de Burgos a esta Institución con motivo del informe especial sobre la integración de las personas discapacitadas en Castilla y León (28 de mayo de 1998) y teniendo en cuenta que en dicho informe se recogieron ciertas recomendaciones de esta Institución para facilitar el uso del ferrocarril a los discapacitados físicos, se solicitó nueva información a la Dirección Provincial.

Ante esa petición la Administración General del Estado, por medio de la Subdelegación del Gobierno en Burgos, nos indicó que se había solicitado un informe al Director General de Ferrocarriles y Transportes por Carretera del Ministerio de Fomento. El Subdirector General de Transportes Terrestres remitió la oportuna información cuyo contenido literal es el siguiente:

"Anualmente se dispone de presupuesto para realizar las intervenciones que sean necesarias en cada una de las estaciones, a fin de mantener sus servicios con la calidad requerida por los clientes.

Lógicamente, los recursos disponibles no alcanzan al total de las necesidades por lo que es preciso priorizar las actuaciones.

Los criterios para la selección de las estaciones en las que se realizarán las intervenciones son diversos, según su estado de conservación, deficiencias funcionales, etc., así como el número de viajeros que utilizan la estación, dando preferencia a aquellas más utilizadas.

La línea de trabajo de RENFE, cuando lleva a cabo remodelaciones importantes de sus estaciones, es actuar sobre la eliminación de barreras arquitectónicas.

Concretamente en la estación de Miranda de Ebro, teniendo en cuenta la posición relativa que ocupa en relación al número de viajeros y por la disposición especial (situación del edificio de viajeros entre las vías generales) con dificultades de actuación para la supresión de barreras arquitectónicas, no se tiene previsto, a corto plazo, intervenir sobre la misma, estando en estudio actuaciones con un plazo más largo.

No obstante, las personas con disfuncionalidades son atendidas, ya en la actualidad, a través de un "procedimiento de asistencia concertada a personas con movilidad reducida" en el que se instruye al personal de las

estaciones sobre la forma de actuar para la completa atención a este colectivo, desde la estación de origen hasta la estación de destino, que en el caso de esta esta - ción se está utilizando para ayuda a personas discapaci - tadas que se desplazan por ferrocarril. Para ello basta que la persona que lo precise se ponga en contacto, con la antelación suficiente, con el Jefe de Estación el cual pondrá en marcha la logística precisa para atender estas necesidades".

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/94, de 9 de Marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se informó a los reclamantes del resultado de las actuaciones practicadas con motivo de la tramitación de la queja, adjuntando copia del contenido del denominado "Procedimiento para la asistencia concertada a clientes discapacitados".

Por otro lado se formuló recomendación dirigida a la Subdelegación del Gobierno de Burgos a fin de que se abordasen con carácter preferente las medidas que puedan facilitar el uso del ferrocarril a todos los ciudadanos sin discriminación, tanto por lo que se refiere a los vehículos como a los edificios de las estaciones, instalaciones, etc. Con ello se daría cumplimiento al contenido del art. 49 de la Constitución que encomienda a los poderes públicos realizar una política de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran, y los ampararan especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I otorga a todos los ciudadanos.

Transcurrido cierto tiempo el reclamante puso en conocimiento de esta Institución la permanencia de la situación denunciada si ningún tipo de mejora e ignorando el personal de RENFE su verdadera obligación, pese a prestar su colaboración como favor al viajero.

En el expediente **Q/1736/00** un grupo de minusválidos exponía que en la actualidad existían autobuses de piso bajo en funcionamiento, pero no estaban a su disposición.

Los términos de esa queja eran idénticos a los de la registrada en esta Institución con el número **Q/1097/99**, por lo que se recordó al Ayuntamiento de Segovia la postura de disponibilidad y colaboración manifestada en aquella ocasión, dado que de nuevo había llegado a nuestro conocimiento la dificultad y hasta la imposibilidad de utilizar ese medio de transporte (autobuses de piso bajo) por parte del colectivo de discapacitados físicos. No parecía, por tanto, razonable que contando la ciudad de Segovia con ese medio de transporte desde hace años su servicio no beneficiase a aquellos ciudadanos a los que estaba destinado por sus especiales características y su financiación (en su adquisición se habían utilizado subvenciones del Fondo Social Europeo). A lo anterior se añadía la imposibilidad de acceso a las paradas.

Al cierre de este informe no se ha recibido respuesta ni explicación alguna.

3.1.7. Rehabilitación

En el expediente **Q/1766/00** se hacía referencia a la insuficiente atención fisioterapéutica recibida por los alumnos menores de 6 años necesitados de atenciones educativas especiales. Apuntaban, además, los reclamantes la conveniencia de que fuera la Gerencia de Servicios Sociales (no la Administración educativa) la que ampliara la atención a estos alumnos.

Solicitada información complementaria a los interesados por parte de esta Institución, a la fecha de elaboración de este informe y transcurridos más de tres meses no han contestado.

Los tratamientos de rehabilitación prestados por la Gerencia de Servicios Sociales a los niños con discapacidad han dado lugar a la apertura de varios expedientes de queja de los cuales es un ejemplo el registrado con el número **Q/1951/00**. Ello obedece a la frecuencia con la que los Equipos Multiprofesionales de los Centros Base de Atención a Minusválidos acuerdan la baja de determinados pacientes, después de ser atendidos durante un tiempo, al no estar considerados como sujetos prioritarios y tener cubierta el área correspondiente con sujetos que sí se consideraron prioritarios. Atendida la índole del problema planteado solicitamos la oportuna información a la Gerencia de Servicios Sociales, sin que, de momento, se haya recibido la misma.

3.1.8. Asociaciones

Normalmente son las asociaciones las que se dirigen a esta Institución para poner de relieve los problemas con que se enfrentan las personas discapacitadas (con referencia concreta a sus propios asociados). En ocasiones, sin embargo, algunas de las quejas que llegan a esta Procuraduría aluden a las dificultades de subsistencia y funcionamiento con las que se encuentran y a las que han de hacer frente las propias asociaciones.

Así, por ejemplo, en el expediente registrado con el número **Q/2256/00,** pendiente de tramitación en la fecha de cierre de este informe, se aludía a los siguientes problemas:

«Espera de varios meses para que se ingresen las cantidades justificadas. Esto origina tener que mantener cuentas de crédito y proporcionar más dinero a las enti - dades de ahorro.

El día 14/09/2000 se presentó la documentación para justificar los gastos de mayo, junio y julio (antes no era posible porque no se nos había indicado cómo hacerlo) y se ha cobrado el día 21/10/2000. Los motivos no pare - cen suficientemente justificados: vacaciones, etc.

Una factura que correspondía a la prestación de ser - vicios de los meses de enero a abril la hemos cobrado el 16 de noviembre. Eran casi dos millones de pesetas.

Con fecha 6 de junio de 2000 se publicó en el BOCyL la Orden de 24 de mayo de 2000 de la Conseje - ría de Educación y Cultura por la que se convocaban subvenciones para el desarrollo de Programas de Garantía Social. En el punto tres de la base undécima se establece que: "El plazo para resolver será de cuatro meses a contar desde la fecha de publicación de la pre - sente Orden en el Boletín Oficial de Castilla y León. Transcurrido dicho plazo sin que haya recaído resolu - ción expresa, se entenderán desestimadas".

Pues bien, la resolución aparece en la Orden de 29 de septiembre de 2000 de la Consejería de Educación y Cultura en el BOCyL de fecha 16 de octubre de 2000. Es decir, 9 ó 10 días después de que hayan quedado deses - timadas y 28 días después de que todas las enseñanzas no universitarias hayan dado comienzo en todas las pro - vincias de la Comunidad.

Esto ha supuesto que el alumnado previsto haya bus - cado otras opciones y en el día de hoy no sepamos si podremos desarrollar el programa».

3.1.9. Ocio

En el expediente **Q/1765/00** el reclamante muestra su disconformidad con uno de los requisitos establecidos para participar en el programa "Verano Joven en Castilla y León", a saber: No padecer enfermedad física o psíqui - ca que le impida la convivencia en grupo. Requisito que el interesado considera discriminatorio hacia los miem - bros de la asociación en nombre de la que presenta la queja.

Ante ello se solicitó información a la Dirección General de la Juventud sobre el verdadero contenido y alcance de ese requisito y se pidió relación detallada y concreta de las situaciones de enfermedad o discapaci - dad no compatibles con la finalidad del mismo.

La citada Dirección General informó en los siguien - tes términos:

«Las actividades de ocio, tiempo libre y turismo joven desarrolladas durante el verano del año 2000 bajo la denominación de Activa 2000 no contienen limitacio - nes genéricas para participar en dicho programa.

La descripción de las mismas, del orden de 140, por - menoriza las circunstancias en que se desarrolla cada una de ellas, el material necesario para participar, entorno de la instalación-base, fechas de celebración, edades de los participantes, etc.

En el impreso de solicitud individualizado se recoge la "manifestación" del responsable de que "su hijo/a no padezca enfermedad física o psíquica que le impida la convivencia o la realización de la actividad", como sucede en la programación de cualquier Comunidad Autónoma o entidad organizadora.

Es lógico que así sea, dada la tipología de las mis - mas (predominan las actividades al aire libre, multia - ventura, etc.) con actuaciones fuera de los recintos de las instalaciones-base, horarios diversos, marchas, excursiones, práctica de distintos deportes, etc.

Los monitores que conducen las actividades son expertos en actuaciones de ocio, recreación y deportes pero no especialistas con una formación especializada para afrontar situaciones de discapacidad e integración de participantes con limitaciones que "les impidan la convivencia o la realización de la actividad".

Ha de tenerse en cuenta, además, que el número de estos Monitores, 1 por cada 10 – 15 participantes, encontrándose dentro de los parámetros habituales para estos casos, es insuficiente e impide la atención perma - nente e individual que un posible participante con dismi - nuciones significativas entrañaría, con el peligro que tal falta de tutela podría suponer.

No es equiparable esta situación coyuntural a la inte - gración que Educación persigue en la escolarización de los alumnos con problemas y/o limitaciones, disponiendo de Profesores especialistas y de apoyo, en docencia y actuaciones en lugares y horarios predeterminados y permanentes y durante largos periodos de tiempo (cur - sos escolares) en grupos de alumnos estables.

Manifestamos lo que antecede porque, en algunos casos, padres o representantes de colectivos afectados por determinadas dificultades o limitaciones físicas o síquicas tienden a equiparar estas situaciones deman - dando unos niveles de adaptación de los programas de las actividades y una dedicación de medios humanos y materiales inviable e incompatible con la esencia de la actividad en sí.

No obstante lo que antecede, la antigua Dirección General de Deportes y Juventud y la actual de Deportes, en coordinación con esta de Juventud, viene programan - do actuaciones especiales en colaboración con la Fede - ración Castellano Leonesa de Minusválidos donde se da acomodo a este tipo de actividades especiales, como así sucedió durante el verano del pasado año 2000.

También le comunico que en la convocatoria de este año del Programa "Activa Joven" se empleará una redacción diferente a las anteriores».

3.2. Tercera Edad

A lo largo de los sucesivos ejercicios, y especialmente durante el año 2000, se ha producido un continuo aumento de las reclamaciones presentadas por el colectivo de la tercera edad, que, cada vez más, acude al Procurador del Común demandando nuevos y mejores servicios asistenciales que contribuyan a aumentar su calidad de vida.

Siendo la provincia de León a la que corresponde el mayor número de las reclamaciones, otras como Segovia o Ávila registran el menor número de quejas presentadas a lo largo de este ejercicio.

Aun cuando la tendencia actual en materia de servicios sociales viene marcada por el mantenimiento del anciano en su entorno, utilizando, así, fórmulas alternativas a la asistencia residencial, determinadas circunstancias de carácter familiar, social, geográfico o de salud exigen en ocasiones su acogimiento en un centro especializado.

Por ello, algunas de las reclamaciones formuladas hacen referencia a la necesidad de ocupación de una plaza residencial oficial o concertada. Otras, por su parte, denuncian la existencia de irregularidades en centros dirigidos a la atención de los mayores, tanto de titularidad pública como privada.

Preocupaciones y demandas que han de encontrar la adecuada respuesta administrativa, que promueva en todo caso el bienestar de la tercera edad.

Los epígrafes que a continuación se exponen, reflejan el objeto fundamental de las reclamaciones formuladas.

3.2.1. La atención residencial de la tercera edad

Con la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales se configuró un Sistema de Acción Social, por el que vinieron a ordenarse de forma racional los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Este Sistema tiene como principales objetivos promover la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación, y facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales.

Forman parte de este sistema los servicios específicos, dirigidos a sectores y grupos concretos de la población, en función de sus problemas y necesidades (como la tercera edad), y entre los que se encuentran los centros de carácter residencial.

- El ingreso en las residencias para personas mayores

El envejecimiento de la población y el medio de vida activa (horarios laborales, recursos económicos, etc...) han dado lugar a la proliferación de residencias geriátricas. Lugares inimaginables tiempos atrás, en los que -salvo el caso de los centros de beneficencia para personas sin familia, ni bienes- los ancianos permanecían en la vivienda junto con sus hijos.

Sin embargo, se considera que estos centros residenciales deben ofrecerse como última alternativa, primando la convivencia familiar, cuando ésta sea posible, y la asistencia domiciliaria. Resulta, por ello, fundamental que el anciano no salga de su entorno familiar, social y geográfico. De este modo, según estudios del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, tan sólo el 2,99 % de los mayores de 65 años de esta Comunidad Autónoma, vive en residencias.

Pese a esta circunstancia, son numerosas en la actualidad las demandas de ingreso en centros de carácter público o concertado, cuyos solicitantes han de enfrentarse habitualmente a la realidad ya constatada del largo periodo de tiempo que transcurre desde que se efectúa la solicitud hasta su estimación.

Ha sido, por ello, también objeto de reclamación en este ejercicio, la amplia duración de los expedientes de ingreso en centros residenciales para mayores.

Pero esos ingresos en residencias dependientes o concertadas con la Administración autonómica, no pueden efectuarse discrecionalmente por parte de la Administración, sino que tienen carácter reglado, llevándose a cabo por riguroso orden de puntuación. Se determinan, pues, a través del Baremo aprobado por Orden de 8 de enero de 1986, en el que se establecen determinadas variables a ponderar en la valoración de los expedientes de solicitud de internamiento: la situación socio-familiar, la situación de incapacidad física o psíquica, la situación económica, las condiciones de la vivienda, el reagrupamiento familiar e integración en la Comunidad Autónoma, la edad y una evaluación de otras circunstancias de carácter especial.

La valoración del expediente, por tanto, a tenor de lo dispuesto en el art. 10 de la Resolución de 26 de agosto de 1987, por la que se regulan los ingresos en centros residenciales, se lleva a efecto por la Administración mediante la aplicación del baremo vigente, ponderando las variables antes indicadas, y siempre conforme a las circunstancias acreditadas por el solicitante. (En la actualidad, ya ha sido aprobada la normativa autonómica relativa a esta materia por Decreto 56/2001, de 8 de marzo, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social).

Tal fue el caso, a título de ejemplo, de la queja registrada con la referencia **Q/200/00**, relativa a un expediente de ingreso en centro residencial de la tercera edad, solicitado a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos.

Recabada la información precisa de dicho organismo, pudo conocerse que el solicitante, conforme a las circunstancias existentes y los a informes aportados, había obtenido 118 puntos. Puntuación que, sin embargo, no alcanzaba la mínima necesaria para poder acceder a la lista de reserva, como paso previo al ingreso definitivo en una plaza de los centros residenciales demandados.

La comprobación, pues, por parte de esta Institución de la valoración de los expedientes por la Administración autonómica conforme al baremo señalado, determinó que en esa fase de tramitación del expediente de ingreso no se detectara ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la Administración autonómica, al haberse procedido a aplicar la normativa en vigor.

El problema residía, en consecuencia, en la carencia de plazas residenciales públicas suficientes en Castilla y León para poder cubrir la demanda existente, producién-

dose, de este modo, una larga duración de los expedientes de ingreso.

Circunstancia que deriva, pues, en la existencia de las correspondientes listas de espera, que aparecen fundamentalmente para el ingreso en residencias de titularidad pública o privada sin finalidad de lucro. Los criterios de admisión que se siguen en estos centros favorecen a los ancianos con menos recursos económicos (suelen exigir un 75 u 80 % de la pensión), mientras que las precios que deben satisfacer fuera del ámbito residencial oficial oscilan entre 60.000 y 150.000 pesetas. Por tanto, la lista de espera está constituida por aquellos ancianos que perciben entre 50.000 y 80.000 pesetas de pensión, que no gozan, por la cuantía de sus ingresos, de preferencia para el acceso a una residencia pública o sin finalidad de lucro, y que en cambio no pueden satisfacer el coste que supone la estancia en una residencia privada.

Constatada, pues, en su día por el Procurador del Común la necesidad de ampliación de las plazas residenciales oficiales, a fin de reducir el amplio periodo de tiempo que transcurre desde que se solicita el ingreso en un centro residencial público o concertado hasta su estimación, y efectuada en este sentido la correspondiente resolución a la Gerencia de Servicios Sociales, se afirmó por dicho organismo que se daría solución en un periodo cuatrienal a la creación y ubicación de plazas de forma ordenada y programada.

Ello, no obstante, no resultaba suficiente para solventar a corto plazo el problema planteado por el reclamante. Por ello, se consideró oportuno aconsejarle que las nuevas circunstancias especiales que, según parecía, no habían sido valoradas en el expediente, fueran puestas en conocimiento de la Administración por si procedía una modificación de la puntuación obtenida y, de este modo, una reducción del tiempo de espera del ingreso.

Fueron también abundantes, por otro lado, aquellas reclamaciones en las que, finalmente, el ingreso fue estimado por la Administración.

La resolución estimatoria o, en su caso, desestimatoria de la solicitud, debe efectuarse una vez llevada a cabo la valoración del expediente de ingreso, conforme a lo dispuesto en la antes citada Resolución de 26 de agosto de 1987. Ello salvo que el expediente permanezca en situación de trámite por no reunir hasta ese momento la puntuación exigida para el ingreso en el centro solicitado.

Son resoluciones estimatorias, según establece el art. 11.2.1 de dicha normativa, las aprobatorias de las "listas de reserva de plaza" en centro residencial.

De este modo, el reconocimiento del derecho de ingreso se lleva a cabo mediante la inclusión del beneficiario en la correspondiente lista de reserva.

Pueden destacarse, a este respecto, los expedientes **Q/1447/99, Q/1556/99 y Q/1103/00**, relativos a tres solicitudes de internamiento presentadas respectivamente ante las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales de León, Soria y Burgos, que no habían resultado estimadas al tiempo de presentación de la queja.

Tras las gestiones llevadas a cabo con las citadas Administraciones, pudo conocerse que finalmente la Gerencia de Servicios Sociales procedió en los tres supuestos a dictar resolución estimatoria, incluyendo a los solicitantes en la lista de reserva de la residencia solicitada, lo que conllevaría su posterior ingreso en dicho centro y, con ello, la solución del problema planteado.

Pero conviene resaltar en este ámbito la situación planteada en el expediente **Q/824/00**. El reclamante denunciaba los continuos malos tratos físicos y psíquicos que venía sufriendo una anciana de 72 años, vecina de León, por parte de su hija drogodependiente, con la que convivía, y los compañeros de la misma. Motivo que hacía preciso su ingreso, con carácter de urgencia, en un centro residencial de la tercera edad.

Con independencia de la necesaria puesta en conocimiento por parte de esta Institución de los hechos expuestos al Ministerio Fiscal, se iniciaron, asimismo, las actuaciones oportunas con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León para determinar las posibilidades de ingreso de la citada anciana, con carácter de urgencia y prioridad, en una residencia para mayores dependiente de la Administración autonómica.

De este modo, y según la información facilitada, se hizo finalmente posible el ingreso de la anciana en un centro residencial público de la provincia de León.

- El personal de los centros geriátricos residenciales

En la necesidad de procurar un ambiente residencial adecuado y una atención completa e individualizada según las características físicopsíquicas de cada persona, adquieren, sin duda, una especial importancia las funciones que desarrolla el personal de los centros residenciales de la tercera edad.

Así, la supuesta carencia de los recursos humanos suficientes en una Residencia dependiente de la Administración autonómica, y ubicada en la provincia de Segovia, fue objeto de la queja **Q/346/99**. Tal circunstancia, según el reclamante, no sólo venía a redundar en una excesiva carga de trabajo para el personal, sino en una degradación de la atención integral a los ancianos residentes.

Rechazada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia la veracidad de tal manifestación, se afirmaba en la información remitida a esta Institución que el Centro residencial de la tercera edad señalado contaba con una plantilla suficiente para atender las necesidades de los usuarios, siendo adecuado el personal de atención directa existente para garantizar una asistencia integral e individualizada, que resultaba adecuada de acuerdo con el número de residentes; existiendo, no obs-

tante, el ánimo permanente de mejorar los servicios prestados y la calidad de la asistencia.

Tal adecuación de la plantilla a las necesidades de los usuarios, fue argumentada por dicha Administración considerando comparativamente lo siguiente:

a) La Resolución de fecha 5 de febrero de 1997, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que se determina la plantilla mínima de personal técnico y de atención directa de que dispondrán los centros de servicios sociales con los que ese organismo celebre conciertos de reserva y ocupación de plazas.

Observando lo exigido en dicha Resolución, se concluía en la información facilitada que los medios de la Residencia señalada se encontraban muy por encima de los mínimos establecidos en aquélla. A título de ejemplo, y respecto del personal de atención directa, se exigían -atendiendo a la tipología del centro, al número total de plazas y a la modalidad de estancia- 60 auxiliares de enfermería, contándose, no obstante, con 104.

b) Así mismo, se había utilizado como elemento de comparación el estudio que sobre plantillas y convenios de regulación publicado en el libro "Residencias para personas mayores. Manual de orientación", elaborado por la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología.

Extrapoladas las conclusiones del citado estudio a un centro como el de referencia, se concluía, igualmente, que el personal existente en el mismo se encontraba muy por encima de los mínimos establecidos.

La utilización de tal método comparativo se imponía ante la ausencia de aprobación en esta Comunidad Autónoma de una regulación relativa a la composición profesional de los equipos que conforman la plantilla de las residencias de la tercera edad, tanto de carácter público como privado.

Esta carencia de normas o directrices básicas que regulasen la configuración de los equipos humanos propios de estos centros, determinaba, como se ha dicho, la necesidad de acudir a elementos comparativos para concluir sobre la adecuación o no de una plantilla a las necesidades de los usuarios residentes.

Con independencia de que pudiera resultar acertada la consideración a la que había llegado la Administración, a través de dicho método, sobre la adecuación de la plantilla de la Residencia en cuestión a las necesidades de los usuarios, el Procurador del Común consideró que sería deseable que, acabando con esa insuficiencia normativa, se regulara con carácter general, y entre las condiciones mínimas que debían reunir todos los establecimientos geriátricos residenciales (públicos y privados) comprendidos en el ámbito de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales, la plantilla mínima que debería existir en los mismos.

Si bien la normativa autonómica vigente durante la tramitación de este expediente (Orden de 21 de junio de 1993) no concretaba el personal de atención directa que debía existir en tales recursos, algunas Comunidades Autónomas ya regularon en su día, entre las condiciones mínimas que debían reunir los centros de servicios sociales, la ratio de personal/usuarios aplicable a las residencias de la tercera edad.

Destacaba, a este respecto, la Orden de 15 de julio de 1987, de desarrollo de las normas de autorización administrativa y de funcionamiento del Registro de entidades, servicios y establecimientos sociales, fijadas en el Decreto 27/1987, de 29 de enero, de ordenación de los servicios sociales de Cataluña, en la que ya se establecía en su Anexo I, como una de las condiciones específicas a reunir por las residencias geriátricas, la ratio de personal/ancianos atendidos.

Buen ejemplo resultaba, asimismo, la Orden de 11 de febrero de 1986 por la que se desarrolla el Decreto 147/1985, de 12 de diciembre, de centros, servicios y establecimientos de bienestar social de la Comunidad de Madrid, con un índice total del personal del centro/total de camas en funcionamiento a cumplir por los centros residenciales dirigidos al colectivo de la tercera edad.

La regulación de dicho aspecto y, por tanto, la exigencia de su cumplimiento con carácter general a todas las residencias de ancianos de esta Comunidad Autónoma, contribuiría, a juicio de esta Institución, no sólo a concretar el criterio determinante de la adecuación de los recursos humanos existentes en las mismas y, con ello, a evitar interpretaciones comparativas, sino también a garantizar en mayor medida un trato igualitario en la cobertura de la atención a proporcionar por el personal a los ancianos en todos los centros residenciales.

Resultaba oportuno, asimismo, que para el cálculo de la ratio personal/ancianos atendidos, se considerase el número total de horas dedicadas por los trabajadores, las horas anuales establecidas en el correspondiente convenio, así como el promedio de usuarios durante el año o la previsión existente al respecto; con independencia de que pudieran articularse otras fórmulas que se ajustasen más a los índices reales que, en su caso, persiguiera la Administración. Pretendiendo, con ello, evitar la posibilidad de excesivas cargas de trabajo y, en definitiva, asegurar una calidad de la atención igualitaria en todos los centros.

Tales consideraciones determinaron que el Procurador del Común formulara la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social:

"Que se estudie la posibilidad y conveniencia de regular específicamente, entre las condiciones o requisitos que han de cumplir tales establecimientos geriátricos (cuya normativa parece que va a ser en un futuro aprobada), la ratio o índice de personal/ancianos atendidos que debe existir en las residencias de la tercera edad de esta Comunidad Autónoma, con el fin de garantizar una adecuada e igualitaria atención a todos los ancianos residenciados".

Pendiente, así, de aprobación la normativa reguladora de las condiciones y requisitos para la autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, se estableció en la misma el personal mínimo que deben tener dichos centros, así como las ratios necesarias.

Regulación que, finalmente, fue aprobada por Decreto 14/2001, de 18 de enero, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

- Funcionamiento irregular de residencias para personas mayores

También en este ejercicio han resultado objeto de reclamación las supuestas irregularidades existentes en el funcionamiento de los centros residenciales de la tercera edad de esta Comunidad Autónoma.

Si bien se han reducido exclusivamente al ámbito privado, ello no ha excluido la necesaria intervención de la Administración pública, dado que todos los centros de tal carácter están sometidos, al igual que los públicos, a un régimen de autorización, inscripción e inspección a cargo de la Junta de Castilla y León.

Puede destacarse, a este respecto, el expediente **Q/2159/99**, cuyo objeto versaba sobre el supuesto mal tratamiento (riñas, etc.) dispensado por el Director de una Residencia de la tercera edad situada en la provincia de Segovia, hacia los ancianos residentes en la misma.

Puestos por esta Institución estos hechos en conocimiento de la Gerencia de Servicios Sociales, el centro en cuestión fue visitado por personal inspector de dicha Administración, observándose que el puesto de dirección era ocupado por una nueva persona.

No constaba, sin embargo, que se hubieran llevado a cabo por el organismo citado otras actuaciones al respecto, argumentando que "los hechos que se denuncian se refieren a la anterior dirección".

Bien era cierto que estando sometida tal Residencia, como el resto de los centros de carácter social, al régimen de autorización y registro establecido en el Decreto 109/1993, de 20 de mayo, modificado por el Decreto 295/1994, de 22 de diciembre, se encontraba efectivamente autorizada para su funcionamiento e inscrita en el registro de centros de carácter social.

Pero ello, desde luego, no eximía de su sometimiento al ejercicio de las actuaciones inspectoras y al régimen sancionador en materia de acción social regulados por Decreto 97/91, de 25 de abril.

Dentro de las infracciones administrativas por vulneración de los derechos de los usuarios, tipificadas en el citado Decreto, interesaba para el caso examinado la recogida en el número 15 del art. 7 ("El trato vejatorio a los usuarios de centros o servicios "), calificada en el art. 8.B como infracción grave.

Para determinar, entonces, la veracidad o no de los hechos denunciados y su posible tipificación como infracción administrativa, resultaba preciso el previo ejercicio de la facultad de inspección, que compete a la Administración autonómica conforme a lo dispuesto en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y en el antes señalado Decreto 97/91, y atribuida a esa Gerencia de Servicios Sociales en virtud de Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba su Reglamento General.

No parecía, sin embargo, que en este supuesto se hubieran realizado por dicha Administración las comprobaciones oportunas respecto a los hechos manifestados por el reclamante. Ello pese a que el cambio en el puesto de dirección del centro residencial, ni anulaba los actos cometidos con anterioridad, ni, en consecuencia, impediría el ejercicio de una actuación administrativa de verificación o investigación.

No podía olvidarse, pues, que la situación de especial vulnerabilidad de los ancianos usuarios de centros residenciales, por sus condiciones físicas o psicológicas, determinaba la necesidad de garantizar en todo caso su protección y evitar cualquier riesgo, de forma que fueran atendidos con respeto, corrección y comprensión, prestándoles la atención requerida para conservar y, en lo posible, mejorar su calidad de vida.

Téngase en cuenta, según manifestaciones del firmante de la queja, la situación de miedo con que muchos de los ancianos vivían, y que las intervenciones familiares, cuando alguna había existido, se habían acallado con el argumento de la posible demencia de los residentes.

Resultaba así precisa la determinación de la existencia o no de una posible vulneración de los derechos de los ancianos residentes en el centro en cuestión, evitando situaciones de total inseguridad, contrarias al ámbito de protección del Sistema de Acción Social, ante posibles tratos abusivos.

Por ello, el Procurador del Común estimó oportuno efectuar a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución formal:

"Que, conforme a las competencias atribuidas en la materia, por personal competente se lleven a cabo, de resultar procedente, las comprobaciones o averiguacio - nes necesarias a fin de determinar la veracidad o no de los hechos denunciados -relativos al presunto mal trato dispensado a los usuarios de la Residencia de la tercera edad señalada, por parte de la anterior dirección- y, en su caso, se proceda en consecuencia".

El Servicio de Inspección de esa Gerencia, según se comunicó con posterioridad, no pudo constatar que hubiera existido en el centro de referencia una vulneración de los derechos de los ancianos.

3.2.2. La atención no residencial de la tercera edad

- La ayuda a domicilio

Esta prestación constituye uno de los servicios básicos del Sistema de Acción Social de Castilla y León, a través de la cual se intenta promover una mejor calidad de vida de los ciudadanos, potenciando su autonomía y unas condiciones adecuadas de convivencia en su propio entorno familiar y sociocomunitario.

Se trata, pues, de una prestación destinada a facilitar el desarrollo o mantenimiento de la autonomía personal, prevenir el deterioro individual o social y promover condiciones favorables en las relaciones familiares y de convivencia, contribuyendo a la integración y permanencia de las personas en su entorno habitual de vida, mediante la adecuada intervención y apoyos de tipo personal, doméstico o social.

La falta de concesión por parte de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia de una ayuda a domicilio a un anciano de dicha provincia, resultó objeto de la queja **Q/1121/99**.

La regulación de este tipo de prestación en esta Comunidad Autónoma se contiene en el Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, habiéndose aprobado el baremo para la valoración de las solicitudes de acceso a esta prestación por Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 23 de diciembre de 1998.

Efectuadas, así, por esta Institución las oportunas las gestiones con dicho organismo, pudo conocerse que, conforme a la normativa citada, se procedió a la pertinente valoración del expediente relativo a la petición del anciano citado, aprobándose finalmente por la Gerencia Territorial señalada, tras la correspondiente propuesta de la Junta provincial de gestión de prestaciones, el servicio de ayuda a domicilio para el solicitante por 25 horas mensuales, quedando en lista de espera hasta la existencia de vacante.

Produciéndose poco después el alta efectiva en la prestación del servicio concedido y, con ello, la solución del problema planteado. Acordándose, en consecuencia, el archivo del expediente.

- Irregularidades en el funcionamiento de centros no residenciales

Configurado el Sistema de Acción Social de Castilla y León con la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, y formando parte del mismo, como servicios específicos, los centros de la tercera edad, destacan entre ellos, además de los residenciales, los destinados a la organización de actividades para la ocupación del tiempo libre, el fomento de la convivencia, el asociacionismo y la ayuda mutua de las personas mayores. Atención que prestan a sus usuarios de forma no residencial.

La existencia de supuestas irregularidades en el funcionamiento de este tipo de servicios específicos, ha sido también denunciada por parte de los propios usuarios. Pero a diferencia de lo que ocurría con los de carácter residencial, las reclamaciones no han quedado reducidas exclusivamente al ámbito privado, sino que han abarcado, asimismo, a los centros de titularidad pública.

Tal fue el caso de la queja registrada con el número **Q/2114/98**. El reclamante aludía a deficiencias existentes en un Hogar situado en la ciudad de Burgos, de titularidad privada, relativas a la carencia de la suficiente señalización de las salidas de emergencia que, a su vez, permanecían en algunos casos obstaculizadas.

De acuerdo con las actuaciones que por el Procurador del Común se llevaron a cabo con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos, se remitió informe por dicho organismo, negándose por la Dirección del centro que las salidas se encontrasen obstaculizadas y que no existiera la correspondiente señalización.

No obstante, por el firmante de la queja se insistía en que algunas salidas permanecían cerradas y obstaculizadas por sillas durante la celebración de los bailes, impidiéndose su utilización en caso de emergencia.

Destacaba la circunstancia de la especial importancia que las medidas protectoras para casos de incendios y evacuación de edificios adquieren en los centros de la tercera edad, dado el riesgo adicional que deriva de las propias condiciones físicas o psíquicas de muchos de los usuarios de estos establecimientos. Ello determinaba la necesidad de garantizar en todo caso su protección y evitar cualquier riesgo que, en su caso, pudiera originar un incumplimiento de las obligaciones exigibles en el ámbito de la seguridad.

Así pues, sometido el Centro de Día en cuestión al régimen sancionador en materia de acción social regulado por Decreto 97/91, de 25 de abril, y siendo necesario, a juicio de esta Institución, determinar la veracidad o no de los hechos denunciados, se hacía preciso el ejercicio de la facultad de inspección, que compete a la Administración autonómica conforme a lo dispuesto en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y en el Decreto señalado, y que está atribuida a la Gerencia de Servicios Sociales en virtud de su Reglamento General.

En consecuencia, esta Procuraduría estimó oportuno formular a dicha Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución:

"Que, conforme a las competencias atribuidas en la materia, por personal competente se lleven a cabo, de resultar procedente, las averiguaciones o inspecciones necesarias para determinar la veracidad o no de los hechos alegados por reclamante respecto a las salidas de emergencia del Hogar de la tercera edad en cuestión, dependiente de la Administración autonómica, y de apreciarse riesgo para la seguridad de los usuarios de

dicho centro, se adopten las medidas que al respecto resulten pertinentes".

Aceptando esta resolución, por dicho organismo se comunicó que se daba traslado al Servicio de Inspección para que, conforme a las competencias atribuidas en la materia, llevara a cabo las averiguaciones o inspecciones necesarias. Y en caso de apreciarse riesgo para la seguridad de los usuarios del Hogar, se adoptarían las medidas que al respecto resultasen pertinentes.

También resultó denunciado por el reclamante en este expediente, el desconocimiento por parte de los ancianos usuarios del Hogar señalado del horario existente en el mismo.

Ante tal alegación, la Dirección del citado Hogar, según la información facilitada a esta Institución, manifestó que los socios conocían mayoritariamente los horarios de los diferentes servicios, siendo informados al respecto a la hora de su inscripción, y avisándose, asimismo, por megafonía antes de procederse al cierre del centro.

Pues bien, frente a la necesidad de un marco normativo que regule expresamente, y con atención a las peculiaridades de cada centro, la organización, el funcionamiento, los derechos y obligaciones de los usuarios y de los profesionales, así como los procedimientos y los órganos de decisión y participación, han venido a destinarse a tal fin los correspondientes Reglamentos de régimen interior, que constituyen un instrumento dirigido a la protección de las partes implicadas (usuarios, personal y centro).

Ofrecen, pues, criterios que evitan la arbitrariedad, facilitan la toma de decisiones, y posibilitan el adecuado ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes. Su ausencia puede provocar la aplicación de normas implícitas o su formulación conforme a la libre interpretación del personal o de los propios ancianos, con el posible riesgo de aparición de algunos conflictos de intereses.

La situación jurídica del usuario quedará, en consecuencia, fijada en el correspondiente Reglamento de régimen interior, de manera que el anciano que adquiere la consideración de socio y, por tanto, que pasa a ser usuario de un centro de la tercera edad, queda plenamente sometido a los derechos y obligaciones establecidos en dicha normativa, determinándose una relación de sujeción especial frente a la Administración titular del servicio.

La existencia, pues, en el Hogar de la tercera edad objeto de la queja de un Reglamento de la naturaleza señalada, anulaba el subjetivismo en la aplicación de los criterios funcionales que habían de regir el centro.

Destacaba, así, para el caso expuesto la regla establecida en relación con la utilización de las instalaciones y servicios, determinándose expresamente en dicho Reglamento que "los horarios de los diferentes servicios del centro figurarán expuestos para conocimiento de socios y usuarios, y se fijarán según las posibilidades existentes, intentando dar la mayor cobertura y servicio posible a los socios". Se había venido aplicando arbitrariamente, sin embargo, un criterio distinto al establecido en dicho marco normativo regulador del funcionamiento del Hogar.

Aun cuando el cumplimiento de la citada regla resultaba ineludible para los responsables del centro, ello no impedía que, al mismo tiempo, se continuara empleando el sistema ordinariamente utilizado, si ello resultaba asimismo en beneficio de los usuarios.

Todo ello motivó que el Procurador del Común hiciera llegar a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos la siguiente resolución formal:

"Que en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Interior del Hogar de la tercera edad citado, dependiente de la Administración autonómica, se proceda en lo sucesivo a exponer en el lugar que corresponda el horario de los diferentes servicios prestados en el mismo, evitando de este modo posibles desconocimientos al respecto por parte de los usuarios. Ello con independencia de que se siga haciendo uso de la práctica habitual utilizada hasta el momento."

Resolución que fue posteriormente aceptada por dicho organismo, procediéndose, por tanto, a exponer en el tablón de anuncios del centro los horarios de los diferentes servicios.

También otro Hogar de la tercera edad dependiente de la Administración Autonómica, en este caso ubicado en la ciudad de León, resultó objeto de queja ante esta Institución (**Q/1911/99**), motivado por el retraso existente a la hora de proporcionar a los socios determinada información de interés para los mismos.

Concretamente, según alegaba reclamante, se había dado a conocer a la Junta de Gobierno la convocatoria y programa de un Encuentro Internacional de Mayores cuando ya no había posibilidad de estudiar y proponer alguna ponencia para ser leída y tenida en cuenta en la convención, privándose entonces a los usuarios de su posibilidad de participación en dicha actividad.

A este respecto, y a tenor de la información facilitada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, se tuvo conocimiento de las siguientes circunstancias:

a) Que la documentación relativa al citado Encuentro Internacional de Mayores, se había recibido en el Hogar en la fecha de convocatoria de elecciones para la nueva Junta de Gobierno.

b) Que fue, entonces, en la primera sesión ordinaria de la nueva Junta cuando se informó a dicho órgano de representación sobre la celebración de tal Encuentro. Esto es, un día antes de la finalización del plazo previsto

para la presentación de comunicaciones o ponencias destinadas a dicha convención.

Se deducía, pues, que la comunicación de la celebración de tal Encuentro no se había ajustado en modo alguno al plazo máximo establecido para la presentación de ponencias. Con ello se había privado a los socios del tiempo suficiente y adecuado para elaborar, si así era su interés, las comunicaciones oportunas para su posterior lectura y discusión en las sesiones de trabajo programadas. Ello pese a que la información sobre dicho programa había sido ya recibida en el centro mes y medio antes aproximadamente.

No podía admitirse como justificación de dicha actuación, la circunstancia de que hubieran sido convocadas elecciones para una nueva Junta de Gobierno, pues la existente hasta entonces -según constaba en el Acta de la Sesión Extraordinaria correspondiente- permaneció en funciones, para la resolución de temas concretos que pudieran surgir, hasta la constitución del nuevo órgano de representación. Pudiendo haberse solicitado, así, por la Dirección del Centro una reunión, en sesión extraordinaria, de la Junta de Gobierno en funciones, conforme establece el art. 8 del Estatuto Básico de los Centros de la Tercera Edad, aprobado por Orden de 16 de mayo de 1985.

Lo contrario, y por tanto, la comunicación de la celebración del Encuentro con sólo un día de antelación a la finalización del plazo de presentación de ponencias -una vez ya constituida la nueva Junta-, imposibilitó el acceso puntual de los socios a la información recibida en el centro y, por ello, su participación y colaboración personal en la actividad programada. Contrariando, además, los derechos establecidos en el propio Reglamento de régimen interior.

Circunstancia que llevó al Procurador del Común a formular la siguiente resolución a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León:

"Que, en lo sucesivo, por la Dirección del Hogar de la tercera edad de referencia, dependiente de la Administración autonómica, se garantice el fomento de la participación de los usuarios, proporcionando sin retrasos aquellas informaciones o publicaciones que resulten de interés para éstos, haciendo uso, en su caso, de las facultades que respecto a la Junta de Gobierno establece la normativa vigente".

Resolución que fue aceptada por dicha Administración.

3.3. Menores

Tal como ha quedado reflejado en los informes de años anteriores, es escaso el número de reclamaciones formuladas ante esta Institución en relación con los problemas de los menores y adolescentes de esta Comunidad Autónoma.

Son, además, los padres que han padecido las medidas del desamparo de sus hijos, otros familiares o terceros afectados, los que habitualmente se dirigen al Procurador del Común reclamando la defensa de los derechos de la infancia.

La declaración de tal situación de desamparo y la, muchas veces, consecuente ruptura familiar -aunque resulte plenamente justificada-, promueve la mayoría de las quejas en esta materia.

Se trata, en no pocos casos, de menores que provienen de núcleos familiares desestructurados, carentes de garantías para el cumplimiento de los deberes de protección establecidos. Unidos a estas situaciones de precariedad, subyacen también en algunos casos otros factores como la violencia familiar, la drogadicción o la enfermedad mental de los padres.

Todas estas circunstancias, que pueden ser la causa de la vulneración de los derechos de los niños, imponen la necesaria intervención de la Administración pública competente para garantizar la efectividad de los derechos de los menores.

Su actuación respecto a los trámites de los procedimientos de adopción o al control de los centros destinados al acogimiento de menores, ha resultado, asimismo, objeto de reclamación.

Cuestiones que pueden desglosarse en los siguientes epígrafes:

3.3.1. Las medidas de protección de menores

El sistema de protección que debe darse a los menores por las entidades públicas, persigue la protección y tutela de aquéllos en los supuestos de desamparo a causa del incumplimiento o del imposible e inadecuado ejercicio de los deberes protectores que a los padres biológicos corresponde.

La entidad pública, pues, a la que esté encomendada la protección de menores, si constata que alguno se encuentra en situación de desamparo, tiene por ministerio de la Ley la tutela del mismo, y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, lo que conllevará, en la mayoría de las ocasiones, la retirada del menor de su entorno familiar. La medida de protección por antonomasia consiste en la constitución del acogimiento del menor, bien en un centro residencial o bien con una familia sustituta.

Esa ruptura familiar, provocada por la adopción de dichas medidas de protección, ocasiona frecuentes discrepancias en los padres afectados, materializadas en algunas de las quejas presentadas ante el Procurador del Común.

- El acogimiento familiar

La causa más habitual de tales reclamaciones ha sido la disconformidad con la formalización de acogimientos

familiares, definidos como aquellas situaciones temporales y revocables, orientadas a la protección de menores que se encuentran privados -aunque sea circunstancialmente- de una adecuada atención familiar, y consiste en confiar al menor al cuidado de personas que reúnan las condiciones morales y materiales necesarias para proporcionarle sustento, habitación, vestido y especialmente, una vida familiar conforme con los usos sociales.

El acogimiento produce, así, la plena participación en la vida de la familia e impone a quien le recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

Puede destacarse, a este respecto, el expediente registrado con el número **Q/1322/99**, del que se desprendía la disconformidad del reclamante con la medida de acogimiento familiar acordada respecto de su hijo por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León.

La Comisión de Valoración de la Sección de Protección a la Infancia -según la información facilitada por dicho organismo-, consideró (dada la existencia de suficientes indicadores y circunstancias que determinaban la necesidad de una actuación protectora) que el menor se encontraba en una situación de desamparo legal, que precisaba la separación urgente y definitiva del hogar familiar y la asunción por la Administración de la tutela automática, a fin de garantizar un contexto normalizado de desarrollo personal que respetara su integridad.

Ello determinó que la Gerencia Territorial señalada resolviera abrir expediente de protección, declarar al citado menor en situación de desamparo, y someterle a la tutela de dicha entidad pública.

Tras dicha declaración de desamparo y asunción de la tutela por la Administración, y de acuerdo con la medida de acogimiento residencial acordada, el menor permaneció internado en varios centros de protección. Pero transcurrido un año desde su internamiento, la situación familiar que provocó la adopción de las anteriores medidas no había variado en modo alguno.

Rechazada, por tanto, la posibilidad de reunificación familiar, resultaba precisa la adopción de la medida de protección más adecuada en beneficio del niño, acentuado por la necesidad de ofrecerle un entorno familiar estructurado, adecuado a sus necesidades y carente de conflictos. La Administración autonómica procedió, entonces, a la formalización del acogimiento familiar provisional.

Esta figura no es, al contrario de lo que ocurre con la adopción, de obligada constitución judicial, al bastar, en principio, su formalización administrativa con el consentimiento de la entidad pública, así como el de las personas que reciban al menor y de éste si fuera mayor de doce años. Dicho requisito se hace extensivo igualmente a los padres que no estuvieran privados de la patria potestad, y sólo en defecto de tal consentimiento o en caso de oposición a tal acogimiento, es cuando se precisa la intervención judicial para acordar, en su caso, tal instrumento de protección del menor, bajo la directriz del prioritario interés del mismo.

En el presente supuesto, la oposición a la admisión de tal medida determinó que se formulara la correspondiente propuesta de acogimiento familiar preadoptivo por la Administración autonómica ante el correspondiente órgano jurisdiccional, que dictó auto decretando la constitución del acogimiento propuesto.

El problema, en consecuencia, llegó a esta Institución -como en otros casos- cuando el asunto había ya sido dilucidado en vía judicial. El hecho, pues, de que dicha medida de protección hubiera sido acordada judicialmente, determinó la imposibilidad de intervención del Procurador del Común en respeto al principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

No obstante, se estimó oportuno informar al reclamante que en procesos judiciales como el señalado prevalecen los intereses y preferencias del menor, como más dignos de protección. Salvaguarda que se encuentra bajo la tutela directa del Juez competente, dictando aquella resolución que, satisfaciendo o no las pretensiones de los ascendientes biológicos, redunde siempre en beneficio del niño afectado.

Y que la negativa a la constitución del acogimiento, no resultaba vinculante de la decisión judicial que ponía fin al expediente, siendo únicamente ponderada dicha oposición como un elemento más, no determinante en sentido negativo para la definitiva resolución judicial, guiada siempre, existiera o no tal oposición, por el interés del menor.

Sin dejar de reconocer la trascendencia que para los padres puede tener el dictado de una resolución como la indicada en las relaciones futuras con su hijo, no por ello había de olvidarse que el interés del juzgador en el mantenimiento de las mismas debía ceder ante la superior importancia, en este caso, de los derechos del menor, a fin de procurarle una atención adecuada e idónea para el debido desarrollo de su personalidad en todos los órdenes.

En otros casos, por el contrario, la circunstancia motivadora de la reclamación resultó la discrepancia con la no constitución de tal acogimiento. Destaca en este sentido la queja **Q/1185/00**, en la que con motivo de un Auto judicial, en cuya virtud no hubo lugar a la constitución judicial del acogimiento familiar preadoptivo de un menor -solicitado en su día por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca-, el reclamante manifestaba su preocupación por la futura situación del niño, al considerar que supondría un grave perjuicio para el mismo el quebranto de su plena integración en un ámbito familiar (en el que había permanecido aproximadamente quince meses), al ser sometido a un acogimiento residencial en un centro de protección de menores.

Ante la solicitud de intervención efectuada a esta Institución en la problemática relatada, se consideró que el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, proclamado en el art. 117.1 de nuestra Constitución, impedía al Procurador del Común la revisión de tal resolución judicial.

No obstante, sí correspondía -conforme a las facultades conferidas legalmente- supervisar la acción de las Administraciones Públicas de Castilla y León que prestan diferentes servicios hacia los menores.

Siendo éste el caso de la Junta de Castilla y León, y restringidas, pues, las posibilidades de control -por la causa señalada- al ámbito de la actividad administrativa, se procedió a supervisar la actuación seguida por la Administración autonómica en interés del citado menor, como consecuencia de la decisión judicial dictada por el órgano judicial.

Imponiéndose, por tanto, en este ámbito la necesaria coordinación con el organismo autonómico competente en la defensa de la infancia -lo que no conlleva, en ningún caso, la posibilidad de intervención en la solución de los casos individuales encomendada a los órganos jurisdiccionales ni la adopción de medidas de protección que sólo incumben a las Administraciones públicas competentes-, se realizaron las gestiones oportunas con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca y con la Gerencia de Servicios Sociales (Consejería de Sanidad y Bienestar Social) -a quienes corresponde la función de protección de menores-, examinando y comprobando, de este modo, la utilización de los medios de impugnación previstos en nuestro ordenamiento en el ámbito de su legitimación.

Siendo así que la Administración autonómica, tal como se pudo verificar, había interpuesto aquellos recursos que consideró oportunos en interés del menor, que era el más digno de protección, habiéndose presentado finalmente recurso de amparo por la Junta de Castilla y León, quedando el asunto en manos de la correspondiente decisión del Tribunal Constitucional.

Así mismo, estudiada por el Procurador del Común la posibilidad de remisión del presente asunto al Defensor del Pueblo estatal, teniendo en cuenta que ostenta legitimación para la interposición del recurso de amparo constitucional, ello no resultó preciso, dado que es práctica de aquella Institución no proceder a la presentación de tal recurso cuando el mismo ya ha sido presentado por terceros, tal y como ocurrió en el supuesto examinado.

Pudo conocerse, con posterioridad, que el Tribunal Constitucional había dictado Auto acordando inadmitir el señalado recurso de amparo.

- El acogimiento residencial

Asumida por la entidad pública competente la guarda de un menor por encontrarse en situación de desamparo -también a solicitud de los padres o cuando así lo acuerde el Juez competente-, podrá desempeñarse (entre las diversas figuras específicas de protección) mediante el acogimiento residencial. Concebido éste como aquella medida destinada a proporcionar a los menores un lugar de residencia que satisfaga adecuadamente las necesidades que se presenten en su desarrollo (protección, educación, etc).

La importancia de los equipos profesionales de aquellos centros dirigidos al cumplimiento de la medida de acogimiento residencial, determinó la presentación de la queja **Q/1721/99.** El reclamante aludía, así, a las consecuencias que originaba la falta de personal suficiente en la atención prestada a los menores acogidos en un Hogar situado en Palencia, que contaba sólo con dos técnicos de atención directa (educadores) que debían de prestar constantemente asistencia durante el día y la noche, y que sólo recibían la ayuda de una tercera persona (personal auxiliar de tareas domésticas) que acudía al centro para la limpieza y planchado de la ropa de los niños.

Una de las consecuencias apuntadas en la queja eran que la mayoría de los educadores se iba en pocos meses de dicho centro, con el consiguiente perjuicio para los menores, que se veían constantemente abandonados.

Las condiciones de trabajo señaladas no redundaban en una buena calidad educativa, no pudiéndose prestar, irremediablemente, una atención personal a todos los niños.

Pues bien, la falta de disposición por parte de la Administración autonómica de centros propios suficientes para el ejercicio de la guarda de menores, determina que la red de servicios de atención residencial destinados a menores objeto de protección o en riesgo de marginación, esté constituida asimismo por aquellos centros o establecimientos de titularidad privada.

La gestión directa, pues, se complementa con la necesaria gestión concertada, a través de la firma de convenios de colaboración con la Administración autonómica.

A ello se unen, asimismo, aquellos centros específicos de entidades colaboradoras de protección a la infancia que, no siendo concertados, prestan el servicio mediante la modalidad del “pago de estancias”, conforme a las cantidades aprobadas por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, no implicando, sin embargo, el abono por parte de la Administración del coste integro de la plaza, que habrá de obtenerse por tales entidades a través de otras fuentes de financiación alternativas. Este último era el caso del Hogar objeto de la queja.

Pero esa titularidad privada no excluía, sin embargo, el sometimiento al régimen de autorización y registro establecido para este tipo de centros de carácter social. Ello se imponía ante la necesidad de establecer un control frente a la iniciativa privada que promueve actividades en el campo de los servicios sociales, de forma que quede garantizada la defensa de los derechos de los usuarios.

Así, con el Decreto 109/1993, de 20 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, modificado por otro de 22 de diciembre de 1994 (D.295/1994), se introduce la obligación para los centros de carácter social de obtener la preceptiva autorización administrativa y su inscripción en el Registro creado al efecto.

Posteriormente, y siendo necesario determinar los requisitos mínimos de la autorización para la puesta en marcha y funcionamiento de los distintos centros de carácter social que tuvieran como fin la atención a menores objeto de protección o en riesgo de marginación, fue aprobada la Orden de 9 de agosto de 1993, a la que quedan sujetos los centros tanto de carácter público como privado.

El art. 3 B) de la señalada Orden establece, en concreto, que todos los centros deberán contar, entre otros requisitos, con un director o responsable del mismo y la colaboración de algún equipo, propio o externo, para el asesoramiento psico-pedagógico y social.

Además de la observancia de tales condiciones generales, los centros del tipo examinado debe cumplir los requisitos específicos derivados de su clasificación. Así, en el supuesto de los Hogares funcionales -como era el caso del centro objeto de la queja-, debe asegurarse una proporción de un técnico de atención directa por cada seis menores; no obstante, se establece que "siempre deberán tener dos personas de atención directa".

Pues bien, el Hogar en cuestión, que contaba con ocho menores acogidos, disponía de dos educadores y un personal auxiliar en tareas domésticas.

De todo ello pudo deducirse lo siguiente:

1.- En primer lugar, respecto al personal de atención directa, el centro cumplía efectivamente la proporción establecida en la normativa vigente. Los niños del Hogar en cuestión vivían en un régimen de normalización familiar con dos educadores.

Pero la continua presencia, durante las 24 horas del día, de estos dos técnicos de atención directa, encerraba una jornada laboral anual excesivamente larga, durante la que encontrándose en contacto directo con los niños, y convirtiéndose en adultos de referencia, debían de ocuparse de forma continua de su cuidado, atención, educación y orientación.

Sin entrar a valorar la dificultad que para los profesionales especializados podía entrañar el tener que enfrentarse con condiciones laborales como las indicadas, no podía olvidarse que las funciones de estos educadores eran de vital importancia para el adecuado desarrollo del acogimiento residencial, y que el ejercicio de las mismas en tales condiciones no podía redundar en beneficio de una buena calidad en la atención a prestar a los menores.

Entendiendo, pues, que las proporciones establecidas en la norma aluden a los trabajadores que como mínimo deben encontrarse en el centro en presencia continuada (es decir, que al menos existan dos personas de atención directa), debía observarse si resultaba precisa una mayor dotación de personal, para garantizar la presencia física de forma constante de los educadores y, con ello, la buena calidad asistencial.

Y es que la importancia que los recursos humanos presentan en el sistema de protección de menores, exige que en los centros dirigidos a este fin exista la plantilla suficiente de personal de atención directa que pueda responder al número total de horas requerido, y no haya de enfrentarse a jornadas y condiciones laborales precarias que impidan prestar a los menores la asistencia y atención adecuada para garantizar la procedencia de la adopción de la medida de acogimiento.

2.- A lo anterior se unía, por otro lado, la carencia de un Director o responsable del centro, cuyas funciones, al parecer, eran asumidas por parte de uno de los técnicos de atención directa. El ejercicio conjunto de ambas funciones podía menoscabar la supervisión de los educadores y perjudicar una adecuada asistencia de calidad.

Tampoco contaba el centro con la colaboración de algún equipo, propio o externo, para el asesoramiento psico-pedagógico y social. Equipo que constituye otra de las piezas fundamentales del programa de acogimiento residencial, para poder aportar al niño un adecuado tratamiento frente a su ruptura familiar.

Todas las circunstancias apuntadas imponían la necesidad de observar y determinar en qué medida los recursos humanos del Hogar en cuestión se ajustaban no sólo a lo exigido en la normativa vigente, sino también a las necesidades y derechos de los niños acogidos.

Debía entrar en juego, pues, la aplicación de los correspondientes mecanismos de control (aun cuando el Hogar se encontrara autorizado y registrado) para garantizar la eficacia de la práctica asistencial y educativa; mecanismos a los que debía someterse dicho centro por su carácter social, con independencia de su titularidad privada.

Dado que la función de control y supervisión resulta esencial para salvaguardar la correcta prestación del servicio y la adecuación del centro a los niveles de calidad exigibles, esta Institución entendió, por tanto, que para asegurar el cumplimiento de la legalidad y una adecuada prestación de la asistencia en los centros de protección de menores, era preciso el desarrollo de un control de forma sistemática.

El seguimiento, por ello, de la asistencia prestada a los niños a través de tales mecanismos de control se imponía para la Administración autonómica, que responsable de su guarda, utiliza los servicios gestionados por entidades colaboradoras para la adopción, como medida de protección, del acogimiento residencial.

Esa aplicación de forma sistemática de un régimen de control a los centros de protección de menores parecía el criterio seguido por la Administración -según la información obrante en esta Procuraduría-, al efectuarse una supervisión semestral de los centros colaboradores y un seguimiento de todos los dispositivos mediante contactos entre los centros y el personal de las Secciones de Protección a la Infancia, Comisiones de Seguimiento, etc.

Era, entonces, en este ámbito en el que resultaba factible comprobar la adecuación de los centros a la legalidad vigente y, desde luego, si la atención prestada respondía a unos niveles de calidad exigibles que garantizasen un contexto de protección de los menores, el respeto de sus derechos y su adecuada asistencia ajustada a sus necesidades evolutivas. Calidad que dependería, desde luego, del propio personal del centro, cuyo número, por tanto, debía responder a las exigencias del programa de atención residencial.

Con todo ello quiso subrayarse que la Administración autonómica ha de velar por la situación de los menores sometidos a su guarda, ya se desarrolle en centros propios o de entidades colaboradoras, de forma que se asegure en todo caso su debida y continuada atención, para lo que, en algunos casos, puede resultar precisa la mejora o el incremento de los mínimos de calidad.

No pudo pasarse por alto, finalmente, que situaciones como la que nos ocupaba, podían responder, quizás, a una posible insuficiencia de medios económicos por parte de los centros que colaboran mediante el pago por estancias, de forma que el personal podía verse sometido a unas abusivas condiciones laborales que redundaban en perjuicio del desarrollo del acogimiento.

Con independencia de que esta modalidad de colaboración no implica el abono integro del coste de la plaza (y, por ello, impone la necesidad de obtención de otras fuentes de financiación), el Procurador el Común entendió que la Administración autonómica, en cumplimiento de su competencia protectora hacia los menores en desamparo, debía proveerse de los recursos idóneos y necesarios para prestar la debida atención a los niños, con una disposición económica que garantizara la calidad del acogimiento residencial.

Conclusiones que llevaron a esta Institución a trasladar a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución formal:

"1.- Que en el seguimiento o supervisión que por la Administración autonómica, en el ámbito de su competencia, se lleve a cabo respecto del Hogar, se determine:

a) Si dicho centro cumple los requisitos relativos al personal establecidos en la normativa vigente.

b) Y si la atención prestada a los menores acogidos, con los recursos humanos existentes en la actualidad, se ajusta a los niveles de calidad exigibles para asegurar la eficacia de la práctica asistencial y educativa objeto del acogimiento.

2.- Que determinada, en su caso, alguna irregularidad al respecto, se adopten, de ser procedente, las medidas que pudieran resultar pertinentes con la entidad titular del Hogar, a fin de que, en protección de los niños acogidos, quede garantizada durante su guarda una continua atención de calidad y, en definitiva, el efectivo desarrollo del acogimiento residencial".

A la fecha de cierre de este informe se está a la espera de recibir la postura de dicho organismo a esta resolución.

La Administración, por otro lado, debe garantizar de forma eficaz los derechos de los menores atendidos a través de esta modalidad del acogimiento.

La disconformidad con el lugar en el que fue acordado el cumplimiento de esta fórmula de protección, resultó ser objeto de la queja **Q/140/00**, motivada por la supuesta situación irregular en la que se encontraban los tres menores afectados por tal medida, y cuya tutela había sido asumida por la Junta de Castilla y León.

La medida de acogimiento en el centro acordado (una residencia juvenil situada en León), adoptada de forma provisional por la Administración autonómica, no resultaba, según el reclamante, apropiada para el interés de dichos menores, pues dadas sus deficiencias psíquicas graves requerían una atención especializada que no podía prestarse en dicha residencia, al carecer de los medios materiales necesarios y personal cualificado, viéndose, al mismo tiempo, mermada la asistencia que debía prestarse al resto de los niños internos.

La permanencia de los tres menores citados en ese centro estaba generando graves problemas, pues su comportamiento se había ido deteriorando progresivamente, se mostraban cada vez más irritables, intranquilos y tristes, negándose incluso a comer en algunas ocasiones. Cuando se ponían violentos eran capaces de agredirse a ellos mismos y a otros menores. En ocasiones habían amenazado a otros niños con objetos contundentes e incluso habían realizado escapadas fuera del centro con el consiguiente peligro dada su minusvalía, precisando vigilancia y atención constante que la residencia no podía dispensar.

El necesario ingreso de estos menores en un centro especializado atendiendo a sus características había sido manifestado, según se indicaba en la queja, a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, sin que pese a ello se hubiera dado solución al problema.

Dadas las circunstancias relatadas, resultó preciso poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, así como iniciar las gestiones oportunas con la señalada Gerencia Territorial, a fin de solventar el problema expuesto.

Tras las citadas actuaciones, los menores fueron finalmente internados en un centro adecuado a sus características. Solución que motivó, por tanto, el archivo del expediente.

3.3.2. Los procedimientos de adopción

En Castilla y León, al igual que en el resto de España, se ha producido un descenso de la adopción nacional, consecuencia, entre otros factores, de la disminución de hijos no deseados y el desarrollo creciente de recursos de apoyo familiar.

La disminución del número de niños nacionales susceptibles de ser adoptados, ha determinado, en gran medida, que las demandas de adopción se dirijan cada vez más hacia aquellos países en los que, por razones socioeconómicas, existen niños en condiciones de ser adoptados. La adopción internacional se ha convertido, así, en un importante fenómeno social.

Las reclamaciones, en consecuencia, han versado fundamentalmente en la tramitación de los procedimientos de adopción internacional. Basta resaltar la registrada con el número **Q/945/00.**

En ella el reclamante manifestaba la necesidad de que en aquellos casos en que se optara por el Turno de Intervención Profesional en Adopción Internacional, el seguimiento que, en su caso, debiera realizarse en cumplimiento de la exigencia del país de origen del adoptado, tras la constitución de la correspondiente adopción, no supusiera coste económico alguno para los solicitantes.

Ello enlazaba con la problemática planteada en su día sobre la falta de gratuidad en la expedición del informe de idoneidad de los solicitantes de adopción internacional realizada a través del TIPAI.

La regulación de la adopción ha sufrido una significativa modificación a raíz de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, al establecer la necesidad de la idoneidad de los adoptantes para la eficacia en nuestro país de las adopciones constituidas en el extranjero, imponiendo expresamente a las entidades públicas la competencia en la expedición, en todo caso, de los certificados de idoneidad y, cuando lo exija el país de origen del adoptando, la expedición del compromiso de seguimiento.

Siendo la Junta de Castilla y León la Administración que en esta Comunidad Autónoma asume, conforme a la normativa vigente, el carácter de entidad pública competente en la protección y tutela de menores, corresponde a la misma, pues, la emisión de la certificación de idoneidad y la realización del seguimiento, previo compromiso, de la adaptación del menor a su nueva familia con la periodicidad que en cada caso se exija, para la posterior remisión del oportuno informe al país de origen del niño adoptado. Ello de acuerdo con la Circular interna 1/95 (ampliada en junio de 1996 tras la entrada en vigor de la citada LO 1/96), que regula hasta el momento en esta Comunidad Autónoma el trámite de la adopción internacional, al no haberse aprobado aún una normativa específica en la materia.

Pero la adopción de menores extranjeros -aun cuando los solicitantes, tras muchos años de espera, buscan un procedimiento lo más breve posible ante sus infructuosos intentos de adoptar en España- no está exenta, sin embargo, de inevitables dilaciones en el tiempo, propias de la necesidad de armonizar criterios legislativos de dos países con sistemas normativos y culturas diferentes.

No es admisible, no obstante, que los retrasos se produzcan ya durante la propia emisión de los informes de idoneidad, de cuyo rigor dependerá en gran medida el éxito de las adopciones internacionales.

Para paliar tales retrasos -motivados, lógicamente, por la insuficiencia de medios personales para atender las cada vez más numerosas demandas de adopción-, la Gerencia de Servicios Sociales firmó en su día un Convenio de colaboración con los Colegios de Psicólogos y Asistentes Sociales para la valoración de los solicitantes de adopción internacional residentes en esta Comunidad Autónoma y, en su caso, para el posterior seguimiento del proceso de integración del menor en su familia adoptiva en función de los criterios y periodicidad exigidos por el país de origen de aquél.

No se ha dudado, desde luego, de la importante labor que tales Colegios Profesionales desempeñan habitualmente en colaboración con la entidad pública para el cumplimiento de la función que a ésta le compete.

Pero el cobro de los informes de idoneidad a los solicitantes, esto es, la inclusión en el procedimiento de un turno privado, dio lugar a un resultado discriminatorio, de forma que aquéllos que disponen de más medios económicos pueden obtener el correspondiente certificado en un plazo de tiempo más breve, mientras se acumula la lista de espera para los que han de ser valorados por los propios equipos técnicos de las Secciones de Protección a la Infancia de dicha Administración, pese a que hayan presentado su solicitud con anterioridad.

Ello infringía, además, lo dispuesto en la propia Circular 1/95 mencionada, en cuya ampliación del año 1996 se impone que la valoración de las solicitudes de adopción internacional se realice siempre por orden cronológico de entrada en cada uno de los Servicios Territoriales.

La disconformidad del Procurador del Común con tal situación, que conllevaba a una inaceptable alteración de la valoración de las solicitudes, se hizo, asimismo, extensible al trámite de realización del seguimiento del proceso de integración del menor. El Anexo II del Convenio (Procedimiento a seguir en la valoración de informes), establece que dicho seguimiento deberá ser efectuado -si la valoración se llevó a cabo a través del TIPAI- por los mismos profesionales que realizaron el estudio psicosocial de la familia adoptiva. Con ello se pretende evitar la intervención de distintos profesionales, y aprovechar el conocimiento previo de la situación y funcionamiento familiar efectuado previamente en el estudio.

Pues bien, sin poner en duda, desde luego, la conveniencia de este criterio, y aun cuando la colaboración de dichos profesionales en la labor administrativa debe, sin duda, resultar remunerada, ello no debía oponerse a la necesaria gratuidad en la emisión de los informes. Ello por cuanto se trata de una actividad propia de la Administración en función de su competencia, y para cuyo ejercicio (en el que ha de velar por el interés del menor) se viene auxiliando, por falta de medios personales suficientes para paliar la existencia de retrasos, de la colaboración de otros profesionales acreditados.

Es la entidad pública, pues, la que debe proveerse de los recursos humanos necesarios para agilizar la tramitación de los expedientes de adopción internacional y su posterior seguimiento, o bien asumir los gastos derivados del ejercicio de su competencia.

Todo ello impuso la necesidad de efectuar a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución formal*:*

"1.- Que se valore la oportunidad y conveniencia de dotar a los equipos técnicos de las distintas Secciones de Protección a la Infancia de esa Administración de la plantilla que, en su caso, fuese necesaria para asumir sin dilaciones las crecientes demandas de adopción internacional en esta Comunidad Autónoma, incluyendo la valoración de la idoneidad de los solicitantes y la rea - lización del posterior seguimiento de la adaptación del menor a su nueva familia.

2.- Que en el supuesto de no estimarse la convenien - cia o posibilidad de tal ampliación, y sea precisa la colaboración del TIPAI para llevar a cabo los citados trámites, sea la Administración autonómica la que, pre - vias los actuaciones oportunas, asuma el coste de los informes realizados por los profesionales de dicho turno, evitando con ello el carácter privado de su inter - vención y el desembolso de gastos económicos propios de la actividad administrativa por parte de los solicitan - tes, y adoptando las medidas precisas para impedir, en todo caso, la alteración del orden en la valoración de las solicitudes de adopción internacional".

Dicha Administración comunicó, en respuesta a tal resolución, que no tenía previsto la ampliación de la plantilla, ni asumir el coste de los informes de idoneidad. Y respecto a los informes de seguimiento, que se estaba analizando tanto su volumen como el coste que puede suponer, con el fin de valorar distintas opciones para su realización. Decisiones que, según se comunicó, serán puestas en conocimiento de esta Institución, en su momento.

3.4. Salud Mental

Destaca nuevamente en este ejercicio el incremento de las quejas formuladas ante el Procurador del Común sobre la situación de los enfermos mentales de esta Comunidad Autónoma. Circunstancia que pone de manifiesto los graves problemas que todavía en la actualidad continúan soportando no pocas de las personas que conforman este colectivo y sus familias.

La provincia de León ha sido la que en esta materia ha registrado un mayor número de reclamaciones en el año 2000, seguida de Valladolid. El menor número de quejas, por su parte, corresponde a la provincia de Zamora.

El principal problema que continúa constatándose del examen de dichas reclamaciones, y que deriva del proceso de desinstitucionalización psiquiátrica, es la insuficiencia o inadecuación de programas y dispositivos sociosanitarios alternativos a los antes existentes, destinados a la necesaria rehabilitación e inserción sociolaboral de este tipo de pacientes.

Las estructuras asistenciales existentes no alcanzan suficientemente a un grupo de enfermos mentales que no aceptan fácilmente el reconocimiento de su enfermedad, ni los tratamientos que les son ofrecidos, que bloquean las unidades de agudos, que crean un importante malestar e, incluso, temor en sus familias o que carecen de todo apoyo familiar y social necesario para tener una vida mínimamente digna, y que originan frecuentemente alteraciones del orden público.

La existencia, no obstante, de importantes previsiones por parte de la Administración autonómica para el año 2001 dirigidas a la atención de los enfermos mentales, hace pensar en una mayor concienciación e implicación administrativa en este ámbito. Queda esperar, ahora, a que las mismas se hagan efectivamente realidad.

Algunas de las necesidades que justificadamente demandan los enfermos psiquiátricos y sus familias, y los problemas con que habitualmente han de enfrentarse, quedan reflejados en el análisis de las quejas que se exponen a continuación.

3.4.1. El ingreso de los enfermos mentales en las Unidades de Hospitalización Psiquiátrica

El nivel especializado de atención a la salud mental se estructura en una red articulada de servicios y unidades. Entre los recursos que integran esa red asistencial de salud mental y asistencia psiquiátrica de esta Comunidad Autónoma se encuentran las Unidades de hospitalización psiquiátrica, en las que se lleva a cabo la asistencia de los enfermos mentales en las situaciones de crisis o en las fases agudas de su enfermedad.

Estos supuestos de hospitalización -además de la necesidad de ajustarse, en su caso, a lo dispuesto en el art. 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- se realizan exclusivamente siguiendo criterios médicos; motivo por el que esta medida deberá, en todo caso, determinarse por la autoridad médica competente.

Circunstancia que quedó patente en el expediente registrado con la referencia **Q/908/99**, en el que el reclamante manifestaba su disconformidad con la denegación del internamiento de su hijo, enfermo mental, en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital de León.

Tal paciente había sido atendido en el Área de Urgencias del citado Centro hospitalario por un facultativo especialista en psiquiatría, quien después de realizar la pertinente exploración, concluyó que el enfermo padecía un cuadro de intoxicación de alcohol y cannabis, y constató la ausencia de síntomas característicos de patología psiquiátrica.

No obstante, para mayor seguridad del paciente, se decidió que éste permaneciera en observación en el Hospital de Día durante el número de horas suficientes, administrándole la medicación necesaria.

Después de más de doce horas de observación, se constató que el paciente no presentaba clínica psiquiátrica susceptible de un tratamiento en régimen de internamiento, así como la desaparición de los iniciales síntomas de intoxicación mixta después del tratamiento administrado.

Estas circunstancias, conocidas mediante la información facilitada a esta Institución por la Dirección Provincial del Insalud en León, llevaron a considerar correcta la atención prestada al señalado paciente, dado que la facultad de ingreso corresponde a los facultativos del correspondiente Servicio de Psiquiatría.

Dicho internamiento sólo debe ser estimado en caso de reunirse las condiciones precisas para que tal medida esté justificada. A ello se refiere la propia jurisprudencia el Tribunal Supremo, al señalar que las limitaciones de índole personal, como son las de ingresos en centros psiquiátricos, no pueden establecerse a priori y genéricamente, sino en el momento y concretamente para cuando se dé la causa que requiera tan extraordinaria medida afectante a la personalidad.

Dado, pues, que en el caso examinado, el correspondiente Psiquiatra determinó, conforme a la facultad mencionada, la no procedencia del ingreso al no constatarse sintomatología psicótica susceptible de tratamiento en régimen de internamiento, no podía suponerse la existencia de una falta de atención por parte del Hospital citado.

Trasladado al Defensor del Pueblo el resultado de las gestiones realizadas por esta Institución al amparo de las facultades conferidas en el art. 1.3 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se procedió por esa Institución al archivo de la queja, al no estimarse la inadecuación en la prestación asistencial.

De carácter más general fue la problemática planteada en la queja **Q/1810/99**, relativa al complejo trámite que debía realizarse para poder llevar a cabo el ingreso de un enfermo mental en la Unidad de agudos del Hospital "Divino Valles" de Burgos, al resultar preciso acudir en primer lugar a urgencias del Hospital "General Yagüe" para posteriormente ingresar en aquella Unidad de hospitalización psiquiátrica, con el consiguiente trastorno que todo ello venía a ocasionar a los enfermos de esa provincia y sus familias.

Adscrito el citado Hospital "Divino Valles" al Consorcio Hospitalario de Burgos -constituido mediante Decreto 91/1993, de 22 de abril, e integrado por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y la Diputación Provincial de Burgos-, resultó procedente encauzar las oportunas gestiones de investigación con el referido Consorcio, a fin de constatar la veracidad o no de la situación expuesta.

Pudo conocerse de esta forma que en materia de salud mental las urgencias psiquiátricas se compartían entre el "Divino Valles" y el Hospital "General Yagüe" (Insalud), hasta que en el año 1995 la Sección de Psiquiatría existente en este último se trasladó al primero, cuya Unidad de hospitalización psiquiátrica -en la que se ha centralizado este servicio- es la que ahora atiende a todos los enfermos mentales agudos de la provincia de Burgos.

Pero dado que el Insalud es el organismo que establece las normas para el ingreso de los pacientes en dicha Unidad de agudos, se solicitó asimismo información a la Dirección Provincial del Insalud de Burgos para determinar los trámites que habían de practicarse para hacer efectivo el internamiento.

Se constató, así, que la no existencia de un Servicio de urgencias en el Hospital "Divino Valles", hacía preciso que éstas se atendieran en el Hospital "General Yagüe", donde se viene determinando la procedencia o no del ingreso en la Unidad de agudos de aquel centro hospitalario.

Lo mismo ocurría para el supuesto de los ingresos procedentes de los Equipos de Salud Mental, en los que aun cuando el paciente no pasaba por el citado Servicio de urgencias, debían realizarse los correspondientes trámites administrativos en el Servicio de admisión existente en el "General Yagüe", al carecer también del mismo el Hospital "Divino Valles".

Tanto en un caso como en otro, pues, se obligaba al enfermo a acudir, como paso previo, al Servicio existente en el Hospital "General Yagüe" para posteriormente efectuar, en caso procedente, su traslado e ingreso en la Unidad de agudos del otro centro hospitalario.

Este doble trámite, fundamentalmente en el caso de las urgencias psiquiátricas, implicaba, a juicio de esta Institución, un trastorno añadido para estos enfermos, que incluso podía llevar aparejado un aumento de su alteración, desorden o confusión.

Las características de este tipo de ingresos, que se efectúan en las fases agudas o de crisis de la enfermedad mental, y las dificultades que en no pocos casos ofrecen los traslados de los pacientes, en los que puede llegar a ser precisa la ayuda de la fuerza pública, hacían inapropiado el paso del enfermo por un centro hospitalario con carácter previo a aquél en el que se hacía efectivo el internamiento. Y ello con independencia de que el traslado de uno a otro se efectuara generalmente en ambulancia.

La situación se complicaba aun más, desde luego, en el caso de los pacientes procedentes, por ejemplo, de Miranda de Ebro, que además de estar sometidos al cumplimiento del mencionado trámite, contaban con el importante inconveniente de la distancia existente hasta Burgos (unos 80 kilómetros aproximadamente).

Si ya resulta difícil para las familias proceder a un internamiento forzoso cuando el enfermo reside en el mismo lugar en el que se ubica el servicio hospitalario, tienen que soportar todavía más dificultades en aquellos casos en que es preciso efectuar un considerable desplazamiento hasta llegar a la localidad en la que debe prestarse la asistencia.

No podía olvidarse, además, que las fases agudas de una enfermedad mental conllevan en algunos casos manifestaciones agresivas o violentas imposibles de controlar por la familia.

De este modo, si la propia involuntariedad de muchos de los ingresos psiquiátricos de enfermos agudos crea ya enormes inconvenientes en sus traslados, no parecía apropiado que la Administración dificultara aun más el definitivo y preciso ingreso del paciente, causándole molestias innecesarias.

Con ello no se consideraba por esta Institución que existiera una falta de coordinación administrativa a la hora de llevar a cabo un internamiento en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital "Divino Valles", ni tampoco, desde luego, que no fuera necesario el paso por el correspondiente servicio de urgencias para determinar la procedencia o no del ingreso, sino que la carencia en dicho Centro hospitalario de tal servicio -incluso del de admisiones para el caso de los ingresos a través de los equipos de salud mental-, resultaba la causa motivadora de las posibles molestias que padecían los enfermos mentales agudos de la provincia de Burgos hasta hacerse efectivo su internamiento, y que podían evitarse, según se confirmó por el propio Consorcio, con la existencia del citado servicio en el "Divino Valles".

Ante la necesidad, pues, de prestar una rápida asistencia a los pacientes psiquiátricos en las fases agudas de su enfermedad, parecía, quizás, más adecuado que los trámites para el definitivo ingreso se centralizaran en el propio Hospital "Divino Valles", constituyéndose en este Centro hospitalario tal servicio de urgencias y, en su caso, el de admisiones, de forma que el enfermo no tuviera que soportar el desplazamiento a otro centro distinto de aquél en el que se valorase la necesidad de su ingreso y no se viera sometido a trastornos no convenientes a su estado de crisis.

Conclusiones que llevaron al Procurador del Común a estimar oportuno efectuar a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la siguiente Resolución:

"Que se estudie la posibilidad y conveniencia de valorar con el Insalud, en la próxima reunión que celebre el Comité de Enlace y Coordinación de Salud Mental correspondiente, la necesidad u oportunidad de proceder a la constitución de un servicio de urgencias y, en su caso, de admisiones en el Hospital "Divino Valles" de Burgos, para que centralizando el servicio en dicho centro hospitalario, no sea necesario el paso previo de los enfermos mentales agudos de esa provincia por el Hospital General Yagüe a la hora de llevar a cabo sus ingresos en la unidad de hospitalización psiquiátrica, evitando, así, molestias y trastornos inadecuados a las fases de crisis de estos pacientes psiquiátricos".

Se comunicó, a este respecto, por dicha Administración que se continuaría con la organización existente, pero incrementando los mecanismos de control que valorasen las posibles molestias para el enfermo, con el objetivo de subsanarlas.

3.4.2. El internamiento en las Unidades de Rehabilitación Psiquiátrica

Otro de los recursos que integran el nivel especializado de atención a la salud mental de esta Comunidad Autónoma son las Unidades de Rehabilitación, que tratan de crear un medio lo más normalizante posible, evitando medidas institucionales que conducen a la dependencia y pérdida de autonomía, mediante programas diversos que permiten la integración del paciente en su medio como ser autónomo e independiente.

La necesidad de ingreso en un dispositivo de estas características resultó ser el objeto de la reclamación **Q/1868/99**. Ello motivado por la circunstancia de que en el informe médico emitido al alta del enfermo en cuestión de la Unidad de agudos del Hospital de León, se recomendaba el internamiento del mismo en la Unidad de rehabilitación del Hospital Santa Isabel, dependiente de la Junta de Castilla y León.

Interesaba, por tanto, a esta Institución la supervisión del cumplimiento de tal recomendación. Para ello, y dado que a dicha Unidad de rehabilitación, a tenor de lo dispuesto en el art. 10.3 b) del Decreto 83/89, de 18 de mayo, de organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sólo puede accederse desde los dispositivos ambulatorios de las Áreas sanitarias, y excepcionalmente desde las Unidades de hospitalización psiquiátrica de los Hospitales Generales, se solicitó la pertinente información a la Dirección Provincial del Insalud en León.

En virtud de ello, según pudo conocerse, el paciente fue admitido en la señalada Unidad de rehabilitación, ingresando en la misma voluntariamente.

Con posterioridad, no obstante, se produjo el abandono de dicho paciente de la citada Unidad. Hecho que motivó la presentación de una nueva reclamación ante esta Institución (**Q/680/00**).

Continúa en el Fascículo 5.º

V LEGISLATURA

AÑO XVIII | 1 de Septiembre de 2001 | Núm. 157

S U M A R I O

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2000 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 9006

Tal abandono, según información facilitada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, se había producido por decisión propia del enfermo, sin que con posterioridad reconsiderara su decisión y regresara a la misma.

Sin embargo, se consideró que tampoco la imposición de su vuelta a tal Unidad habría resultado acertada dadas las características de este tipo de recurso (cuyo objetivo no se reduce a la mera custodia, sino que abarca la normalización y recuperación de las habilidades personales y de autonomía), por lo que la voluntariedad del paciente en el acceso era condición esencial para favorecer su implicación en el tratamiento.

El establecimiento de dicho requisito no suponía, a juicio de esta Institución, una arbitrariedad administrativa, sino que obedecía al fin mismo para el que han sido creadas tales Unidades, al no tratarse de centros para ingresos de enfermos que no pueden o no desean colaborar en dichos programas, no siendo posible, pues, el internamiento de forma involuntaria, ya que la cooperación del paciente resulta indispensable para el logro de los objetivos terapéuticos.

El enfermo, en consecuencia, podía reiniciar el tratamiento interrumpido si a ello estuviera dispuesto voluntariamente, respetando las vías de derivación habituales a la citada Unidad y comprometiéndose a aceptar las mínimas normas de conducta, de convivencia y de respeto a los demás.

Todo ello determinó el archivo del expediente.

En el caso expuesto en la queja registrada con el número **Q/1167/00**, el reclamante manifestaba que su hermano, diagnosticado de esquizofrenia desorganizada residual, había permanecido ingresado en el Centro Hospitalario "San Luis" de Palencia durante cuatro años.

El objeto de la quejase centraba, entonces, en el hecho de que el referido Centro había comunicado la necesidad de dar por concluido el internamiento de dicho enfermo, al carecer la familia de recursos económicos suficientes para hacerse cargo del coste de la estancia, y al no ser ésta sufragada tampoco por ningún organismo público.

Puestos en contacto con el citado Centro Hospitalario dada la situación expuesta, se comunicó por sus responsables que se pospondría la salida del paciente hasta que se encontrara una solución satisfactoria a su caso.

Con tal finalidad, pues, esta Institución realizó las correspondientes gestiones con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Con ello, se comunicó, finalmente, por dicho organismo que examinadas las posibilidades que podían ofertarse al citado paciente -dado que no podía residir sin apoyo-, éste podía ser trasladado a la Unidad de Rehabilitación de Ávila, integrada en la red pública de asistencia psiquiátrica y salud mental de Castilla y León, donde se iniciaría un tratamiento para recuperar habilidades sociales y dirigido a incrementar la autonomía personal y social.

Ofrecida, por tanto, por la Administración autonómica tal posibilidad terapéutica para solucionar el problema planteado, se procedió al archivo del expediente.

La puesta en funcionamiento de la Unidad de rehabilitación del Hospital Fuente Bermeja de Burgos, y su ocupación con pacientes trasladados desde el Complejo "San Salvador" de Oña, motivó la presentación de una queja ante esta Institución (**Q/1809/99**), al pensarse en la posible existencia de un perjuicio para el resto de los enfermos mentales de esa provincia susceptibles de un tratamiento rehabilitador y que, por dicha circunstancia, no podrían acceder a una plaza en el citado Hospital.

Pues bien, la reforma psiquiátrica iniciada por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, partió de una situación de coexistencia de diversas administraciones actuantes sobre una misma materia y en un mismo ámbito territorial, estableciendo como pauta la integración de los servicios sanitarios en cada Comunidad Autónoma y apoyando la adopción de acuerdos para su necesaria coordinación.

Un medio jurídico adecuado para llegar a tal fin, resultaba la creación de consorcios entre las Administraciones Públicas. Ésta fue la iniciativa acogida por la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial de Burgos, aprobando la constitución del Consorcio Hospitalario de Burgos mediante Decreto 91/1993, de 22 de abril, como fórmula adecuada para gestionar los servicios sanitarios en dicha provincia. Consorcio que, desde la fecha de su constitución, viene gestionando el Hospital "Divino Valles".

Con posterioridad, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 38 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, y tras la puesta en funcionamiento de la Gerencia Regional de Salud, el Decreto 189/1996, de 1 de agosto, integró en ella el Hospital Fuente Bermeja de Burgos, al considerarse que ello favorecería un mejor y adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles, así como una mejor coordinación de los servicios sanitarios en el ámbito de la provincia citada.

Finalmente, por Orden de 13 de noviembre de 1998, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se adscribió dicho Hospital al Consorcio Hospitalario de Burgos, a través del cual la citada Gerencia gestiona los servicios sanitarios que presta tal centro.

Pero la transformación de los cuidados psiquiátricos, a la que obedeció, entre otros, la constitución de tal Consorcio y la integración en el mismo de determinados centros, servicios y establecimientos, supuso, conforme al Decreto 83/1989, de 18 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, los siguientes objetivos fundamentales:

- La reorientación de la prestación de los servicios de salud mental, así como su futuro desarrollo.

- La reducción de la demanda de hospitalización por enfermedades psiquiátricas, sobre la base de aumentar la eficacia del conjunto de recursos asistenciales alternativos a la hospitalización.

- Y la reestructuración de los actuales hospitales psiquiátricos, estableciendo en ellos áreas diferenciadas.

Así, según dispone el art. 10 del citado Decreto 83/89, en los hospitales psiquiátricos de la red pública se diferenciará un área de atención sanitaria (Unidades de hospitalización psiquiátrica y Unidades de rehabilitación para pacientes crónicos) y un área residencial, cuya función predominante sea la prestación de un servicio social.

La creación e instalación, pues, de nuevos centros o servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica, así como la modificación de los existentes, debía adecuarse, conforme señala la Disposición Adicional Primera de tal normativa, a las especificaciones contenidas en el indicado precepto.

En cumplimiento de tal normativa, el Hospital Fuente Bermeja acogió en sus instalaciones dos Unidades de rehabilitación psiquiátrica, con el fin de prestar asistencia en régimen de hospitalización, y un centro de día, cuya finalidad asistencial es el tratamiento rehabilitador en régimen de hospitalización parcial.

Por su parte, y también en observancia de las prescripciones señaladas, se autorizó la reestructuración del Complejo "San Salvador" de Oña mediante Orden de 9 de agosto de 1994 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, diferenciándose dos áreas asistenciales: un área psiquiátrica con un total de 82 camas y un área residencial.

Conforme a esas consideraciones, y de acuerdo con las gestiones de información realizadas con el Consorcio Hospitalario de Burgos, esta Procuraduría pudo llegar a estas conclusiones:

a) Que el motivo del ingreso de los pacientes procedentes de Oña en el Hospital Fuente Bermeja, había respondido a la adecuación o reestructuración impuesta en el señalado Decreto 83/89 y operada en ambos centros hospitalarios.

b) Que ello, no obstante, no había determinado que la oferta de servicios existente en el Hospital Fuente Bermeja, se hubiera reducido exclusivamente, y en su totalidad, a los enfermos de Oña, sino que se extendía al conjunto del Área de Salud: área urbana (Burgos capital), semiurbana (Miranda de Ebro y Aranda de Duero) y el resto del área rural de la provincia de Burgos.

Concretamente, desde febrero del año 2000 -según pudo conocerse en virtud de la visita efectuada por personal de esta Institución al citado Hospital-, no se había producido ningún ingreso procedente de Oña.

c) Que en ningún caso se había contemplado la priorización de pacientes en función de su residencia.

El acceso, pues, a las citadas Unidades de rehabilitación se determinaría, como en el resto de los casos, conforme a lo dispuesto en el Decreto 83/89 señalado, esto es, sólo podría llevarse a efecto desde los dispositivos ambulatorios de las Áreas sanitarias, y excepcionalmente desde las Unidades de hospitalización psiquiátrica de los Hospitales Generales.

Conforme a los criterios de admisión, el protocolo de derivación de los pacientes y el procedimiento de ingreso -consensuados previamente con el Coordinador de Salud Mental, los Equipos de Salud Mental y la Unidad de hospitalización de agudos-, cada solicitud de internamiento sería, por tanto, analizada por el Comité Técnico de Ingresos, de composición paritaria (Equipo de Salud Mental / Unidad de Agudos y Hospital Fuente Bermeja), para determinar su procedencia.

Todo ello, en consecuencia, motivó el archivo del expediente.

3.4.3. El ingreso en centro psiquiátrico en cumplimiento de una medida de seguridad privativa de libertad

Para exponer la problemática existente en relación con el cumplimiento de la medida de seguridad privativa de libertad consistente en el internamiento en un centro psiquiátrico, impuesta judicialmente al declarado exento de responsabilidad criminal, resulta apropiado referirse al expediente **Q/105/00**.

Se exponía en éste la situación padecida por un enfermo, diagnosticado de trastorno psicótico crónico injertado a su retraso mental, que había sido absuelto del delito de lesiones del que había sido inculpado, mediante la aplicación de la eximente completa de anomalía y alteración psíquica, imponiéndosele la medida de seguridad consistente en su internamiento en centro adecuado para el tratamiento médico de su enfermedad (centro psiquiátrico), por el tiempo máximo de dos años.

El cumplimiento de tal medida se llevó a cabo, en un principio, en el Complejo Hospitalario "San Luis" de Palencia, costeándose los gastos de la estancia a través de una ayuda concedida por la Gerencia de Servicios Sociales.

Pero ante la posterior reducción de la cantidad objeto de dicha ayuda -que resultaba insuficiente para seguir sufragando el coste de la plaza en el centro citado-, el padre del enfermo solicitó al Juzgado de lo Penal de Ávila que la ejecución de la medida de internamiento se encomendara a un centro de carácter público.

La búsqueda por parte de dicho órgano judicial de la correspondiente plaza ante la Administración autonómica resultó, sin embargo, infructuosa.

Ello motivó, en consecuencia, que el internamiento tuviera que efectuarse nuevamente -previa autorización judicial- en otro centro de carácter privado.

Ante el aumento, no obstante, de los trastornos de conducta -que motivaron incluso el ingreso en la Unidad de Agudos del Hospital Universitario de Salamanca y la posterior derivación al módulo penitenciario de dicho Hospital-, se consideró inadecuado el referido Centro para la propia seguridad del enfermo, así como para el resto de los residentes.

Los nuevos intentos de búsqueda de plaza pública (por ejemplo, en la Unidad de rehabilitación del Hospital Provincial de Ávila) no obtuvieron el resultado deseado.

A la vista, entonces, de las incidencias surgidas en la ejecución de la medida de seguridad impuesta, se acordó inevitablemente el ingreso del enfermo en el establecimiento o unidad psiquiátrica penitenciaria más cercana hasta la finalización del plazo establecido. El internamiento se llevó a cabo, finalmente, en Foncalent (Alicante).

La situación expuesta, aun cuando concretada a un supuesto en particular, vino a implicar el conocimiento por parte de esta Institución de un problema que, con carácter general, podía afectar tanto a aquéllos órganos jurisdiccionales que en esta Comunidad Autónoma impusieran al declarado exento de responsabilidad criminal la medida de seguridad privativa de libertad consistente en el internamiento en un centro psiquiátrico, como al propio afectado y su familia: La imposibilidad de hallar un centro público en el que se lleve a cabo el cumplimiento de tal medida acordada judicialmente.

Se analizó, así, la dificultad que plantea la ejecución de una medida como la señalada en caso de exención de responsabilidad penal, esto es, "quién" es el destinatario de su aplicación y "dónde" debe ser ejecutada.

El Código Penal (art.101) hace mención al internamiento "en un establecimiento adecuado al tipo de anomalía o alteración psíquica que se aprecie". Sin embargo, no admite expresamente la posibilidad de que ese internamiento se cumpla en un centro privado u homologado. En todo caso, sí parece correcto que, teniendo en cuenta que se trata del cumplimiento de una sentencia judicial, la ejecución material de la medida fuese encomendada en primer término a un centro público y sólo subsidiariamente a uno privado.

Supuesto lo anterior, el problema consistía en determinar a qué sector de la Administración pública deben corresponder los centros públicos de internamiento y, en su caso, la responsabilidad de acreditar u homologar los centros privados en los que ocasionalmente y cuando sea necesario, pueda ser delegada esta función.

El Reglamento Penitenciario aprobado por RD 190/1996, de 9 de febrero, parece dar una única respuesta a tales problemas, al señalar en su art. 1 que el Texto regula la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad y apuntar en el art. 2 que la actividad penitenciaria tiene como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados a penas y medidas de seguridad privativas de libertad.

Con ello podría pensarse que es la Administración Penitenciaria la que debe asumir directamente y, en todo caso, la ejecución de las medidas de internamiento. Sin embargo, tal Reglamento afirma, asimismo, que los establecimientos penitenciarios estarán destinados exclusivamente al cumplimiento de las condenas penales. No obstante, es el art. 182 el que resuelve la señalada contradicción. Concretamente, el párrafo 3º de este precepto establece que la Administración penitenciaria correspondiente celebrará los convenios necesarios con otras Administraciones públicas o con entidades colaboradoras para la ejecución de las medidas de seguridad privativas de libertad previstas en el Código Penal.

Pero no podía olvidarse tampoco que el art. 184 b) prevé también el ingreso en establecimientos o unidades psiquiátricos penitenciarios de personas exentas de la responsabilidad criminal a las que les haya sido aplicada una medida de seguridad de internamiento en centro psiquiátrico penitenciario.

Así, dado que en el art. 96.2 del Código Penal -donde se enuncian las medidas de seguridad- sólo se prevé el internamiento en centro psiquiátrico sin más adjetivación, resultaba razonable entender que acordar el ingreso en un centro de esta índole que, al mismo tiempo, fuera penitenciario, sería una decisión que debía ser reservada para casos de grave peligrosidad del enfermo y, por el contrario, la pauta a seguir con carácter general sería la de internamiento en un centro no penitenciario de otra Administración pública o en un centro privado de una entidad colaboradora.

Esta pauta general fue la seguida por el órgano judicial en el supuesto examinado. Pero -como se expuso con anterioridad- ante la imposibilidad de encontrar por tal organismo un centro dependiente de la Administración autonómica, o uno privado adecuado a las características del enfermo y de coste accesible para la familia, fue preciso acordar judicialmente, previa solicitud del Ministerio Fiscal, el ingreso del enfermo en el establecimiento o unidad psiquiátrica penitenciaria más cercano para el definitivo cumplimiento de la medida impuesta.

La inexistencia, por otro lado, de un centro psiquiátrico penitenciario en Castilla y León, determinó que fuese Foncalent (Alicante) el lugar en que se llevó a cabo el internamiento. Lejos, por tanto, de la necesaria proximidad del enfermo a su entorno social y familiar.

Este problema suscitado en el supuesto examinado, podía haberse producido, lógicamente, en no pocas ocasiones, dada la ausencia en nuestra Comunidad Autónoma de recursos para albergar a este tipo de enfermos mentales "inimputables".

La necesidad de este tipo de estructuras asistenciales resultaba, por tanto, innegable, no sólo para evitar dificultades al órgano judicial correspondiente a la hora de encomendar la ejecución material de la medida de internamiento acordada por el mismo, sino también para que

el fin perseguido con su imposición fuese efectivamente obtenido, y el enfermo recibiera la debida atención, sin que ello, además, supusiera un menoscabo económico para éste y su familia.

Debía tenerse presente, al mismo tiempo, que la hasta ahora insuficiencia de dispositivos para prestar la necesaria asistencia a todos los enfermos mentales de esta Comunidad -ya denunciada con reiteración por esta Institución-, había llevado a más de uno de ellos a un proceso de agravamiento de su enfermedad, a su marginalidad y, finalmente, a comportamientos de repercusión penal.

Ante todo ello, parecía apropiada la colaboración administrativa para la final existencia del tipo de recursos que habían sido origen de la queja, y que habían de tender, por un lado, a la prestación del correspondiente tratamiento especializado y, por otro, a la rehabilitación y resocialización del enfermo mental sentenciado a una medida de seguridad consistente en su internamiento.

No podía olvidarse, a tal efecto, que dentro de los recursos de protección comunitaria previstos en la planificación aprobada por Decreto 16/1998, de 29 de enero, de esa Consejería, para dar respuesta y cobertura asistencial a los problemas sociosanitarios del enfermo mental, no constaba la creación de dispositivos como los señalados.

Y, por otro lado, respecto de las actuaciones previstas por la Administración autonómica en materia de salud mental, no constaba tampoco la creación de dispositivos para albergar a enfermos mentales "inimputables" sobre los que se impusiera judicialmente la medida del internamiento para atender sus necesidades preventivo-especiales y rehabilitadoras.

Pudo conocerse, en este sentido, que en alguna Comunidad Autónoma, como es el caso de la Comunidad de Madrid, ya se había previsto la próxima creación de esta clase de recursos para el internamiento de este tipo de enfermos psiquiátricos.

El Procurador del Común, de este modo, estimó oportuno efectuar a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la siguiente Resolución:

"Que se estudie (bien a través de la Comisión de trabajo sobre inserción de las personas con enfermedad mental puesta ya en marcha o, en su caso, de la forma que resulte procedente) la conveniencia y oportunidad de la existencia en esta Comunidad Autónoma de algún recurso o dispositivo asistencial -si no se hubiera previsto en la actualidad-, destinado a aquellos enfermos mentales declarados exentos de responsabilidad penal y sobre los que se imponga por el órgano judicial la medida de internamiento en centro psiquiátrico. Ello, si resultase pertinente, en colaboración con las Administraciones públicas correspondientes".

Resolución que fue aceptada por dicha Administración.

3.4.4. La necesidad de creación de dispositivos asistenciales dirigidos a la atención sociosanitaria de los enfermos mentales

La carencia en esta Comunidad Autónoma de los suficientes dispositivos asistenciales destinados al internamiento de enfermos mentales crónicos -cuya convivencia en el entorno familiar o social resulta difícil y en muchos casos imposible-, ha motivado la presentación ante el Procurador el Común de numerosas reclamaciones de familiares o terceros afectados instando el ingreso del enfermo en un centro adecuado para su tratamiento.

La situación existente todavía en la actualidad, y ya constatada en ejercicios anteriores, se ve agravada en el caso de enfermos que provocan gravísimas alteraciones sociales y familiares.

Algunas de las reclamaciones presentadas en este ejercicio afirman este tipo de carencias (**Q/323/00, Q/324/00, Q/586/00**).

Es ya conocido que el Procurador del Común ha venido trabajando desde el inicio de su actividad para que pueda hacerse realidad finalmente la implantación tan necesitada de los dispositivos asistenciales que contribuyan a la rehabilitación y resocialización de los enfermos mentales y al apoyo familiar.

Con ello, se han conocido en este ejercicio, tras las oportunas gestiones de investigación, las actuaciones previstas por la Administración autonómica respecto a la atención de los enfermos mentales de esta Comunidad Autónoma, entre las que cabe destacar la creación de recursos psiquiátricos, tales como nuevas Unidades de rehabilitación, Centros de Día, Unidades de estancia media y Miniresidencias psiquiátricas.

Ello sin olvidar, a su vez, la ya puesta en marcha de nuevos dispositivos, o de programas de Garantía Social en Zamora y Valladolid para la formación profesional de personas con enfermedad mental con edades entre 16 y 21 años, financiado en colaboración con la Consejería de Educación, pionero a nivel nacional y que se dirige a evitar la marginación y exclusión de las personas con enfermedad mental grave (esquizofrenia), cuya patología se inicia habitualmente a esa edad y supone un pérdida futura de oportunidades formativas y con ello de integración laboral. Según la experiencia obtenida, se pretende extender los programas en los próximos años a León, Salamanca y Burgos.

3.4.5. La propuesta médica de internamiento de un paciente psiquiátrico

La ausencia, en algunos de los supuestos planteados, de una recomendación de ingreso del enfermo mental efectuada por médico especialista, determinó la imposibilidad de la intervención supervisora de esta Institución con las distintas Administraciones competentes. Lo contrario hubiera supuesto una conculcación de la libertad del enfermo, e incluso una vulneración de la legalidad vigente.

Este fue el caso del expediente **Q/1046/99**, que versaba sobre la situación padecida por un enfermo, diagnosticado de esquizofrenia paranoide, que presentaba de forma fluctuante inquietud, irritabilidad, conductas inadecuadas y agresivas, originando, así, una difícil convivencia con sus padres.

También en la queja **Q/541/00**, se planteaba la dramática situación padecida por el reclamante y su familia, pues dos de sus hijos, de 42 y 47 años de edad y aquejados de una enfermedad mental, presentaban comportamientos agresivos y amenazantes difícilmente soportables, y habituales conductas desarregladas en la gestión de sus bienes que les llevaban a dilapidar su patrimonio.

Esta problemática viene planteándose, asimismo, en el medio social. Basta resaltar, a título de ejemplo, la reclamación registrada como **Q/692/00,** relativa a la situación de un vecino de una localidad perteneciente a la provincia de Ávila, diagnosticado de psicosis maníaco depresiva, acompañada de fases de delirio y cambios de personalidad, que representaban un riesgo para su familia y vecinos.

La negativa del enfermo a recibir tratamiento alguno determinaba continuas conductas agresivas que resultaba imposible controlar, así como amenazas de suicidio y la comisión de actos que suponían un peligro para la integridad de otras personas, causando, en consecuencia, alarma social entre la población.

O el caso del expediente **Q/744/00.** Se denunciaban en este supuesto las graves alteraciones de la convivencia que venían padeciendo los vecinos de un inmueble situado en la ciudad de León, provocadas por las continuas coacciones, amenazas, insultos y agresiones físicas de otro de los vecinos domiciliado en ese mismo edificio.

La tranquilidad y convivencia de los residentes se veía afectada por tales comportamientos antisociales, provocando una situación de constante temor, sobre todo en ancianos y niños, dadas las graves consecuencias que podían derivarse de tales hechos.

El Procurador del Común no podía, en modo alguno, permanecer impasible ante estas, como otras tantas, situaciones de verdadera angustia o de peligrosidad potencial para el enfermo, familia y terceros.

Por ello, y de igual modo a como se ha venido desarrollando en ejercicios anteriores, se pusieron los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procedía instar el procedimiento correspondiente dirigido a declarar la incapacidad del enfermo en cuestión, en caso de que sus facultades cognitivas y volitivas aparecieran anuladas hasta el punto de que tales personas no pudieran gobernarse por sí mismas, y adoptar las medidas oportunas (como el internamiento) para su adecuada protección y la de terceros.

La colaboración de las distintas Fiscalías de las Audiencias Provinciales quedó patente con las distintas diligencias que realizaron en cada uno de los casos planteados. Llegando incluso a disponerse posteriormente por el órgano judicial, en alguno de los supuestos planteados, el internamiento del enfermo.

En otros casos, la existencia de la necesaria recomendación de ingreso efectuada por médico psiquiatra, hizo posible la intervención del Procurador del Común ante las Administraciones competentes.

Así ocurrió en la queja **Q/1184/00**, en la que el reclamante afirmaba la dificultad en el seguimiento y tratamiento de su hermano, diagnosticado de esquizofrenia paranoide, al ser reacio a cumplir las pautas terapéuticas con motivo de su nula conciencia de la enfermedad. Circunstancia que había determinado que por médico especialista del sistema público se emitiera el correspondiente informe, en el que se apuntaba la conveniencia del ingreso del citado paciente en un centro de media o larga estancia.

Así, tras las gestiones realizadas por el Procurador del Común con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se ofreció por dicho organismo la solución al problema expuesto: la derivación del enfermo a una Unidad de Rehabilitación psiquiátrica, para lo que existían dos posibilidades:

a) Si el caso no era urgente, se podía esperar a la apertura de la nueva Unidad de rehabilitación que se instalaría en la tercera planta del Hospital Institucional de Soria, y cuyas obras de remodelación, una vez aprobado el proyecto, ya habían sido iniciadas.

b) Y si el caso era de mayor urgencia, se podía derivar al enfermo a otro área de salud, como la de Ávila, Salamanca o incluso León.

Dando, entonces, por finalizada la intervención de esta Institución, se procedió al archivo del expediente.

Destaca también en el ámbito señalado el expediente **Q/209/00**. Su objeto versaba sobre la situación de un joven que había sido adoptado años atrás, previa la tramitación del oportuno expediente por parte de la Junta de Castilla y León.

El problema comenzó una vez integrado aquél en su nueva familia, cuando los padres adoptivos empezaron a sospechar de la enfermedad que padecía su hijo y que, aun cuando dicho padecimiento era negado por la Administración autonómica, había sido confirmado médicamente.

Diagnosticado de retraso mental leve asociado a un trastorno disocial y de las emociones mixto, que produjo problemas conductuales determinantes de la imposibilidad de la relación familiar, por la Junta de Castilla y León se abrió expediente de protección del menor, ingresando éste en el Centro Hospitalario “San Luis” de Palencia, y siendo su estancia costeada, en consecuencia, por la Administración autonómica.

Pero tras alcanzar el adoptado la mayoría de edad, con la correspondiente extinción de la tutela, la Gerencia de Servicios Sociales había manifestado la necesidad de un programa de desinternamiento, medida que el citado centro había considerado totalmente perjudicial para el enfermo, recomendándose, entonces, la continuidad del ingreso.

La posibilidad, pues, de que la Administración regional no continuara sufragando el internamiento del joven, pese a la necesidad de su mantenimiento en un medio protegido, había motivado el temor de la familia ante las graves consecuencias que implicaría la adopción de tal decisión.

Llevadas a cabo, a tenor de ello, las gestiones de información necesarias con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, así como con el Hospital de referencia, se pudieron conocer los siguientes antecedentes:

El ingreso del joven en el centro hospitalario señalado, determinado por su patología psiquiátrica, fue costeado por la Junta de Castilla y León, una vez abierto expediente de protección, al amparo del Convenio firmado el 1 de abril de 1995 entre dicha Consejería y el citado centro con el objeto de proporcionar a la Administración autonómica un recurso especializado para la atención de menores protegidos o tutelados y de menores con expediente judicial que presenten trastornos psiquiátricos, mediante un adecuado diagnóstico y tratamiento rehabilitador y preventivo de patologías más graves. Convenio que fue prorrogado para el año 2000 mediante Acuerdo de fecha 30 de diciembre de 1999.

Con posterioridad, el Servicio de Protección a la Infancia de la Gerencia de Servicios Sociales apuntó la necesidad del desinternamiento del citado joven antes de que éste adquiriera la mayoría de edad, se extinguiera la tutela administrativa, y quedara, pues, sin cobertura el señalado convenio.

Sin embargo, siendo después afirmada por la Administración autonómica la necesidad de mantener al joven en un centro psiquiátrico, una vez alcanzados los 18 años, tal circunstancia motivó:

- Que por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid se propusiera la formulación de solicitud para obtener su incapacitación judicial, que fue finalmente declarada. Firme la resolución judicial de incapacidad, se estaba a la espera de que el Ministerio Fiscal asignara la correspondiente tutela.

- Que se realizaran gestiones por la Gerencia de Servicios Sociales para el ingreso del joven señalado en la red de servicios públicos de salud mental, sin obtenerse contestación positiva al respecto.

Dada la infructuosidad de tales gestiones, fue prolongado el internamiento en el Centro hospitalario "San Luis" de Palencia, que venía manteniéndose desde entonces aun cuando el joven alcanzara la mayoría de edad, debido a los informes, tanto de la red pública como del propio centro, que aconsejaban la continuación de tal ingreso y descartaban el regreso al domicilio paterno.

Teniendo en cuenta, pues, que ninguna entidad pública o privada había asumido el pago de la estancia, ésta corría, así, a cargo de los presupuestos de la Gerencia de Servicios Sociales. Pero resultaba decisivo para la intervención de esta Institución la provisionalidad de tal situación, declarada por dicho organismo.

Satisfacía, sin duda, a esta Institución que se hubiera prolongado la estancia del joven, en régimen de internamiento, en el centro hospitalario de referencia, a cargo de la propia Gerencia de Servicios Sociales.

Pero dicha provisionalidad -que conllevaba la lógica preocupación familiar- imponía la necesaria adopción de las medidas administrativas convenientes para la resolución definitiva del problema, asumiéndose por el órgano oportuno la responsabilidad que al respecto le correspondiese.

Cierto es que el espíritu de la reforma psiquiátrica gira en torno a la preferencia por la atención fuera del ámbito hospitalario.

La prioridad de la asistencia extrahospitalaria, y la consiguiente reducción de la necesidad de hospitalización, es un objetivo a alcanzar para la viabilidad del proceso de reforma, pero, bajo este planteamiento, la salida de un enfermo internado, esto es, el alta hospitalaria, ha de venir condicionada por la mejoría clínica apreciada y valorada por el psiquiatra.

En el caso examinado, no sólo no se había determinado médicamente la mejoría del paciente, sino que informes, tanto de la red pública como del propio Centro "San Luis", aconsejaban la continuidad del internamiento, entendiéndose inadecuada una reinserción familiar por resultar potencialmente peligrosa su vuelta al domicilio paterno.

No existiendo dudas, por tanto, en cuanto a la necesidad de continuación del ingreso hospitalario del joven y, en consecuencia, en cuanto a la imposibilidad de su desinstitucionalización, su atención, de carácter sociosanitaria, debía correr a cargo de la propia Administración, bien a través de los dispositivos de la red pública de salud mental, de conciertos con recursos privados, o de la concesión de ayudas económicas suficientes para cubrir los gastos de estancia en un centro no oficial. Posibilidades que se concretaban de la siguiente manera:

Introducidas por la Constitución importantes novedades en cuanto a la universalidad de la asistencia -con el reconocimiento del derecho del enfermo mental a la adopción de las medidas oportunas por los poderes públicos para su adecuada asistencia psiquiátrica- y la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las prestaciones sanitarias, su desarrollo y delimitación vino de la mano de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sani-

dad, en cuyo artículo 20 se prevén los criterios generales de prestación de asistencia a los problemas de salud mental.

Criterios que se establecen sobre la base de la total equiparación del enfermo a las demás personas que requieran servicios sanitarios y sociales, y la atención a los problemas psicosociales desde los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica del sistema sanitario general, en coordinación con los servicios sociales.

Así, por un lado, el nivel especializado de atención a la salud mental, conforme al Decreto 83/1989, de 18 de mayo, de organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de Castilla y León, se estructura en una red articulada de servicios y unidades, entre los que pueden destacarse las antes citadas Unidades de rehabilitación hospitalaria y las áreas residenciales. Recursos de la red asistencial de salud mental pública de los que disponen algunos de los Consorcios en cuya gestión participa la Administración autonómica y otros centros dependientes de la Junta de Castilla y León.

La Administración regional, asimismo, tiene atribuido el establecimiento y gestión de programas, prestaciones y servicios referidos a personas discapacitadas en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, cuyo ejercicio puede realizarlo directamente o a través de empresas o entidades de carácter social, mediante conciertos, convenios o contratos y demás acuerdos, disponiendo, de este modo, de plazas concertadas en centros de atención a personas con discapacidad psíquica (como es el caso del Centro hospitalario "San Luis" de Palencia).

Por su parte, la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales -uno de cuyos principios es la universalidad por estar el Sistema de Acción Social, consagrado en la misma, dirigido a todos los ciudadanos y grupos portadores de derechos, superando el carácter graciable- dispone en su art. 18 que "la Junta de Castilla y León fijará prestaciones económicas dirigidas a paliar situaciones de especial necesidad, permitir el uso de centros del Sistema de Acción Social a quienes no pudieran aportar la contraprestación económica establecida, o sustituir la atención que se preste en sus centros".

Ello teniendo en cuenta, además, que el joven tenía reconocido un grado de minusvalía del 35 %, pudiendo encajar dentro del concepto de minusválido psíquico a que se refiere el art. 12 de la citada Ley.

El Procurador del Común, conforme a lo anterior, llegó a las siguientes conclusiones:

1.- Descartada la reinserción del joven en su familia, por resultar potencialmente peligroso su regreso al domicilio paterno, no existía duda, a tenor de los informes de la red pública y del Hospital "San Luis", de la necesidad de continuación de su internamiento.

2.- Aun cuando aquél había alcanzado la mayoría de edad, la Gerencia de Servicios Sociales había prolongado, a su costa, la estancia en dicho centro.

3.- Pero el carácter provisional de esta situación no se ajustaba a la necesidad real del paciente, cuya cobertura no debía eludirse por la Administración autonómica, que habría de llevar a cabo las gestiones pertinentes para que, superando dicha provisionalidad, se diera una solución definitiva al problema en cuestión, con independencia de la futura asignación de la tutela.

4.- Aunque dicha solución no podía ampararse, por la mayoría de edad, en el antes señalado Convenio firmando entre la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y el Hospital "San Luis" para la atención de menores que presenten trastornos psiquiátricos -y que sirvió al Servicio de Protección a la Infancia para el ingreso-, debía tenerse en cuenta que:

a) En caso de que el internamiento pudiera realizarse en centro distinto al actual, el joven podía, de reunir las condiciones necesarias, recibir asistencia en un centro de la red asistencial de salud mental y asistencia psiquiátrica de esta Comunidad Autónoma, adecuado a sus necesidades, en cuya gestión participase la Junta de Castilla y León o que dependiera de la misma.

b) En caso de resultar conveniente, según criterios médicos, que el ingreso continuara en el Centro hospitalario "San Luis" de Palencia, y no en uno de los anteriores, la financiación de la plaza podía, según se comunicó por los responsables de dicho centro, ampararse sin problema alguno en el Concierto firmado el 20 de octubre de 1997 entre la Gerencia de Servicios Sociales y tal Hospital para personas con discapacidad psíquica, conforme a la disposición sexta de la Addenda de 30 de julio de 1999.

No sólo -de acuerdo con el diagnóstico y características del paciente- no existía inconveniente para mantener el internamiento en dicho Centro al amparo de ese concierto, sino que, además, según confirmó la propia Dirección, el paciente podía continuar en la misma Unidad en la que se encontraba plenamente aclimatado, sin afectar, entonces, la existencia o no de plazas concertadas disponibles a la efectividad de esta opción, y evitando, de este modo, un cambio de medio protegido, y su consecuente nueva adaptación.

c) La tercera alternativa venía dada por la posibilidad de concesión de una ayuda económica para sufragar íntegramente los gastos de internamiento en el señalado centro de carácter privado.

Todo ello llevó al Procurador del Común a efectuar a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la siguiente Resolución:

"Que por el órgano que corresponda se adopten las medidas pertinentes -conforme a las alternativas apuntadas o a cualquier otra que pudiera resultar factible- a

fin de ofrecer, evitando la provisionalidad actual, una solución definitiva a la problemática planteada, que per - mita la continuación del internamiento (necesaria según criterios médicos) y evite, en consecuencia, la desinsti - tucionalización del joven y la peligrosa reinserción familiar".

Teniendo en cuenta lo interesado por esta Institución, por dicho organismo se comunicó que, atendiendo a la situación personal del joven, se estaban estudiando, de entre las propuestas en aquella resolución, las alternativas más adecuadas para la solución definitiva del problema planteado.

3.4.6. Los procedimientos de incapacitación judicial

La ausencia de conciencia de la enfermedad por parte de numerosos pacientes psiquiátricos, no solo puede implicar la negativa a recibir el tratamiento adecuado, sino también a la adopción judicial de aquéllas medidas necesarias relativas a la falta de capacidad.

Puede destacarse el supuesto examinado en la queja **Q/1594/00**, en el que el reclamante manifestaba su disconformidad con el hecho de que pudiera ser incapacitado judicialmente en virtud del procedimiento iniciado en su día y que se encontraba en tramitación.

Al margen de la imposibilidad de intervenir en aquéllos casos que se encuentran pendientes de una resolución judicial, conforme a lo dispuesto el la Ley 2/1994, de 9 de marzo, esta Procuraduría consideró preciso poner en conocimiento del firmante de la queja que aun cuando la capacidad de las personas físicas es atributo de la personalidad, cabe, sin embargo, su restricción y control, por disposición expresa de la ley, mediante las que han sido denominadas circunstancias modificativas de la capacidad.

Que no era posible, sin embargo, privar a una persona de su capacidad sin que procediera la pertinente declaración judicial, y previa la tramitación del correspondiente procedimiento. El Código Civil establece textualmente que "nadie puede ser declarado incapaz sino por sentencia judicial en virtud de las causas establecidas en la Ley". Es esta declaración la que suprime la capacidad, y de la cual deriva bien la prórroga o la rehabilitación de la patria potestad o bien la sumisión o tutela del incapacitado.

Dado que los procesos judiciales sobre incapacitación imponen un especial tratamiento y exigen una concentrada y directa atención del juzgador (ya que el objeto de los mismos no son las cosas ni las controversias derivadas de las relaciones jurídicas, sino la persona misma, declarándose el reconocimiento o privación de la capacidad jurídica de obrar, que es la aptitud innata para ser sujeto de derechos y obligaciones, determinada por el nacimiento e inherente a la condición de ciudadanos), se comunicó al reclamante que en los mismos se establecen determinados medios de prueba como requisitos precisos para la declaración de incapacitación, tales como la audiencia del presunto incapaz por el propio Juez y el informe del especialista que se designe, con lo que se pretende una especial protección del presunto incapaz, no permitiendo que se declare la incapacitación de una persona -cuya capacidad se presume- sin dichas pruebas.

No obstante, se estimó oportuno, además, informar al reclamante que una declaración de incapacitación, ya judicialmente constatada, podía también quedar sin efecto o modificarse por el advenimiento de nuevas circunstancias.

3.4.7. La atención sociosanitaria de los discapacita - dos psíquicos con trastornos mentales graves o altera - ciones conductuales

No han sido ajenas al Procurador del Común las dificultades de aquellos discapacitados psíquicos, que por padecer asimismo alteraciones del comportamiento, han de afrontar a la hora de solicitar a la Administración autonómica su necesaria atención en régimen residencial o de internamiento.

Se procedió, así, por esta Institución a un estudio global de la situación existente, dado el carácter general de esta problemática, aunque individualizada en cada uno de los casos expuestos en las quejas formuladas (**Q/2130/99, Q/938/00 y Q/940/00**).

El problema surgía en todos los supuestos con motivo de la denegación expresa por parte de la Gerencia de Servicios Sociales de las solicitudes de internamiento de los enfermos (diagnosticados de retraso mental en unos casos o de capacidad intelectual límite en otros) en un centro de atención para minusválidos psíquicos, fundamentada en la no concurrencia en los solicitantes de los requisitos para ocupar la plaza solicitada, al presentar trastornos mentales graves que podían alterar la normal convivencia en el centro, conforme a lo dispuesto en el art. 3 apartado 3.3 de la Resolución de 26 de agosto de 1987.

Si bien dicho organismo había procedido en sus resoluciones a aplicar la normativa en vigor, el motivo de las reclamaciones radicaba en la discriminación que los pacientes en cuestión, como tantos otros, padecían frente al resto de minusválidos psíquicos que, por contra, no sufren trastornos de conducta, y que por ello pueden acceder sin problemas a los recursos asistenciales dependientes de la Administración autonómica.

Pues bien, solicitada información a la Gerencia de Servicios Sociales sobre los servicios a los que podían tener acceso tales personas -como cualquier otra de sus características- para su adecuado tratamiento, por dicho organismo se comunicó que únicamente contaba con centros para la atención de personas con retraso mental que no padecieran trastornos psíquicos que pudieran alterar la normal convivencia en el centro.

Sin embargo, el rechazo, por el motivo señalado, de la atención residencial necesaria que precisa este colecti-

vo de minusválidos psíquicos -como ocurrió en los tres supuestos examinados-, colocaba a éstos en una situación de exclusión y desigualdad que no resultaba aceptable para esta Institución.

Ello por cuanto el Sistema de Acción Social de Castilla y León, consagrado por la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, se rige -entre otros principios inspiradores- por el de igualdad, orientado a evitar cualquier discriminación y marginación de los ciudadanos y sectores sociales para garantizar una distribución de los recursos de forma equitativa.

Pese a ello, la red de servicios sociales públicos dirige una gran variedad de recursos hacia las personas que padecen alguna deficiencia psíquica del tipo retraso mental. No así cuando tal deficiencia va acompañada de trastornos conductuales, para la que no se han diseñado dispositivos o programas específicos de atención residencial, generando, de este modo, una exclusión del Sistema de Acción Social.

Partiendo, entonces, de la universalidad de tal sistema, el Procurador del Común entendía que debía comenzarse por ofrecer la debida atención precisada por este sector de la población, y que requería incorporar objetivos de individualización; esto es, debe ser específica en función de la particularidad de las necesidades existentes, evitando desigualdades en el acceso a los recursos normalizados que condujeran a la marginación.

El desequilibrio, pues, en la prestación de la asistencia residencial a este colectivo de personas, frente al resto de discapacitados psíquicos que no padecen trastornos de conducta, hacía imprescindible la articulación de fórmulas de coordinación entre la atención social y la sanitaria, que permitieran avanzar hacia la construcción de un verdadero espacio sociosanitario. Se trataba, de este modo, de dirigir las intervenciones específicas en esta materia hacia la coordinación de la red sanitaria y la de servicios sociales, abordando así todas las parcelas del individuo que pudieran verse afectadas.

Pero si bien en nuestra Comunidad Autónoma se aprobó por Decreto 16/1998, de 29 de enero, el Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León -con los objetivos generales, entre otros, de globalización y enfoque integral de la atención sociosanitaria, de desarrollo de una red completa de recursos asistenciales o de reordenación de los sistemas social y sanitario-, la falta de la suficiente conexión entre tales sistemas para la necesaria atención residencial del sector de personas con minusvalías psíquicas, asociadas a trastornos psiquiátricos, venía a provocar una importante carencia en la atención sociosanitaria.

Por ello, parecía apropiada la conveniencia y oportunidad de la puesta en marcha de un espacio sociosanitario coordinado para la atención del tipo de deficiencias señalado, evitando, de este modo, condiciones de desigualdad en el acceso a los diferentes servicios.

Entendía, no obstante, esta Procuraduría que el logro de una atención globalizadora y de una coordinación institucional no resultara una tarea fácil. Pero ello no podía generar el efecto de expulsión del sistema público, imponiendo a su vez a la familia la prestación de una asistencia que en no pocos casos y por diversas circunstancias resultaba imposible de asumir. Ello sin olvidar, además, que la atención en el medio familiar no siempre resulta adecuada para el tratamiento de este tipo de pacientes.

De este modo, el modelo de asistencia preciso para este colectivo de discapacitados psíquicos, requería la adopción de las medidas necesarias de coordinación que garantizaran el acceso sin dificultades a recursos dirigidos a su atención.

Se hacía, así, imprescindible el efectivo desarrollo de un espacio común asistencial, impulsando el establecimiento de recursos sociosanitarios y el avance de la conexión entre ambos sistemas (sanitario y social) para hacer frente a las necesidades que presentan este grupo de minusválidos psíquicos.

En respuesta a tales necesidades, no sólo resultaba manifiesta la obligada coordinación de la red pública sociosanitaria, dado que, quizás, por sí sola no podía absorber la creciente demanda de atención, sino que la cooperación con el sector privado residencial se hacía también imprescindible para lograr un adecuado nivel de cobertura. (Teniendo en cuenta, al mismo tiempo, que las subvenciones convocadas para personas con discapacidad por la Gerencia de Servicios Sociales no alcanzan el elevado coste que conlleva la estancia en alguno de los centros privados existentes en esta Comunidad).

Pudo concluirse, en definitiva, que el desigual reparto de recursos y las situaciones de carencia del sector señalado -producto en no pocos casos del funcionamiento descoordinado de los servicios sanitarios y sociales-, hacía obligado el desarrollo del necesario espacio sociosanitario, para lograr la prestación coordinada de servicios sociales y sanitarios a aquéllos que necesitaran de ambos, impidiendo una ruptura en la cadena de atención del paciente.

Por ello, resultó conveniente efectuar a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y a la Gerencia de Servicios Sociales esta Resolución:

"Que con la finalidad de evitar discriminaciones hacia el colectivo de minusválidos psíquicos que padecen trastornos conductuales, frente a aquellos otros cuya discapacidad no está asociada a tales problemas psiquiátricos, se articulen las fórmulas necesarias de coordinación entre la red sanitaria (salud mental) y de servicios sociales en nuestra Comunidad Autónoma, de forma que, potenciando la igualdad, se garantice la prestación coordinada de la atención sociosanitaria que el mencionado colectivo precisa (en el que se incluyen las personas referidas en las quejas que han determinado la presente resolución)".

Considerada adecuada por la Gerencia de Servicios Sociales esta resolución, comunicó la aceptación de la misma, ya que su objetivo final es proporcionar una atención integral a este colectivo.

3.4.8. Deficiencias en el funcionamiento de los centros destinados a los discapacitados psíquicos

Las personas con minusvalía constituyen un sector de la población asistencial que ha sido objeto de un reconocimiento progresivo, en atención a la protección social que requieren.

El art. 49 de la Constitución reconoce, así, a las personas con discapacidad los mismos derechos que al resto de los ciudadanos, destacando la política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración cuya realización obliga a todos los poderes públicos -y, por tanto, también a las Corporaciones Locales en el ámbito de sus competencias-, debiendo prestarse la atención y amparo especial para el disfrute de los derechos reconocidos a este colectivo.

Reflejada en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración social de los minusválidos, la concepción de las formas de asistencia a personas discapacitadas, el objetivo de los servicios sociales para los discapacitados se dirige a garantizar a éstos el logro de los adecuados niveles de desarrollo personal y de integración en la comunidad.

Encuadrando dentro de tales servicios los centros para minusválidos, éstos se destinan a proporcionar atención integral y, en caso necesario, a servir de vivienda permanente, a personas con minusvalía física o psíquica que, por la gravedad de su discapacidad y por su problemática socio familiar o económica, encuentran dificultades para conseguir una integración laboral o social.

Imponiéndose en la actualidad el criterio de dar prioridad a la permanencia de los minusválidos en su ámbito familiar y entorno social, destaca la importancia de los denominados centros ocupacionales, que constituyen un servicio social para el desarrollo personal de los discapacitados, con el fin de lograr, dentro de las posibilidades de cada uno de ellos, la superación de los obstáculos que la minusvalía les supone, para su integración social.

La existencia de deficiencias en este tipo de recursos ha sido objeto de queja ante esta Institución. Tal fue el caso del expediente **Q/220/99**, en el que las carencias de un centro ocupacional situado en la localidad zamorana de Benavente, y dependiente del Ayuntamiento, habían determinado la negativa de los familiares de los discapacitados psíquicos de esa localidad a que éstos acudieran y se incorporaran a dicho dispositivo, con la lógica disminución de plazas.

Tales carencias eran relativas a las limitadas programaciones, tanto a nivel individual como general, existentes en el centro, y a las insuficientes actividades destinadas a los usuarios.

Los requisitos mínimos y específicos de autorización de los centros de minusválidos, tanto públicos como privados, para su apertura y funcionamiento, se encuentran regulados en el ámbito de esta Comunidad Autónoma en la Orden de 21 de junio de 1993, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Los arts. 15 a 17 se ocupan de los centros ocupacionales, de los que podrán ser usuarios los minusválidos psíquicos calificados como severos, medios y ligeros.

Con la finalidad de asegurar la prestación de la atención necesaria que favorezca la integración de este colectivo, en los centros ocupacionales se han de realizar, conforme dispone el art. 17, las actividades siguientes:

a) Ocupacionales, laborales y en su caso productivos.

b) Capacitación laboral y orientación para el empleo.

c) De formación humana y maduración personal.

d) De ocio y tiempo libre.

e) Asesoramiento a padres y tutores.

f) Servicios complementarios de comedor y transporte, en su caso.

Pues bien, recabada la información precisa del citado Ayuntamiento, se constató que los servicios que se realizaban en el centro ocupacional de referencia se concretaban en actividades ocupacionales (taller de manufacturas, aula de pretaller, labores de jardinería, cursos de formación profesional ocupacional...), así como de ocio y culturales (excursiones, comidas, visitas a monasterios, museos y exposiciones de interés cultural).

De ello, pudo deducirse lo siguiente:

1. Que aun cuando había existido una vinculación con una empresa privada -lo que tendía efectivamente a favorecer la futura incorporación de los discapacitados al trabajo productivo-, dicho centro ocupacional no había mantenido vínculos con centros especiales de empleo, con el fin de articular cauces para el acceso a los mismos de aquellos usuarios que, en su caso, hubieran alcanzado un nivel suficiente, permitiendo así la integración en el sistema productivo.

La conveniencia de tal vinculación se fundamentaba en la propia finalidad de los centros como el que fue objeto de queja, que no debía concluir en el ofrecimiento de actividades ocupacionales propiamente dichas, sino que había de orientarse también a favorecer la futura incorporación al trabajo.

El establecimiento, pues, de un sistema que permitiera la integración laboral de aquellos usuarios del centro ocupacional que alcanzaran una habilitación suficiente, respondía a uno de los fines de este tipo de dispositivos.

2. Que el programa de actividades existente incluía, como se ha indicado, las ocupacionales, laborales, de ocio y culturales, sin que, al parecer, comprendiera las de formación humana y maduración personal. Ello pese a

que correlativamente a los servicios de terapia ocupacional, debía asegurarse la prestación de actividades dirigidas al ajuste y desarrollo personal, procurando una mayor habilitación y la precisa socialización.

Siendo importantes, también, las acciones dirigidas a la normalización de los usuarios en aspectos de la vida cotidiana, así como a la participación social.

3. Que no se contemplaba, tampoco, en dicho programa de actividades aquellas dirigidas al asesoramiento a padres y tutores. La orientación familiar resultaba fundamental para facilitar la integración, proporcionando la información a las familias, su capacitación y entrenamiento para atender a la estimulación y maduración de los hijos minusválidos y a la adecuación del entorno familiar a las necesidades rehabilitadoras de aquéllos.

4. Que, finalmente, entre las actividades de ocio y culturales constaban sólo las consistentes en excursiones, visitas culturales o comidas fuera del recinto habitual. No parecía, sin embargo, que se realizaran actividades de entretenimiento dentro del propio centro, centrándose en las tareas ocupacionales. A ello se unía el hecho de que entre sus dependencias, pese a lo dispuesto en el art. 16 de la antes citada Orden de 21 de junio de 1993, no figuraban las salas de ocio.

La constatación de todas esas carencias, determinó que por esta Institución se efectuara al Ayuntamiento de Benavente la siguiente Resolución:

"1.- Que se estudie la posibilidad de establecer un sistema de vinculaciones con centros especiales de empleo, con la finalidad de propiciar el acceso al traba - jo protegido de los minusválidos psíquicos del Centro Ocupacional que, en su caso, alcancen la habilitación suficiente.

2.- Que con independencia de los programas indivi - duales de cada usuario -en los que convienen las revi - siones periódicas-, se valore la oportunidad de revisar el programa de actividades del citado Centro, de forma que se incluyan en el mismo, para su posterior desarro - llo, aquéllas dirigidas a la formación humana y madura - ción personal de los minusválidos psíquicos, a su ocio y entretenimiento dentro del propio establecimiento -para - lelamente a la terapia ocupacional-, y al asesoramiento familiar. Todo ello con el fin de lograr un mayor desa - rrollo y habilitación personal y una mejor adaptación en la relaciones sociales".

Dicha resolución fue aceptada por el señalado organismo, al haberse dado traslado de la misma al responsable del centro ocupacional, a fin de que en la programación de dicho dispositivo se recogieran las indicaciones formuladas por esta Institución.

3.5. Minorías Étnicas

Dentro de este subapartado merecen destacarse los expedientes registrados con los números de referencia **Q/03-1175/00** y **Q/03-1282/00**, en los que los promoventes, residentes en un barrio de Valladolid, mostraban su oposición a las actuaciones municipales encaminadas a realojar en el mismo a algunas familias gitanas procedentes de otro barrio de la capital formado por infraviviendas, conocido como Poblado de la Esperanza.

Durante años anteriores se había desarrollado por el Ayuntamiento de Valladolid un programa de realojamiento con el fin de hacer desaparecer el poblado y lograr la plena integración de sus residentes en la ciudad de Valladolid.

Como instrumento jurídico que posibilitaba la adquisición de las nuevas viviendas por estas familias, se había creado una línea de ayudas económicas, cuya concesión debía regirse por las bases aprobadas al respecto.

En la reclamación dirigida al Procurador del Común, los reclamantes basaban su postura contraria al realojamiento en dos consideraciones: por un lado, en la existencia de un compromiso firmado en el año 1996 por el Alcalde de la localidad para no realojar a más familias gitanas en la zona y, por otro lado, en la elevada concentración de familias gitanas que ya residían en el barrio, todo lo cual suponía el incumplimiento del principio de "dispersión geográfica" establecido en las normas que regían la concesión de las subvenciones del programa de realojamiento de población marginada de Valladolid.

El primero de los argumentos expuestos por los firmantes de la queja hacía necesario precisar que la función del Procurador del Común, tanto en ésta como en el resto de reclamaciones de las que conoce, debe ceñirse al control de legalidad de la actuación administrativa y su sometimiento a los fines que la justifican -como ordena el artículo 106.1 de la Constitución Española- para determinar si resulta, o no, conforme a Derecho.

Dicho control de legalidad no puede extenderse a la oportunidad, esto es, a valorar el contenido político de la actuación que, en cualquier caso, queda al margen del examen jurídico, sin perjuicio de que el cumplimiento de los compromisos de tipo político pueda exigirse por los ciudadanos a través de mecanismos de esa misma especie.

La conformidad a la ley, o no, de la actuación administrativa cuestionada, es decir, el otorgamiento de la subvención para la adquisición del solar donde se construiría la futura vivienda de las tres familias gitanas, debía partir del examen de la documentación que obraba en el expediente y que había sido aportada al mismo tanto por los reclamantes, como por la Corporación municipal a través de las sucesivas peticiones de información que se dirigieron a la misma, después de la admisión a trámite de la reclamación. Incluso se mantuvo una reunión en la sede de la Institución entre el Procurador del Común y el concejal delegado del área de Bienestar Social del Ayuntamiento de Valladolid, a petición de este último, para exponer el punto de vista municipal de la cuestión que se suscitaba.

Dicha documentación consistía en:

- Bases para la concesión de ayudas económicas de adquisición de vivienda por los actuales ocupantes del poblado de la Esperanza.

- Propuesta de resolución de concesión de subvención para adquisición del solar y construcción de tres viviendas.

- Resolución del Alcalde, en la que se aceptaba la propuesta precedente.

- Informes emitidos en el curso del procedimiento de concesión de la subvención, concretamente:

- Informe del arquitecto técnico del Programa de Realojamiento.

- Informes sociales de una asociación gitana.

- Informe sobre inmueble para realojo, del asesor jurídico del Convenio de Realojo de Población Marginada.

- Informe favorable del Técnico del Programa de Realojo.

- Informe de la Subdirectora del Servicio Municipal de Acción Social.

- Copia del Reglamento de Subvenciones del Ayuntamiento de Valladolid, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de fecha 19 de agosto de 1999.

Como primera cuestión a examinar se imponía la relativa al régimen jurídico aplicable al procedimiento para el otorgamiento de la subvención cuestionada.

El procedimiento y requisitos para el otorgamiento, control y justificación de las subvenciones y, en su caso para su reintegro y sanción, viene regulado genéricamente en los siguientes textos normativos:

- El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, artículos 23 a 29, que no han sido objeto de expresa derogación.

- RDLeg 1091/1988, 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, artículos 81 y 82.

- RD 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.

La consideración de la aplicación de la LGP con carácter supletorio, en defecto de otra norma con rango de ley a la actividad subvencional de los municipios, requiere la exposición de los siguientes argumentos:

Primero.- Si bien es cierto que el texto del artículo 5, E), a), último inciso, de la LRBRL, establecía el orden de prelación de las normas aplicables a las distintas materias concernientes a la Administración local, ha sido derogado por el fallo contenido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, también lo es que dicho Tribunal no resolvió su ilegalidad por la oposición frontal a la Constitución, sino que consideró que no le incumbía al legislador establecer una sola interpretación de las posibles, respecto a las normas constitucionales de competencias, de por sí suficientemente explícitas.

Señaló dicha Sentencia que: "...el resto de los párrafos que el artículo 5º contiene, establece un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es, en consecuencia, superfluo y, en cuanto no exista, inválido. Su anulación no origina, por tanto, vacío normativo alguno".

Segundo.- Además, la regulación por parte de la LGP de la técnica subvencional es directa consecuencia de los siguientes preceptos constitucionales:

- Artículo 9.3. Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

- Artículo 14. Igualdad ante la ley.

- Artículo 31.2. Garantiza la equitativa distribución de los recursos públicos a través del gasto público.

- Artículo 149.1.18. Garantiza a los administrados un tratamiento común ante las diversas Administraciones públicas.

Por ello, los principios de publicidad, concurrencia y objetividad citados en el artículo 81.6 de la LGP, como inspiradores del otorgamiento de subvenciones públicas, deben ser desarrollados por los Ayuntamientos mediante la elaboración de la correspondiente ordenanza, sin contrariarlos y acomodándolos a la propia naturaleza del concreto municipio de que se trate.

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta con el fin de conocer el reglamento por el que se regía su concesión, se había solicitado del Ayuntamiento la remisión de una copia del mismo. En la copia enviada se pudo comprobar que dicha norma no resultaba de aplicación a este caso, ya que su entrada en vigor se había producido después de resuelto el expediente de concesión de la ayuda económica.

La segunda cuestión que debía examinarse era la relativa a la redacción de las Bases de la convocatoria de la subvención.

Las Corporaciones Locales previamente a la concesión de subvenciones deben aprobar las bases reguladoras correspondientes y éstas habrán de respetar, entre otros extremos, los principios de publicidad, concurrencia y objetividad establecidos en el artículo 81.6 del TRLGP.

Este último principio es aplicable a toda la esfera administrativa -no sólo a la acción de fomento y a las implicaciones que conlleva para la Administración sub-

vencionadora, especialmente sensible a actuaciones discrecionales o arbitrarias- y puede reconducirse, entre otras a la necesidad de que la Administración autolimite su discrecionalidad mediante la fijación previa de los criterios de valoración de las peticiones, los cuales deben ser objetivos y concretos, evitando aquellos que puedan favorecer una actuación más o menos discrecional en la concesión de la subvención.

Entre las Bases que regían el otorgamiento de las ayudas para la adquisición de vivienda por los ocupantes del poblado de la Esperanza, la Base 8ª establecía:

"El Ayuntamiento de Valladolid, antes de aprobar la cantidad que deba entregarse al solicitante, comprobará todos aquellos extremos que considere necesarios para que puedan cumplirse los fines que permitan la desaparición de las condiciones de vida en situación de marginación, de conformidad con los siguientes criterios".

Entre los criterios enumerados se encontraba:

"Dispersión geográfica. Con el fin de evitar la aparición de nuevos guetos o la concentración de familias en puntos conflictivos de la ciudad que dificulten las posibilidades de integración." (...)

Las expresiones utilizadas en las bases de la convocatoria, tales como "dispersión geográfica", "aparición de nuevos guetos", "concentración de familias", "puntos conflictivos de la ciudad", "dificultad de las posibilidades de integración" no proporcionaban criterios con la suficiente concreción por su ambigüedad y la oscuridad semántica de esos términos, lo que favorecía subjetivos criterios de interpretación y aplicación que posibilitaban, a su vez, la arbitrariedad prohibida por el texto constitucional.

Y era precisamente la presencia de dicho defecto de forma en la redacción de las bases la que, de conformidad con el artículo 63.2 LRJPAC, determinaba la anulabilidad del correspondiente acto administrativo en tanto en cuanto, tal y como establece el mencionado precepto legal, dicho defecto le impedía al mismo alcanzar su fin.

Por ello el Procurador del Común entendió que era preciso que en las sucesivas convocatorias de subvenciones se establecieran en las bases criterios objetivos y concretos y se evitaran, en consecuencia, aquellos que pudieran favorecer una actuación más o menos discrecional en la concesión de las mismas.

También se llamaba la atención sobre la conveniencia de tener en cuenta a las distintas asociaciones implicadas en el establecimiento de los citados criterios, en cuanto interlocutores con los gestores públicos en la elaboración de normas municipales y, también, en cuanto instrumentos para el seguimiento y eficacia de las medidas adoptadas (artículos 9 y 23 de la Constitución, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986).

Por otro lado, entendía esta Institución, que el criterio de dispersión geográfica debía establecerse con la finalidad de evitar la concentración, en la zona de realojo, de familias en riesgo de marginación o exclusión social; con independencia, por lo tanto, de la situación concreta de esta población (realojada o no realojada).

Restaba por examinar entonces una tercera y última cuestión, determinar los efectos que la inconcreción de las Bases de la convocatoria producían en el acto administrativo de otorgamiento de la subvención.

Si bien es cierto que las Administraciones pueden revocar en cualquier momento sus actos favorables o de gravamen (artículo 105 LRJPAC) también lo es que para su anulación se debe proceder conforme a alguna de las fórmulas que se establecen en los artículos 102 y 103 de la citada LRJPAC en el supuesto de que, como había sucedido en el presente caso, el acto o acuerdo haya creado derechos subjetivos.

Es decir, el Ayuntamiento debía anular las actuaciones sometiéndose para ello al procedimiento establecido en el artículo 103 de la Ley 30/1992, siguiendo la vía de la previa declaración de lesividad para el interés público y posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Dicha anulación podía determinar, en su caso, la consiguiente responsabilidad de la Administración por los daños causados a los particulares por el funcionamiento de los servicios públicos (artículo 139 y ss. LRJPAC y Reglamento de los Procedimientos de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas –RRPAP- aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo).

Todas estas consideraciones, trasladadas al Alcalde de Valladolid con fecha 15-1-01, concluían en la Resolución siguiente:

«Que en las sucesivas convocatorias de subvenciones se establezcan en las Bases criterios objetivos y concretos y se eviten, en consecuencia, los que puedan favorecer una actuación más o menos discrecional en la concesión de las mismas.

Que en el establecimiento de los citados criterios se tengan en cuenta a las distintas asociaciones implicadas en cuanto interlocutores con los gestores públicos en la elaboración de normas municipales así como en cuanto instrumentos para el control y seguimiento de las medidas adoptadas y eficacia de las mismas.

Que el criterio de dispersión geográfica se establezca con la finalidad de evitar la concentración, en la zona de realojo, de familias en riesgo de marginación o exclusión social; con independencia, por lo tanto, de la situación concreta de esta población (realojada o no realojada).

Que se proceda a la anulación de las actuaciones administrativas de conformidad con lo establecido en el artículo 103 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 (declaración de lesividad para el interés público y posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.»

El día 30-1-01 se recibía un escrito remitido por el concejal del área de Bienestar Social del Ayuntamiento de Valladolid que se transcribe a continuación:

«En relación con su Resolución de fecha 15 de enero de 2001 sobre los expedientes Q/03-1175/00 y Q/03-1282/00, resulta conveniente que se aclaren determinados aspectos de la misma:

1. Aclaración de qué actuaciones administrativas solicita que se proceda a su anulación conforme al art. 103 de la Ley 30/92, modificada por Ley 4/99.

En este sentido parece que si se solicita la anulación de la resolución de concesión de las subvenciones para adquisición de solar y construcción en la calle Clavel, n° 34, por entender la existencia de un defecto en las Bases de la Convocatoria de 1999, concretamente en la redacción del "criterio de dispersión geográfica", que favorece, según el Procurador, una actuación más o menos discrecional en la concesión de las subvenciones en contra del principio de objetividad, parece que previamente habría que anular dicha convocatoria general que es la que contendría el defecto, y seguidamente proceder a anular el acto de concesión dictado en aplicación de ésta y que es objeto de la Queja, lo cual dejaría también sin soporte jurídico todas las resoluciones favorables que se emitieron en 1999 bajo la cobertura de dicha convocatoria -afectándose por tanto a más grupos familiares del Poblado de La Esperanza-, debiéndose entonces analizar si, por el número y circunstancias de todas las familias gitanas afectadas, esta situación no sería en todo caso más lesiva para el interés público que el mantenimiento del propio acto sobre el que versa la Queja.

2. Aclaración de si se ha tenido en cuenta la técnica de los "conceptos jurídicos indeterminados"

Hoy día es doctrina comúnmente aceptada y admitida que esta técnica general e inexcusable en todo ámbito jurídico claramente se diferencia del otorgamiento de un ámbito de discrecionalidad, y tampoco por supuesto debe confundirse con "ambigüedad y oscuridad semántica que favorezca subjetivos criterios de interpretación y aplicación".

Siguiendo la doctrina administrativa de E. García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, los conceptos jurídicos indeterminados refieren una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, pero que son susceptibles de ser determinados en el momento de la aplicación a cada circunstancia o caso concreto, no admitiendo más que una única solución justa en cada caso. Por tanto, la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, donde sólo hay una solución justa cuya búsqueda reglada debe hacer la Administración en cada caso concreto cuando a ella corresponde su aplicación, y cuyo control último es accesible al Juez, mediante una crítica seria y fundada para desmontar la presunción de legalidad de los actos administrativos en sede de revisión judicial.

De este modo se han venido reconociendo como tales conceptos jurídicos indeterminados a términos y giros como "buena fe", "probidad", "diligencia del buen padre de familia", "justo precio", "interés social", "utilidad pública", "negligencia", "orden público", etc., que solamente despliegan todo su significado caso por caso, y que pueden fundamentar decisiones concretas de la Administración, que en todo caso pueden ser revisadas judicialmente cuando exista una prueba fundada de que no se ha cumplido la única solución justa de cada caso concreto.

Esta técnica de los conceptos jurídicos indeterminados es la que se estima que concurre en la redacción del referido "criterio de dispersión geográfica", que no posibilita una actuación más o menos discrecional en la que el Ayuntamiento pueda decidir indistintamente una u otra solución en cada caso, sino todo lo contrario, ya que son las diversas y diferentes circunstancias concretas las que, en el proceso de interpretación y aplicación por parte del Ayuntamiento, determinan si se da o no se da la dispersión geográfica, sólo admitiéndose una solución justa, sin dar lugar a que el Ayuntamiento tenga un ámbito de subjetividad que le permita elegir libremente entre varias soluciones, siendo su decisión reglada. Otra cosa es que en cada caso concreto de aplicación se pueda demostrar que efectivamente no se ha respetado esa única solución justa, v.gr. mediante una prueba en contrario y una crítica seria y fundada de que no se cumple la dispersión geográfica, en cuyo caso habría que proceder a la revisión del acto concreto de aplicación, pero no por ello habría que atacar la Convocatoria de subvenciones por cuanto respeta el principio de objetividad e igualdad, debiéndose recordar a este respecto que el Programa de Realojamiento de Población Marginada del Ayuntamiento de Valladolid, que tiene entre sus objetivos el "sustentar el realojo en criterios de dispersión geográfica", ha recibido la Calificación BEST dentro del II Concurso de Naciones Unidas sobre Buenas Prácticas para la Mejora del Entorno Urbano Dubai 1998-.

3. Aclaración de si se ha tenido en cuenta el "Plan de Ubicación General del Programa de Realojo del Poblado de la Esperanza".

Dicho documento, que fue entregado personalmente por el Sr. Concejal Delegado General de Cultura, Empleo y Bienestar Social en reunión del día 31 de octubre de 2000 con el Procurador del Común, no es mencionado por la Resolución entre la "documentación que obra en el expediente y que ha sido aportada al mismo

por los reclamantes y por la Corporación Municipal", estimándose necesario aclarar si el Procurador ha teni - do en cuenta o no dicho documento.

No se comprende por qué en la Resolución de fecha 9 de octubre de 2000 en su apartado dispositivo 1° reco - mienda que "por parte de ese Ayuntamiento se ofrezca a los vecinos del Barrio de Las Flores una explicación razonada sobre los motivos que justifican la debatida actuación de realojo, basada en todo caso, en un estudio sobre las zonas de la capital en las que puedan realizar - se nuevos realojos y las que no", entendiéndose que el Procurador centra la "cuestión litigiosa" en si el realo - jo de Las Flores está razonado o no y otorga fuerza legi - timadora de la decisión de realojo en Las Flores a que se explique este acto sobre la base en todo caso de dicho estudio, y posteriormente en esta última Resolución ni se menciona dicho "Plan de Ubicación General" , exten - diéndose además la "cuestión litigiosa" a las Bases de la Convocatoria.

Por lo que respecta a dicho Plan de Ubicación General, éste fue objeto de tratamiento en las reuniones de los días 23 de junio y 14 de julio de 2000 de la "Mesa Permanente de Diálogo para la Superación Urbanística y Social del Poblado de la Esperanza", a la que asisten los diversos Grupos Políticos Municipales, Dirección Provincial de Educación, Delegación del Gobierno, Cáritas Diocesana, Asociación Juvenil Gitana "La Esperanza", Asociación de Vecinos "La Unión" de Pajarillos, Federación de Asociaciones de Vecinos "Antonio Machado", Federación de Asociaciones de Vecinos "Conde Ansúrez" y Secretariado Diocesano Gitano. Dicho Plan se estima que cumple con los apar - tados primero, segundo y tercero de la parte dispositiva de la Resolución del 15 de enero de 2001, habiendo sido consultado a la Asociaciones implicadas y teniendo en cuenta, entre los factores analizados que inciden en el realojo, el índice de familias en riesgo de marginación o exclusión social (sean realojadas o no); por lo que aun en el supuesto de que se admitiera en principio que la citada subvención resultara anulable según el Procura - dor, se considera que el acto administrativo pudiera ser objeto de convalidación o conservación considerando dicho Plan de Ubicación General (que no computa como efectivo el realojo de la calle Clavel al ser viviendas todavía en construcción), al entrar en el resultado de 5,94 viviendas a realojar en Pajarillos Altos. De este modo, una vez efectivo dicho realojo, quedaría todavía un resto de 2,94 viviendas en dicha zona, dándose por cerrado el Barrio de Las Flores como punto excluido del Realojo de La Esperanza en Pajarillos Altos, tal y como reza el mencionado Plan.

En resumen, no se sabe si dicho Plan de Ubicación General ha sido tomado en consideración por el Procu - rador, ni si según su criterio es un documento que por su estructura y proceso pudiera dar satisfacción a los tres primeros apartados dispositivos de la Resolución de 15 de enero de 2001, ni si finalmente estima que pudiera aplicarse la técnica de la convalidación o conservación del acto administrativo según lo que se ha expuesto.

4. Aclaración de si se ha tenido en cuenta el art. 106 de la LRJAP y PA C 30/92, modificada por la Ley 4/99.

Este precepto establece que las facultades de revi - sión no podrán ser ejercitadas cuando por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las Leyes; sin decirse nada a este respecto en la Resolución, que pide "que se proceda a la anulación de las actuaciones administrativas según lo establecido en el art. 103".

En este sentido, aun en el supuesto de que se admitie - ra en principio que el acto resultara anulable según el Procurador, se considera que habría que analizar la no procedencia de la revisión atendiendo al tiempo transcu - rrido desde la concesión de las subvenciones, la plurali - dad de afectados que confían en la seguridad de un acto administrativo, sus derechos constitucionales y las espe - ciales circunstancias y fines en que se enmarca este Pro - grama de Realojo de La Esperanza, que en el 2001 ha entrado en su último año, estando pendientes actualmen - te otras 29 viviendas».

Aún cuando la Ley del Procurador del Común de Castilla y León no prevé expresamente la posibilidad de solicitar aclaraciones a las resoluciones adoptadas por la Institución, en este caso se estimó oportuno acceder a la solicitud formulada por el Concejal Delegado del Área de Bienestar Social, considerando la relevancia social que el asunto había adquirido.

Con carácter previo a las respuestas concretas que se solicitaban, era necesario poner de relieve, y así se hizo en el escrito dirigido al Ayuntamiento de Valladolid el 14-2-01, que este Comisionado Parlamentario tiene entre sus funciones la de fiscalizar la actuación de las Administraciones Públicas con la finalidad de garantizar la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos de Castilla y León. Ello implica que, en el ámbito de las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, ha de velar, de un lado, por el estricto sometimiento de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico vigente y, de otro, por el efectivo respeto de los derechos de los ciudadanos destinatarios de aquella actuación.

Considerando la especial función desarrollada, huelga decir que, en ningún caso, la actuación administrativa llevada a cabo como consecuencia de la aceptación o rechazo de una resolución emanada de esta Institución, puede implicar la vulneración, en forma alguna, de los derechos de los ciudadanos destinatarios de aquélla, tal y como se hallan configurados en el ordenamiento jurídico aplicable.

Lo anterior, proyectado a la problemática que constituía el objeto de las quejas resueltas por la resolución, determinaba que el objetivo de la actuación de esta Procuraduría, en el supuesto planteado, no fuera otro que la

defensa y protección de los derechos de todos los ciudadanos afectados por la actuación del Ayuntamiento de Valladolid encaminada a realojar familias procedentes del poblado de la Esperanza.

En este colectivo se incluían, obviamente, no sólo aquéllos que habían obtenido la subvención, sino también todos los interesados a quienes les había sido denegada.

El cumplimiento del objetivo citado se lograba, entonces, garantizando la legalidad de las Bases de la convocatoria y la de los actos administrativos derivados de aquéllas, sin que en ningún momento se pusiera en duda la necesidad y conveniencia de los programas de realojo.

También se indicaba que *"el patrimonio jurídico de los ciudadanos destinatarios de la actuación administrativa que, a juicio de esta Procuraduría, adolece de un vicio de anulabilidad, en ningún caso puede verse restringido por las posibles actuaciones revisoras que, en su caso, estime oportuno afrontar esa Entidad Local. En este sentido, el propio ordenamiento jurídico-administrativo prevé los mecanismos necesarios para restaurar en su "statu quo" jurídico a los ciudadanos afectados por la anulación administrativa o judicial de actos declarativos de derechos, en concreto, en el marco del Instituto Jurídico de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, uno de cuyos principios básicos es el de indemnidad del administrado destinatario de la actuación revisada.*

En definitiva, una Institución como la que represento, cuyo centro de gravedad es el ciudadano de Castilla y León y la protección de sus derechos, en ningún supuesto podría recomendar actuaciones que pudieran causar un detrimento de la esfera jurídica propia de aquél, por cuanto ello iría en contra de la propia naturaleza y finalidad esencial de su función".

A continuación se aclaraban las cuestiones enumeradas en los cuatro apartados a los que se hacía referencia en el escrito del Ayuntamiento en la forma que a continuación se recoge de modo literal:

«1 Respecto a los puntos 1 –aclaración de qué actuaciones administrativas solicita que se proceda a su anulación conforme al art. 103 de la Ley 30/92, modificada por Ley 4/99- y 4 –aclaración de si se ha tenido en cuenta el art. 106 de la LRJAP y PAC 30/92, modificada por la Ley 4/99- de su escrito, cabe realizar dos apreciaciones:

En primer lugar, en el propio escrito remitido a esta Institución por ese Excmo. Ayuntamiento se da contestación a los interrogantes sobre los que se solicita aclaración, y que ahora son estudiados, al señalar expresamente "(…) debiéndose entonces analizar si, por el número y circunstancias de todas las familias gitanas afectadas, esta situación no sería en todo caso más lesiva para el interés público que el mantenimiento del propio acto sobre el que versa la queja". Corresponde al órgano administrativo autor del acto controvertido llevar a cabo la citada valoración.

En segundo lugar, no le corresponde a esta Procuraduría la concreción de cómo hayan de materializarse las actuaciones revisoras a efectuar, ni de la potencial aplicabilidad de los límites generales a los que se encuentra sometida toda revisión de oficio.

2. Respecto al punto 2 –aclaración de si se ha tenido en cuenta la técnica de los "conceptos jurídicos indeterminados"-, conviene empezar señalando que la teoría invocada en su escrito surge como límite a la discrecionalidad administrativa –posibilidad de elegir entre soluciones jurídicamente indiferentes-, con la clara finalidad de reducir al máximo las soluciones de la Administración que no son revisables por los tribunales. Su formulación, muy resumida, es la siguiente: puesto que la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados siempre da lugar a una única solución justa y, por lo tanto, no existe un ámbito de discrecionalidad reservado a la Administración, los tribunales pueden comprobar si la Administración ha adoptado o no la solución justa y en caso que no lo haya hecho podrá anular la resolución y sustituirla por la única solución justa.

En este sentido, existe un importante error de concepto, a juicio de esta Procuraduría, al pretender aplicar la mencionada teoría al tema que nos ocupa.

Como V.I. sabe, el ejercicio de la actividad subvencional por parte de la Administración supone el desarrollo de una potestad reglada que nada tiene que ver con el ejercicio de una potestad discrecional. Es precisamente esta característica de la actividad subvencional la que obliga a la Administración a "autolimitarse" mediante la fijación previa de los criterios de valoración de las peticiones; criterios de valoración que deben ser objetivos y concretos, evitando aquellos que puedan favorecer una actuación discrecional *en la concesión de la subvención. Así, la propia naturaleza de la actividad subvencional obliga a que, en el caso de que se incluya un concepto jurídico indeterminado como criterio de valoración, se fijen determinados subcriterios de actuación, dentro del marco delimitado por ese concepto, que permitan establecer el significado concreto que deba atribuírsele en el seno de la regulación.*

Es importante resaltar en este punto que el propio Ayuntamiento, entrando en clara contradicción con lo defendido en el apartado segundo del escrito objeto de la presente respuesta -…son las diversas y diferentes circunstancias concretas las que, en el proceso de interpretación y aplicación por parte del Ayuntamiento, determinan si se da o no se da la dispersión geográfica-, ha reconocido, a través del denominado "Plan de Ubicación General del Programa de Realojo del Poblado de la Esperanza", tanto la posibilidad, como la necesidad de fijar, con carácter previo, los subcriterios de actuación para poder determinar el significado concreto que debe atribuírsele al concepto "dispersión geográfica".

3. Respecto al punto 3 -aclaración de si se ha tenido en cuenta el "Plan de Ubicación General del Programa de Realojo del Poblado de la Esperanza", he de mani - festarle que ha sido precisamente el contenido del citado Plan el que ha motivado la Resolución objeto aquí de aclaración.

Como V.I. bien sabe, lo que en su escrito denomina "cuestión litigiosa" se centró, por parte de esta Procu - raduría, en la ausencia en el expediente del material probatorio necesario para acreditar que su decisión en cuanto al realojo venía apoyada en una realidad fáctica adecuada porque siempre se había puesto de manifiesto la imposibilidad de establecer, con carácter previo, una serie de criterios "objetivables" que permitieran con - cretar el concepto de "dispersión geográfica", argu - mentando que eran las diversas y diferentes circunstan - cias concretas las que, en el proceso de interpretación y aplicación por parte del Ayuntamiento, determinaban si se daba o no se daba la dispersión geográfica. Es en este ámbito donde tiene que encuadrarse la Resolución de fecha 9 de octubre de 2000.

El problema surge –o lo que en el escrito del Ayunta - miento se denomina cambio de la "cuestión litigiosa"- cuando, por parte de ese Ayuntamiento, a través del denominado "Plan de Ubicación General del Programa de Realojo del Poblado de la Esperanza", se produce un reconocimiento expreso tanto de la posibilidad, como de la necesidad, de fijar, con carácter previo y general, una serie de criterios objetivables que permiten determinar el significado concreto que debe atribuirse al concepto "dispersión geográfica".

Nos encontramos, pues, ante una nueva postura municipal que obliga a un replanteamiento global del tema que nos ocupa. Si el Ayuntamiento, a través del denominado "Plan de Ubicación General del Programa de Realojo del Poblado de la Esperanza", ha reconoci - do que existía la posibilidad de establecer, con carácter "general" –no se modifican por las circunstancias per - sonales del solicitante- y previamente, una serie de crite - rios objetivables –tasa de usuarios CEAS, tasa de fami - lias con alto riesgo de exclusión, tasa de población rea - lojada, ámbito del concepto "punto conflictivo", etc.- que permiten determinar el significado concreto que debe atribuirse al concepto de "dispersión geográfica", la citada Corporación Municipal, en el ejercicio de la actividad subvencional, debería haberse "autolimitado" mediante la fijación previa de los criterios de valoración de las peticiones; criterios de valoración que se ha demostrado que, aún incluyendo un concepto jurídico indeterminado, podían ser perfectamente objetivados y concretados, permitiendo establecer el significado con - creto que deba atribuírsele en el seno de la regulación.»

Después del 14-2-01, día en que se envió el escrito al Ayuntamiento de Valladolid, hasta la fecha de cierre de este informe, no se ha recibido en esta Institución ningún pronunciamiento sobre la aceptación o rechazo de la resolución formulada por el Procurador del Común.

ÁREA H

SANIDAD

Expedientes Área 90

Expedientes remitidos a otros Defensores 65

Expedientes admitidos 18

Expedientes rechazados 7

En esta materia las consultas y quejas recibidas a lo largo del año 2000, por una parte hacen referencia al funcionamiento y las prestaciones sanitarias, y por otro ponen en evidencia ciertos desequilibrios entre las diferentes Áreas Sanitarias de la Comunidad Autónoma.

El Área de Sanidad no cabe duda que es objeto de un significativo número de quejas en esta Institución, si bien hay que hacer notar que la posibilidad de actuación del Procurador del Común de Castilla y León viene muy condicionada por cuanto que el Instituto Nacional de la Salud Pública (Insalud) generador como es lógico, ya que es quien presta el servicio directo, de la mayor parte de las quejas sigue formando parte de la Administración del Estado, por lo que obliga a trasladar al Defensor del Pueblo los expedientes de queja.

Es en la atención especializada donde se producen el mayor número de quejas, en contraposición a las que se presentan en el ámbito de la atención primaria, persistiendo las quejas referidas a altas médicas controvertidas, praxis médica, pérdida o extravío de historias clínicas, y reintegro de gastos. Una variada motivación en las que, en general, se refieren a una serie de experiencias negativas de los ciudadanos en su relación con el sistema sanitario.

En muchos casos se ha observado que, por parte del interesado, no se había formulado la oportuna reclamación ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, en orden a que ésta desarrollara la oportuna investigación en relación con la asistencia prestada. Tampoco se dirigieron a la Inspección de Servicios Sanitarios de su zona de Salud, a fin de que por dicha Inspección, con competencia en la organización y funcionamiento de los servicios sanitarios, pudiera determinar si el tratamiento instaurado y los cuidados que procesaron fueron los correctos o no (**Q/465/00, Q/500/00, Q/660/00, Q/958/00, Q/1259/00, Q/1428/00, Q/1455/00, Q/1631/00, Q/1696/00, Q/2433/00**).

En cuanto a la atención primaria se reiteran las quejas referidas a la efectividad de la reforma sanitaria, siendo frecuente que colectivos de ciudadanos demanden la puesta en funcionamiento de centros de salud, o la conversión de sus obsoletos consultorios locales mediante la dotación del personal y medios materiales acordes a las exigencias de la sanidad actual (**Q/1668/99, Q/2020/99** y **Q/195/00**).

En relación con la estructura de los centros sanitarios, se han formulado también alguna que otra queja de muy distinto contenido, en las que se exponen carencias estructurales que mediatizan la organización y funcionamiento de dichos establecimientos (**Q/546/00, Q/759/00**).

Se han planteado, asimismo, reclamaciones referentes a modificaciones organizativas en algunos centros de salud. En ellas subyacen los problemas que se producen por la adecuación de los medios existentes a las variantes demográficas (**Q/265/00**).

Los Servicios de Atención a los Usuarios, por regla general, se observa que resultan eficaces y vienen siendo un buen mecanismo de información y, en ocasiones, de resolución de problemas, si bien, en algún caso se han evidenciado excesivas demoras en las respuestas a las reclamaciones que presentan los ciudadanos apartándose de los plazos reglamentariamente previstos.

Respecto al grado de colaboración obtenido de las Administraciones Sanitarias (centros asistenciales -hospitales y centros de atención primaria-) puede clasificarse de aceptable en general, si bien en alguna ocasión se han producido retrasos en las contestaciones que provocan dilaciones importantes en la tramitación de los correspondientes expedientes.

Respecto a los supuestos que deben ser destacados en cuanto al grado de colaboración, debemos reseñar un solo supuesto en el que hubo de declararse formalmente la actitud entorpecedora de la autoridad responsable habida cuenta de su falta de colaboración con esta Institución. Nos referimos al Ayuntamiento de Chozas de Abajo (León) en la tramitación del expediente **Q/1668/99.**

Dicho Ayuntamiento no atendió a cuantos requerimientos se le dirigieron, obstaculizándose con dicha actitud la investigación necesaria para dirimir la existencia o no de irregularidad en los hechos denunciados por un grupo de ciudadanos, consistentes en una presunta insuficiencia en la calidad asistencial como consecuencia de la existencia de una serie de deficiencias estructurales en el Consultorio Médico Local de Cembranos.

1. PROTECCION DE LA SALUD

Dentro ya de este capítulo nos corresponde analizar el estado que en la actualidad presenta la protección de la salud, en cuanto derecho constitucionalmente reconocido, examinando la problemática más significativa que se ha detectado en nuestra Comunidad Autónoma durante el ejercicio 2000.

En todo caso, como ya hemos señalado en anteriores informes, las posibilidades de actuación del Procurador del Común en esta materia se ven limitadas al ser el Instituto Nacional de la Salud el que presta el servicio sanitario directo y referirse a dicha prestación gran parte de las quejas; lo que ha obligado a trasladar las mismas al Defensor del Pueblo quien las tramita y resuelve cuando aprecia una posible irregularidad que no ha podido ser subsanada desde la Dirección Provincial de dicha entidad Gestora.

Las quejas más frecuentes han sido las relativas a la prestación del servicio asistencial (infraestructuras, posibles negligencias en los tratamientos, listas de espera, atención especializada, etc.), reintegro de gastos y financiación de tratamientos o productos.

1.1. Derecho de los usuarios del sistema sanitario público

En este punto debemos enfatizar sobre la necesidad de lograr, en beneficio del usuario del sistema nacional de salud y en evitación de molestias inútiles al mismo, una mejor coordinación entre las Administraciones sanitarias cuando, como ocurre en nuestra comunidad, la atención primaria y la asistencia especializada es prestada por distintas entidades. Puede aludirse, asimismo, a la falta de determinada atención especializada en algún hospital comarcal, lo que obliga a los pacientes a desplazase para recibir la asistencia.

En la práctica cotidiana del trabajo de la Institución se constata, día a día, que muchas de las quejas responden, en realidad, a peticiones de información de ciudadanos que desconocen cómo hacer valer sus derechos frente a la Administración. En otros muchos casos, los ciudadanos acuden a esta Institución como último recurso, tratando de resolver el problema que les angustia y que en muchos casos carece de solución concreta, pero que indudablemente merecen ser escuchados para tratar de orientarles con nuestro máximo interés.

Por lo general, en la mayoría de las quejas el ciudadano denuncia la falta de sensibilidad por parte de los servicios sanitarios y sus profesionales, lo que genera insatisfacción frente al sistema sanitario.

El elenco de los derechos reconocidos por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y normas de desarrollo de la misma, ha dado lugar, un año más, a la presentación de quejas en lo que a su observancia por los poderes públicos respecta.

Entre los derechos sobre los que inciden especialmente las quejas formuladas, cabe destacar el relativo a la constancia por escrito del proceso de enfermedad, a que hace referencia el apartado 11 del art. 10 de la Ley General de Sanidad, en relación con el derecho de información establecido en el art. 9 del mismo texto legal.

En el citado art. 10 de la Ley General de Sanidad se expresa el derecho del paciente a que quede constancia por escrito de todo su proceso, aspecto éste sobre el que puede afirmarse que en todo hospital público o privado existe la correspondiente historia clínica, aunque no hay una metodología común, fijando las comisiones de histo-

rias clínicas los objetivos y criterios a seguir en esta materia.

Por el contrario, en el ámbito de atención primaria y en los ambulatorios, queda al arbitrio de cada centro el método a seguir, en cuanto a la confección o no de la historia clínica, circunstancia que produce que la existencia de tal documento dependa de la decisión administrativa que, en cada momento, puedan adoptar los responsables de tales centros.

El procedimiento a que se ha hecho referencia en el párrafo precedente, puede impedir o, al menos, obstaculizar el desarrollo de las actuaciones oportunas tendentes a esclarecer las circunstancias que han podido concurrir en la asistencia sanitaria prestada.

Asimismo, puede dificultar el cumplimiento de la obligación de la Administración de dictar, en las reclamaciones presentadas ante la misma, la oportuna resolución administrativa, que debe ser notificada al interesado en los términos previstos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así las cosas, unas veces los comparecientes ponen de manifiesto que, en algunos centros sanitarios no existe constancia de la documentación clínica adecuada, circunstancia que dificulta la debida información e impide el acceso a la historia clínica. En otros casos, se denuncia ante la Institución el extravío de las mismas (**Q/1953/99, Q/697/00**).

Situación como la descrita hace necesaria la adopción de medidas oportunas para evitar el extravío de la documentación en que figure la historia clínica de los usuarios.

Respecto al acceso a las historias clínicas conviene tener presente que el RD 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de las Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, determina que constituye un servicio en materia de información y de documentación sanitaria y asistencial el referente a la comunicación o entrega, a petición del interesado, de un ejemplar de su historia clínica o de determinados datos contenidos en la misma, sin perjuicio de su conservación en el centro sanitario.

1.2. Asistencia sanitaria

La delimitación territorial de las diversas estructuras de la atención sanitaria constituye, sin duda, uno de los pilares en los que sustenta la ordenación sanitaria de la Comunidad Autónoma y posibilita una adecuada distribución de los recursos.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece en su art. 51.2 que la ordenación territorial de los Servicios Sanitarios es competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que haciendo uso de dichas competencias la Junta de Castilla y León aprobó, mediante Decreto 32/88, la delimitación territorial de las Zonas Básicas de Salud.

Por su parte el Decreto 108/91, configura como eje territorial de la Atención Especializada de salud, las Áreas de Salud, constituidas por agrupaciones de Zonas Básicas de Salud.

En general, cada municipio tiene su consultorio médico y se encuentra incluido en una Zona Básica de Salud en el que se presta la asistencia ordinaria para el municipio donde radica y la de urgencia, a partir de las 15 horas y hasta las 8 del siguiente día, para toda la Zona.

A su vez cada Zona de Salud está incluida en un Área Sanitaria que dispone de su Hospital de Referencia.

En consecuencia, la ordenación de la Atención Especializada en la Comunidad de Castilla y León se estructura en cuatro niveles asistenciales, en orden a un mejor aprovechamiento de los recursos existentes y con base en criterios poblacionales, geográficos, y sociales.

A lo largo del año a que se contrae el presente informe se han recibido varias quejas relativas a insuficiencia de atención sanitaria en determinadas zonas de salud (caso de la localidad de Benavente -Zamora- en el expediente **Q/995/00**; así como la localidad de Aguilafuente -Segovia- en los expedientes **Q/2444/00, Q/2445/00, Q/2446/00, Q/2447/00, Q/2448/00, Q/2449/00** y **Q/2469/00)**.

Por lo que atañe a la dotación de recursos materiales y personales, para garantizar la calidad de la actividad asistencial, es de señalar que en alguna queja se ha puesto de manifiesto la existencia de inadecuaciones en esta materia, fundamentalmente en relación con las funciones a desarrollar por el personal de los centros sanitarios y con la dotación de las plantillas de personal, aunque ciertamente en un número muy inferior al de años anteriores. Para ilustrar este aspecto, destacamos las siguientes actuaciones:

En el expediente **Q/265/00**, un elevado número de ciudadanos de la localidad de Grijota (Palencia) acudió a esta Institución en demanda de mejoras del servicio sanitario.

En concreto nos pusieron de manifiesto que la consulta asistencial resultaba insuficiente debido al alto porcentaje de personas mayores (la mayoría, enfermos crónicos) que residían en dicha localidad, la cual, además, se había visto incrementada con la apertura de la Residencia de la 3ª edad "Mar de Castilla" y con la ubicación de un Centro de Toxicómanos. Por ello reivindicaban la asignación de otro facultativo médico en plantilla que atendiera, a diario, a la actual población del municipio en cuestión.

Examinado con todo detenimiento e interés el asunto sometido a nuestra consideración, se iniciaron, admitida la queja a tramitación, las actuaciones investigadoras pertinentes. Para ello se solicitó información tanto a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, como a la Dirección Provincial del Insalud.

En contestación a nuestro escrito la Dirección Provincial del Insalud nos puso de manifiesto que:

"La Asistencia Sanitaria en la localidad de Grijota la prestan un Facultativo y una Enfermera, ambos funcionarios de la Junta de Castilla y León.

A día de hoy, las Tarjetas Sanitarias Individuales (TSI) adscritas al facultativo de dicha localidad son de 741, de las que 482 son Activos y 259 Pensionistas, incluyendo las TSI de residentes en una Residencia de la 3ª Edad que viene funcionando desde finales de 1998.

Grijota pertenece a la ZBS de Palencia-Rural que tiene 4.111 TSI en el año 2000 para un total de 9 Facultativos, de los cuales 5 tienen asignados menos de 400 TSI cada uno. (3 menos de 200, 1 menos de 300 y 1 menos de 400).

La localidad de Grijota se encuentra a una distancia, aproximada, de 6 kilómetros de la capital y, por lo tanto, del Hospital General del Insalud "Río Carrión".

El RD 1575/1993, de 10 de septiembre, que regula la libre elección de médico, en sus artículos 6º y 7º, considera como número óptimo de pacientes por médico entre 1.250 y 2000, con un 20% más en circunstancias especiales.

Teniendo en consideración todos los puntos anteriores, esta Dirección Provincial considera que un médico en su solo núcleo de población es suficiente para atender a 741 personas y, todo ello, como se ha indicado al inicio de este informe sin perjuicio de las competencias que sobre la ordenación de la Atención Primaria tiene atribuidas la Junta de Castilla y León."

De otra parte, el Consejero de Sanidad y Bienestar Social en respuesta a nuestra solicitud de información nos comunicó lo siguiente:

"El municipio de Grijota tiene 812 habitantes según el padrón de 1998 y el número de Tarjetas Individuales Sanitarias (TSI) a fecha de hoy, asciende a 736 TIS.

El Real Decreto 1575/1993, por el que se regula la libre elección de médico en los servicios de atención primaria del Instituto Nacional de la Salud, establece en su art. 6 que los facultativos de medicina general tendrán un número óptimo de personas que estará entre 1.250 y 2.000, cifra que dista mucho del número de Tarjetas Individuales Sanitarias asignadas al médico de esta localidad, estando incluidas, las correspondientes al personal tanto de la Residencia de la Tercera Edad como al Centro de Toxicómanos.

Asimismo, la proporción de habitantes/médico es muy inferior a la que se ofrece a nivel nacional que está en una media de 1.505 habitantes por médico.

Si consideramos que en la Comunidad de Castilla y León se baraja una cifra de frecuentación en el medio rural entorno a 9, podemos estimar, con la población de esta localidad, que se atienden aproximadamente 7.308 consultas al año, que viene a corresponder a 29 pacientes por día, cantidad que puede ser atendida perfectamente en la jornada laboral ordinaria, de 8,00 a 15,00 horas. En este cálculo ya se incluyen factores como el alto porcentaje de personas mayores, la elevada prevalencia de enfermos crónicos y el incremento de visitas a la consulta, siempre más frecuente en el ámbito rural.

Por todos los motivos anteriormente expuestos, esta Administración considera que un solo facultativo puede atender de forma correcta a la población que nos ocupa. La responsabilidad de la gestión nos lleva a conseguir la máxima eficacia y racionalidad con los recursos disponibles y el óptimo funcionamiento del Sistema Sanitario Público.

En otro orden de cosas, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, concedió a la Corporación Local una subvención de 3.000.000 pts., en 1999 y en el año 2000 se ha concedido 1.500.000 pts., con la finalidad de construir un Consultorio Local nuevo, a fin de paliar las deficiencias del actual consultorio de Atención Primaria.

No obstante lo anterior, con esta misma fecha se remite escrito a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia y al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social con objeto de que, previos los contactos necesarios, se establezcan los procedimientos que sean necesarios para garantizar el derecho a la asistencia de los usuarios de ambos Centros, sin que se altere la atención a los restantes ciudadanos."

Al no advertir irregularidad alguna, se procedió al archivo del expediente.

En los expedientes de queja registrados con los números **Q/2444/00, Q/2445/00, Q/2446/00, Q/2447/00, Q/2448/00, Q/2449/00 y Q/2469/00**, un numeroso grupo de vecinos del Ayuntamiento de Aguilafuente (Segovia) plantearon a esta Institución la precaria situación en la que se encontraban (principalmente se referían a los ciudadanos jubilados y de rentas inferiores que carecen de medios propios de transporte) cuando precisaban de una determinada asistencia sanitaria.

Concretamente, centraban su denuncia en la ausencia de un transporte público regular que uniera la localidad de Aguilafuente con la de Carbonero El Mayor, lugar donde se halla el Centro de Salud al que están adscritos los usuarios residentes de aquélla localidad y al que debían acudir.

Así las cosas, cuestionaban la falta de igualdad recibida en las prestaciones sanitarias, ya que para acudir al Centro de Salud que les correspondía, al no disponer de medios propios de locomoción debían trasladarse, primero, a Segovia y desde allí coger otra línea de viajeros para desplazarse, a su vez, a la localidad Carbonero El Mayor, lo que, además de serles costoso les acarreaba serios problemas económicos.

Con objeto de evitar los perjuicios que les acarreaba el que no hubiese un transporte regular que uniera ambas localidades, los reclamantes sugerían la posibilidad de que las extracciones y muestras fisiológicas prescritas por los médicos de Aguilafuente pudieran realizarse en el propio Centro Médico de dicha localidad (al parecer, cuentan con la dotación de dos médicos y un ATS); y para el caso de que esto no fuera factible, solicitaban, entonces, se les proporcionara un medio de transporte público que permitiera el traslado directo desde su municipio a Carbonero El Mayor.

Consecuencia de dicha petición, y al amparo de las facultades que me confiere el art. 13 de la Ley 2/ 1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, se estimó conveniente solicitar del Director General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, así como del Secretario General de la Consejería de Fomento, un informe acerca del estado de la referida cuestión. En particular interesamos conocer si por parte de la Administración Regional se había realizado alguna actuación tendente a paliar las defunciones denunciadas, o, en su caso, si preveían alguna medida que pudiera solventar la situación cuestionada.

Hasta el momento del cierre del informe nos encontramos a la espera de una respuesta por parte de ambos centros directivos.

1.3. Listas de espera y reintegro de gastos

En relación a la asistencia sanitaria y la prestación del servicio, nuevamente hay que insistir en el problema generado por las listas de espera. Los ciudadanos acuden a esta Institución ya que han sido citados con una demora que consideran excesiva.

La lista de espera, en sus tres vertientes, es decir, lista de espera de primeras consultas, de diagnósticos, o de espera de tratamientos, son los tres puntos sobre los que versan los expedientes recibidos (**Q/1578/00, Q/1615/00, Q/1748/00, Q/1754/00**).

Apreciamos que las listas de espera, tanto la quirúrgica como la ambulatoria, implican una suspensión a la efectiva obtención de la prestación sanitaria requerida. Una vez que, al paciente se le ha diagnosticado e indicado una determinada intervención quirúrgica, o se le ha remitido a un especialista a consulta externa, la permanencia en una lista para acceder a la práctica de la necesitada operación, o al examen del especialista, significa el establecimiento de una causa suspensiva para el ejercicio del derecho a la protección de la salud.

A nuestro juicio, el sometimiento a la excesiva demora en la prestación sanitaria en función a la previa existencia de un lista de espera, representa una verdadera suspensión del derecho a la asistencia sanitaria. Estas listas de espera no hacen sino confirmar el desajuste temporal entre la demanda de asistencia sanitaria y la respuesta del sistema sanitario a ellos.

Por ello, de nuevo, un año más, esta Institución debe realizar una valoración crítica sobre la situación de estas listas en Castilla y León. Se parte de la consideración de que el derecho a la salud de los ciudadanos de Castilla y León queda comprometido en función de las amplias demoras que el sistema sanitario aplica para satisfacer las demandas asistenciales consistentes en la intervenciones quirúrgicas y pruebas de diagnósticos.

En materia de financiación de gastos, tratamientos y prestaciones, los expedientes han sido bastantes numerosos (**Q/131/00, Q/674/00, Q/834/00, Q/1108/00**).

En ocasiones los ciudadanos han acudido al Procurador del Común para informarse acerca de si un determinado producto estaba contemplado en el catálogo de prestaciones financiadas por el Sistema Nacional de Salud, o para protestar o solicitar que se contemplara su cobertura. En todos estos casos se ha facilitado la oportuna información al ciudadano sobre sus derechos y, en su caso, la forma de hacerlos valer, si bien cuando la pretensión del interesado iba encaminada a modificar la cobertura vigente, los expedientes han sido remitidos al Defensor del Pueblo ante la falta de competencia del Procurador del Común en la materia.

Otras quejas (como por ejemplo el expediente **Q/1950/00**) han hecho referencia a gastos por traslado de enfermos en ambulancias a los que se les ha sido denegado el reintegro de lo pagado, o en protesta por la insuficiencia de las cantidades abonadas como dietas y gastos de transporte para el acompañante de un paciente que ha de ser remitido por el propio Insalud fuera del lugar de residencia para recibir un determinado tratamiento médico específico.

A veces el problema no es que un tratamiento esté excluido con carácter general de financiación pública, sino que los criterios de concesión de la misma son muy restrictivos. Es el caso de los tratamientos de infertilidad (**Q/620/00**).

En cuanto a los reintegros de gastos sanitarios por uso de medios ajenos a los de la Seguridad Social, en la mayoría de los casos se plantean tras haber acudido a Centros privados sin autorización de los Órganos de Gestión y control de las Entidades Gestoras y sin que medie urgencia vital.

Cabe señalar al respecto, que los diferentes servicios de salud vienen aplicando un criterio netamente restrictivo en los supuestos de reintegro de gastos de salud por la utilización de medios ajenos a la Seguridad Social, de modo que una gran mayoría de las resoluciones dictadas en esta materia, y relativas a las solicitudes formuladas por los interesados como consecuencia de la existencia de demoras en la prestación de la asistencia, son generalmente desestimatorias.

En otros casos, subyace el malestar ante la congelación de los importes de las dietas por desplazamientos de usuarios del sistema nacional de salud para ser atendidos

en otras provincias, distinta a la de su residencia. En general, las cuantías de las citadas dietas son meramente simbólicas, siendo necesario proceder a su actualización. En estos términos viene pronunciándose el Defensor del Pueblo, quien reiteradamente ha insistido en la necesidad de que se proceda a dicha actualización, sin que hasta la fecha el Ministerio de Sanidad y Consumo haya atendido a la recomendación.

1.4. Centros sanitarios

Del conjunto de las quejas recibidas en materia de salud un volumen significativo se registran denunciando las carencias sanitarias de determinadas zonas, así como las denuncias de deterioros y deficiencias de infraestructura.

En el presente epígrafe destacaremos aquellos expedientes relativos a insuficiencias y precariedades detectadas en algunos consultorios locales, así como los que resaltan las inadecuaciones de espacios para atender a la demanda que soporta determinado centro sanitario.

Por lo que atañe a la dotación de recursos materiales y personales, para garantizar la calidad de la actividad asistencial, es de señalar que se han recibido diversas quejas, mediante las que se ha puesto de manifiesto la existencia de inadecuaciones en esta materia, fundamentalmente en relación con las funciones a desarrollar por el personal de los centros sanitarios y con la dotación de las plantillas de personal (**Q/546/00, Q/1965/00**).

De entre las quejas recibidas especial mención merece la reclamación registrada con el número **Q/195/00**. En el referido expediente se denunciaba que la consulta asistencial, en la localidad de Valdefresno de la Sobarriba (León), se efectuaba únicamente a demanda, lo que se consideraba insuficiente a tenor de lo dispuesto en la Orden de 15 de abril de 1991.

Admitida la queja a trámite, se acordó dirigir solicitud de información al Ayuntamiento de Valdefresno de la Sobarriba, así como también a la Delegación Territorial de León, a fin de conocer el estado de la cuestión planteada.

En particular, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León solicitamos la evacuación de un informe en el que se nos hiciera constar las gestiones y trámites que hubieran seguido sobre el particular, así como las previsiones de adoptar alguna medida inminente que pudiera solventar la situación denunciada.

Pues bien, en el curso de nuestras investigaciones la citada Delegación Territorial nos hizo saber, mediante comunicación administrativa, lo siguiente:

"En relación con el expediente referenciado, pongo en su conocimiento que el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social se puso en contacto con el médico de atención primaria que atiende a la población de las localidades del Ayuntamiento de Valdefresno, D. X del Centro de Salud de León VI, para que dicho sanitario mantuviera una reunión con el Alcalde y el Concejal responsable de sanidad del municipio de Valdefresno, acerca de la necesidad o conveniencia de que en la localidad de Valdefresno se habilitase o construyese un consultorio local, en el cual se llevase a cabo la consulta asistencial.

En la Disposición Adicional de la Orden de 15 de abril de 1991 de la Consejería de Cultura y Bienestar Social (actualmente, Consejería de Sanidad y Bienestar Social), se señalan los criterios de periodicidad de las consultas asistenciales sanitarias: "Núcleos de menos de 50 habitantes de hecho, consulta a demanda. Núcleos de menos de 100 habitante de hecho, consulta un día a la semana…"

La localidad de Valdefresno tiene 54 habitantes (PADRÓN 1996 INE) por lo que podría tener consulta asistencial con una periodicidad de un día a la semana, siendo requisito previo que en dicha localidad exista un consultorio médico que reúna las condiciones mínimas que figuran en la Orden de 27 de abril de 1987, por la que se establecen las características que han de reunir los inmuebles destinados a Centros de Salud y Consultorios Médicos en la Comunidad de Castilla y León.

No consta en el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social que en la localidad de Valdefresno exista local que reúna las condiciones exigidas, ni se ha presentado por parte de la Corporación Local y Junta Vecinal de Valdefresno, solicitud de subvención para realizar las obras de acondicionamiento o construcción de un Consultorio Médico en dicha localidad, por lo que en estos momentos no es posible la prestación de asistencia sanitaria periódica."

A la vista del contenido del anterior informe se acordó dirigir al Ayuntamiento de Valdefresno de la Sobarriba una Resolución, sobre la necesidad de ejecutar las competencias que tienen encomendadas todas las Corporaciones Locales sin excepción, de conformidad con lo dispuesto en el art. 21.5 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, y el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la gestión de la atención primaria de la salud.

Por ello, desde esta Institución se alentó para que la citada Corporación Local procediera a dotar un local adecuado que sirviera como consultorio médico en condiciones de salubridad pública, al margen de que se solicitase en plazo la subvención que anualmente convoca la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, ya que era responsabilidad exclusiva del Ayuntamiento de Valdefresno de la Sobarriba la presentación de la correspondiente solicitud en función de las necesidades detectadas, garantizándose con ello la determinación de los servicios que resultase necesario establecer para asegurar y garantizar que el derecho a las prestaciones sanitarias se realice en condiciones de igualdad efectiva.

La Resolución adoptada tiene su fundamento en base a lo dispuesto expresamente en el art. 25 de la LRBRL, a saber: "El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal" y en su apartado 2 continúa: "El Municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud."

En realidad, lo que hace la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local es remitirse a las Leyes sectoriales. Éstas son las que precisan el contenido e intensidad de las competencias municipales en el sector respectivo.

En este sentido, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad viene a concentrar los servicios sanitarios bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de los poderes de dirección y coordinación del Estado. Sin embargo, en su art. 42 señala en todo caso los aspectos sobre los que los Ayuntamientos han de ostentar competencias y sobre los que pueden colaborar.

Por su parte, su art. 78 dispone que "los Presupuestos del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social consignarán las partidas precisas para atender las necesidades sanitarias de todos los Organismos e Instituciones dependientes de las Administraciones Públicas y para el desarrollo de sus competencias".

El espíritu de la Ley General de Sanidad es que los Centros de Salud sean asumidos y entregados (los ya existentes) a las Comunidades Autónomas. En el caso de Castilla y León, muy explícitamente, el art. 21.5 de la Ley 1/1993 de Ordenación del Sistema Sanitario señala, como hemos apuntado más arriba, que "todos los núcleos de población superior a 50 habitantes dispondrán de un Consultorio Local. Los Ayuntamientos respectivos garantizarán en todo caso su conservación y mantenimiento".

En consecuencia con lo expuesto, el Ayuntamiento de Valdefresno de la Sobarriba, en fecha 2 de agosto de 2000, nos contestó en el sentido de aceptar nuestra Resolución tomando nota del contenido de la misma, circunstancia que motivó la finalización de nuestro expediente de queja. Consecuentemente con ello nos pusimos de nuevo en contacto con el reclamante para transmitirle dicha postura.

Sin embargo, meses más tarde volvimos a tener conocimiento, a través de otra reclamación, registrada en esta ocasión con el número **Q/1901/00**, que la situación no había variado y que hasta la fecha (es decir, octubre del año 2000) el médico de atención primaria no atendía a las localidades del Ayuntamiento de Valdefresno con la periodicidad debida.

En consecuencia, decidimos, nuevamente, admitir la queja a trámite y solicitar un informe al referido Ayuntamiento, interesándonos por las actuaciones que hubiera hecho hasta el momento sobre el particular.

En el momento del cierre del informe nos encontramos a la espera de la emisión de una ampliación de información, ya que la primera respuesta recibida nos puso de manifiesto que:

"Este Ayuntamiento no ha recibido ninguna queja puntual sobre la no disponibilidad de consultorio local en la localidad de Valdefresno, siendo consciente este Ayuntamiento de que la mayoría de los vecinos están de acuerdo con que la prestación de la asistencia sanitaria se lleve a cabo en el consultorio ubicado en la Avda. José Aguado de León, no teniendo en principio este Ayuntamiento intención de habilitar local alguno para la prestación del servicio de consultorio médico."

Sin duda, esta contestación ha sorprendido a esta Institución ya que refleja la escasa efectividad que ha supuesto para los vecinos de la localidad de Valdefresno de la Sobarriba la Resolución que en su día formulamos al Ayuntamiento de Valdefresno, que fue expresamente aceptada en toda su extensión por dicha Administración.

Otro expediente que procede ser destacado, es el que se registró con el número **Q/2020/99.** En este caso, se nos denunció una vez más (pues sobre esta materia se había tramitado expediente **Q/1750/98**), el mal estado en que se encuentra el consultorio médico de Pizarral de Salvatierra (Salamanca) el cual no reúne los requisitos legales de higiene y salubridad pública, que han de tener los locales destinados a recepción de los usuarios beneficiarios de la Seguridad Social y de la salud pública en el citado municipio.

Se trata de una problemática que trasciende de la concreta irregularidad que plantean los comparecientes, y sobre la que ya ha tenido ocasión de manifestarse el Procurador del Común de Castilla y León.

Ante ello importa recordar que, ya en fecha 3 de febrero de 1998 el anterior Consejero de Sanidad nos trasladaba su preocupación ante las deficiencias estructurales que presentaba el referido consultorio local, dejando como última instancia la decisión de clausurar el mentado consultorio por el principio de favorecer la accesibilidad de la población a la atención sanitaria.

Como ya se indicó en su día, el mayor problema con el que ha tropezado el Ayuntamiento de Pizarral de Salvatierra en su camino para lograr el objetivo citado ha sido la falta de recursos económicos, dado los pocos ingresos municipales que impiden acometer las obras con fondos propios e incluso hace que las aportaciones municipales a posibles subvenciones sean muy grandes, habida cuenta del importe de las obras para restaurar el edificio actual.

Con referencia a este aspecto concreto, dicha Corporación Local nos hizo saber en fecha 22 de febrero de 1998 que, tras las gestiones realizadas, tendentes a solucionar el problema del consultorio, iba a ser finalmente la Junta de Castilla y León la que procediera a financiar íntegramente y, por tanto, acometer las obras correspondientes para la rehabilitación del edificio en que actualmente se encontraban ubicados el Ayuntamiento y Consultorio Médico; obras que, una vez realizadas, servirían para las nuevas dependencias municipales y el nuevo Consultorio Médico (en este sentido indicaban la existencia de partida presupuestaria en los presupuestos de la Junta de 1999 para la rehabilitación del Ayuntamiento).

Pues bien, en el expediente que hoy nos ocupa los reclamantes ponen de manifiesto que, hasta la fecha (esto es, febrero del año 2000) no se había realizado ninguna obra que viniera a mejorar la situación denunciada, que las deficiencias persistían y la necesidad de construir un nuevo consultorio era cada día más acuciante.

En consonancia con ello, se acordó solicitar, por segunda vez, un informe sobre el estado de la referida cuestión al Ayuntamiento de Pizarral de Salvatierra, así como a la Consejería de Sanidad interesándonos sobre las medidas a adoptar para la solución definitiva de las circunstancias que concurrían en este problema.

Recibido el informe de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social se nos hizo saber:

"En fecha 3 de febrero de 1998 como respuesta al anterior expediente de queja ***Q/1750/98*** *la Consejería de Sanidad y Bienestar Social manifestó a esa Institución, la preocupación por las deficiencias estructurales que presentaba el Consultorio Médico de Pizarral de Salvatierra. Asimismo, con anterioridad a esa fecha, esta Administración había puesto en conocimiento del Ayuntamiento de Pizarral de Salvatierra, la necesidad de construir un nuevo Consultorio Médico, informándole igualmente que para tal fin la Consejería de Sanidad y Bienestar Social realiza una convocatoria anual de subvenciones a los Ayuntamientos para construir o reformar Consultorios Locales, siendo necesario que cada Ayuntamiento presente la correspondiente solicitud.*

Respecto a la manifestación de la Corporación Local de Pizarral de Salvatierra sobre la financiación íntegra de la construcción del Consultorio de Atención Primaria le manifiesto que no existe ese compromiso, sino la concesión de una subvención del 70% del importe de la construcción del citado Consultorio.

El Ayuntamiento nunca ha solicitado subvención alguna en ninguna de las convocatorias anuales, y la Consejería de Sanidad y Bienestar Social reiteradamente ha instado al Ayuntamiento a que presentase la solicitud.

No obstante, la Junta de Castilla y León sensible al deterioro en que se encuentra el Consultorio que nos ocupa, se compromete a apoyar el financiamiento de la construcción o reforma del Consultorio."

Por su parte, el informe del Ayuntamiento de Pizarral de Salvatierra textualmente decía:

"Esta Alcaldía ha tenido conocimiento del anuncio publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León, anunciando la contratación de dicha obra, plazo que parece ser terminó el día 9 de marzo de 2000. Luego terminado el plazo de recepción de ofertas ahora será la Junta de Castilla y León la que resuelva sobre las presentadas en su caso. Cuestión que esta Alcaldía está deseosa por conocer puesto que ello supondrá que por fin se haya contratado la obra y ésta comience lo antes posible.

Por otro lado, como este Ayuntamiento conoce desde hace tiempo que las obras iban a ser realizadas, ha ido preparando y adaptando el antiguo edificio de la Cámara Agraria Local. Y una vez que se tuvo conocimiento de que la contratación de la obra estaba en marcha, con un plazo concreto para presentación de ofertas, el Ayuntamiento se ha trasladado al edificio antes citado, donde también se ha trasladado el Consultorio Médico, todo ello de forma provisional mientras se ejecuten las obras de rehabilitación del edificio municipal donde antes estaban Ayuntamiento y Consultorio Médico.

El edificio en el que ahora nos encontramos que con su adaptación ha quedado en estado digno para prestar los servicios administrativos y de consulta médica (no hay que olvidar que ha sido reestructurado, pintado, cambiadas las ventanas, y otras obras y que ha supuesto un esfuerzo importante para esta Ayuntamiento dada la carencia de recursos económicos). Con ello nos encontramos ya en otro local más digno y preparado aunque de forma provisional, de modo que el edificio a rehabilitar ya está desalojado de forma que una vez encontradas las obras podrán iniciarse sin demora."

A la vista de esta resolución municipal dimos por concluidas nuestras actuaciones, al entender que el problema planteado se encontraba en vías de solución, razón última por la que en atención a lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, comunicamos a los reclamantes el archivo definitivo del expediente en cuestión.

2. DERECHOS DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES SANITARIAS

Hemos podido constatar, un año más, que no resulta infrecuente la práctica de no contestar a los escritos presentados ante los órganos administrativos correspondientes.

El silencio administrativo negativo no es aceptable como método regular de resolver las peticiones o recursos de los administrados, ya que este mecanismo se creó precisamente en beneficio de los particulares, en tanto que la ficción de una resolución presunta dejaba abierta la vía jurisdiccional.

Lo cierto es que un uso excesivo del silencio administrativo tiene una consecuencia claramente negativa para el administrado. En muchas ocasiones, el silencio o falta de contestación expresa por la Administración supone al particular un notable déficit en el conocimiento cabal de la postura de la Administración Pública sobre el problema que motiva su petición o recurso, lo que obviamente redunda en una mayor dificultad para preparar la defensa jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos.

Como expresión de esta forma de proceder por la Administración sirva el ejemplo contemplado en la queja **Q/1564/99**.

En este expediente se denunciaba la falta de respuesta expresa a una solicitud de petición cursada por la Junta de Personal del Área Sanitaria de la Junta de Castilla y León en Salamanca, ante la Delegación Territorial de dicha provincia, no obstante haber transcurrido todos los plazos de que la Administración dispone para resolver las peticiones y recursos.

La petición, en cuestión, consistía en la necesidad de realizar una revisión del estado de todos los vehículos que tienen a su disposición los distintos Equipos de Atención Primaria.

A la vista de los hechos expuestos y de la documentación aportada por los reclamantes, decidimos solicitar informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Salamanca.

La citada Administración Regional nos contestó adjuntado a su respuesta un listado de los vehículos que actualmente se encontraban en servicio en las Zonas Básicas de Salud, con indicación de la última y la próxima Inspección Técnica de Vehículos.

Constatado, consecuentemente, la ausencia de pronunciamiento sobre si finalmente se había dado respuesta expresa a la petición de información cursada por la Junta de Personal del Área Sanitaria de la Junta de Castilla, requerimos una ampliación de información (con fecha 15 de mayo de 2000) a la Delegación Territorial, solicitando, en esta ocasión, una copia de la contestación que se hubiera dado sobre el particular.

Recibida la preceptiva respuesta, esta Institución pudo comprobar que la Delegación Territorial, a través del Comité de Salud Laboral, procedió finalmente a resolver la petición cursada, si bien con fecha 22 de mayo de 2000. Ello determinó la formulación por parte de esta Institución de la siguiente Resolución:

«De la cuestión suscitada en el presente expediente se desprenden los siguientes extremos que sirven de fundamento a la presente Resolución.

A primera vista, y prescindiendo de cualquier valoración sobre la racionabilidad y adecuación de las consideraciones formuladas por la Junta de personal sobre la problemática de los vehículos que tienen a su disposición los distintos Equipos de Atención Primaria, que les llevó a solicitar la revisión del estado de todos los vehículos en cuestión, no permite concluir que nos encontremos en presencia de una solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo en sentido propio usualmente conocida como instancia, en los términos empleados por las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo hoy derogadas, y cuyo presupuesto es la titularidad de un derecho o interés legítimo de naturaleza sustantiva.

No obstante, al lado de esta clase de actos del administrado, nuestro ordenamiento jurídico también contempla la existencia de simples peticiones que los ciudadanos pueden formular a los poderes públicos, que comporta, cuando menos, el ejercicio de un derecho de contenido formal, como instrumento para tutelar o hacer valer situaciones de hecho, y al que no es ajeno el principio participativo reconocido en el artículo 9.2 de la Constitución.

En este sentido, el artículo 29.1 CE atribuye a todos los españoles el derecho de petición que, en cuanto comprendido en el Capítulo segundo del Título primero de la misma, vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE), por más que se trate de un derecho de configuración legal, al encomendar a la ley la regulación de la forma y efectos del mismo, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, sin que a ello obste que hasta el momento no se haya promulgado la correspondiente ley orgánica postconstitucional.

Sobre la base de la distinción apuntada, el explícito reconocimiento de esta clase de peticiones -de carácter residual, si se quiere- no amparadas en norma material distinta al artículo 29 CE y que, evidentemente, no comprenden la obligada consecuencia de conseguir lo que se solicita, impide que la Administración permanezca indiferente a las mismas, pues ha de estar al régimen previsto en la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición (LDP), en lo que resulte conforme a los principios y normas constitucionales.

Así, y si bien el artículo 2 de dicha Ley, relativo a las autoridades ante las que puede ejercitarse este derecho, no menciona, obviamente, a las instituciones y órganos de las Comunidades Autónomas, no existe ningún obstáculo en hacer extensivas sus previsiones a éstas, y más teniendo en cuenta que de conformidad con la Disposición Adicional cuarta del Texto Refundido de la Ley de Gobierno y de la Administración de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de julio, "en lo no previsto en esta Ley será de aplicación lo establecido en la legislación del Estado, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones".

Es de señalar, asimismo, que la obligación derivada del ejercicio del derecho de petición frente a la autoridad a quien vaya dirigido el oportuno escrito, consistente en acusar recibo del mismo ex artículo 6.2 LDP, ya no puede considerarse como el único deber positivo que

pesa sobre su destinatario según venía haciendo la doc - trina tradicional; antes al contrario, y aunque el artícu - lo 11 de la misma, bajo la rúbrica Efectos de las peticio - nes fundadas, parece exigir el deber de comunicar al interesado la resolución que se adopte, únicamente res - pecto de aquéllas (apartado 3), la expresión empleada ("en cualquier caso deberá comunicarse al interesado la resolución que se adopte"), junto con el contenido de otros preceptos de la misma Ley, permiten concluir que existe la obligación de responder tras examinar objeti - vamente las peticiones formuladas, sean fundadas o no, como resulta, además, de la evolución que ha experi - mentado el derecho de petición hasta el reconocimiento de su naturaleza fundamental, y lo expresa la doctrina mayoritaria impulsada por la jurisprudencia del Tribu - nal Supremo.

En efecto, y siendo indiscutible que en lo concernien - te a los derechos fundamentales la Constitución es una norma de eficacia inmediata, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1987 (sala 3ª), identifica el contenido mínimo del derecho de petición con la resolu - ción decisoria que estime o deniegue la pretensión for - mulada, interpretando la LDP de acuerdo con los valo - res y principios constitucionales, ya que en otro caso, este derecho "quedaría reducido en sus resultados prác - ticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el artículo 53.1 de la carta constitucional, que tampoco pueden ser frenadas o reducidas por criterios excesivamente forma - listas derivados hacia la exigencia de complicadas nor - mas rituarias, entorpecedoras de las aspiraciones enca - minadas al logro de una Administración idónea, rápida y eficaz."

De este modo cobra toda su efectividad la obligación de resolver en plazo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde no se exceptúan los supuestos de solicitudes presentadas en ejercicio del derecho de petición, sino que se considera como un pro - cedimiento más a la hora de regular los efectos de la falta de resolución en artículo 43.3 b) de la misma, y cuyo artículo 89 prohíbe, con carácter general el non liquet a la Administración, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de dere - chos no previstos por el Ordenamiento Jurídico o mani - fiestamente carentes de fundamento, "sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución".

Por último, no puede pasarse por alto que el supre - mo intérprete constitucional, al referirse a las obligacio - nes que configuran el contenido del derecho de petición, tiene dicho (STC 242/1993,, de 14 de julio –F.J.2-) que "…hoy el contenido comprende algo más, aún cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la pers - pectiva del destinatario se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (arts. 6.2 y 11.3 de la Ley reguladora), sin que ello "incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado" (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 49/1985).

En consecuencia, y de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, regu - ladora del Procurador del Común de Castilla y León, sirva cuanto he manifestado como recordatorio de debe - res legales que han de ser observados por las Adminis - traciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, cuando, como ha sucedido en el presente caso, ejerciten el derecho de petición constitucionalmente reconocido.

Esta es mi Resolución y así se la hago saber -con el ruego de que me manifieste la aceptación del recordato - rio realizado, o, en su caso, el rechazo motivado de la misma- ya que el excesivo tiempo transcurrido desde la petición de información (11 de febrero 1999), hasta la resolución del mismo (26 de junio de 2000), evidencia un modo de actuar contrario a los principios de econo - mía, celeridad y eficacia, que debe presidir la actuación de las Administraciones Públicas.»

Con posterioridad a nuestra resolución recibimos contestación de la Delegación Territorial de Salamanca, en el mes de julio de 2000, en la que aceptando el contenido de la misma se nos indicó, al respecto, que tenían como norma la estricta observancia de sus deberes legales y muy especialmente aquellos que implican un relación directa con el ciudadano; sin embargo en el presente caso se habían dado una serie de circunstancias que habían entorpecido la rápida contestación al Presidente de la Junta de Personal del Área Sanitaria de la Junta de Castilla y León en Salamanca, que en lo sucesivo se procuraría no repetir.

En el expediente **Q/1565/99** se nos denunció otro supuesto de falta de resolución expresa a una petición de información cursada en fecha 11 de febrero de 1999.

En esta ocasión la Administración afectada era la Dirección General de la Función Publica, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, y la petición de información se refería a si la Junta de personal del Área Sanitaria de la Junta de Castilla y León, en Salamanca, tenía o no derecho a conocer los nombres de las personas de los listados solicitados de la Jefa del Servicio Territorial.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución del Procurador del Común, se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación para lo cual solicitamos de la Administra-

ción afectada la emisión de un informe, con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto, y proporcionar al reclamante una exacta información del estado de la cuestión en el tiempo en que se produjo la apertura del expediente.

La Dirección General de la Función Pública nos contestó con fecha 3 de febrero de 2000. De su informe se pudo saber que el motivo de no haber contestado oportunamente a la solicitud interesada se debió a una circunstancia puntual como era el haber traspapelado dicho documento.

Sin embargo, una vez detectado este hecho el referido Centro Directivo dirigió escrito al Presidente de la Junta de Personal, rogándole excusas por no haber contestado oportunamente su solicitud, remitiendo el Informe que al efecto la Asesoría Jurídica General había emitido en relación con los datos de naturaleza personal que podían facilitarse por esa Administración a determinadas Instituciones Públicas, y que, con la pertinente extrapolación al área competencial de esa Junta de Personal servía de respuesta a aquél.

A la vista de lo expuesto, no obstante, el Procurador del Común formuló Resolución a la Dirección General de la Función Pública, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en aras a que, en lo sucesivo se diera cumplimiento a los plazos legalmente establecidos en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, en el que se exige que además de resolver expresamente se haga en tiempo y forma.

En efecto, la Administración tiene una obligación, nacida de la Ley, de resolver no sólo expresamente sino en tiempo y forma. Deber estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el nº 1 del art. 103 de la Constitución, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido lo que ocurriría si la Administración no atendiera eficazmente y con la claridad debida a la función para la que se ha organizado.

La Dirección General de la Función Pública aceptó nuestra Resolución, agradeciendo las consideraciones alegadas en la misma.

3. SALUD PUBLICA

No siendo muy elevado el número de quejas referidas a presuntas vulneraciones del derecho a la protección de la salud pública, hemos considerado conveniente mencionar la evolución de la queja tramitada con el número **Q/1205/99**.

En dicha reclamación se denunciaba la existencia, en la localidad de Villamuñio (León), de un reguero de poca profundidad cuyas aguas, al estar estancadas, originaban mal olor al tiempo que impedía el normal recorrido de las aguas pluviales, con el consiguiente peligro sanitario que ello conllevaba, pues constituía un foco de infección al acumularse en el mismo toda clase de restos (tanto vegetales, como animales muertos, vísceras etc.).

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar información a la Delegación Territorial de León, así como al Ayuntamiento del Burgo Ranero, al que pertenece Villamuñio.

En contestación a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento del Burgo Ranero hizo constar, en un primer momento, las siguientes circunstancias:

"Dicho reguero no es incontrolado, dado que ha servido y sirve para recoger las aguas de lluvia que proceden de los campos, evitando que se inunden las calles del pueblo.

Examinado a fondo el mencionado reguero en todo su paso por la localidad, no se ha observado ningún animal muerto, ni vísceras, etc, tal como al parecer menciona el escrito de denuncia, aunque si es cierto que ha crecido las hierbas y vegetales, tal como es propio de un terreno con la humedad del que tratamos, para lo cual nos hemos puesto en contacto con la Mancomunidad "Zona de Sahagún", a la que pertenecemos, requiriéndoles el uso de la maquinaria que para dicho fin de limpieza existe en dicha Mancomunidad, estando a la espera de que nos sea enviada, cuando los trabajos en las distintas poblaciones de la zona así lo permitan."

Sin embargo, los informes recibidos de la Administración Autonómica -Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social; de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; y de Agricultura y Ganadería pusieron de manifiesto lo que a continuación transcribimos:

"...Sin denuncia previa, un grupo de vecinos de la localidad solicitó en Agosto de 1997 que un Técnico de Salud Pública efectuase una visita de inspección al lugar del problema planteado, habiéndose personado el 28 del mismo mes, según consta en la fotocopia que se adjunta. Según manifiesta el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, una vez confirmada la deficiencia denunciada, corresponde al Ayuntamiento y/o a la Junta Vecinal la aplicación de las medidas correctoras oportunas (canalización o limpieza) con el fin de evitar posibles riesgos sanitarios, según establece la Ley 7/85 de 2 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León en su artículo 57. En términos parecidos informó al respecto el Servicio Territorial de Medio Ambiente...".

Por su parte, la Unidad Veterinaria de la Sección Agraria de Sahagún del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería remitió a esta Institución, en fecha 17 de enero de 2000, una comunicación administrativa en la que se decía textualmente:

"Realizada la inspección a dicho reguero, en el tramo que recorre el núcleo urbano, en lo que respecta a animales muertos, vísceras, etc., se ha encontrado la calavera de un ovino limpia totalmente de masa muscular."

A la vista de los hechos expuestos, del contenido de la información remitida y de la normativa de aplicación, esta Institución formuló la siguiente Resolución al Ayuntamiento del Burgo Ranero:

"En primer lugar, resulta obligado comenzar esta argumentaciones apuntando que el artículo 43 del Texto Constitucional reconoce el derecho a la protección de la salud estableciendo en su apartado 2 que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios y que la Ley establecerá los deberes y derechos de todos al respecto.

A este respecto es necesario tener en consideración que las Corporaciones Locales ejercen competencias en materia de salubridad pública -artículos 25.2.h) de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL).- y suministro de agua -artículo 25.2.1) LBRL- siendo éste uno de los servicios municipales obligatorios a la luz del artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local (SSTS 22 de enero de 1993).

En efecto, el art. 25.2. LBRL atribuye a los municipios el deber de proteger la salubridad pública. En el mismo sentido se expresa el art. 20.1 l) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Preceptos que hay que ponerlos en conexión con el artículo 42 de la Ley 14/1986 de 25 de Abril, General de Sanidad, en donde se dispone en su párrafo 3º, que "Los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas, en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

a) Control sanitario del medio ambiente, contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales,..." Sigue añadiendo que "Para el desarrollo de las funciones relacionadas en el apartado anterior, los Ayuntamientos deberán recabar el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas de Salud, en cuya demarcación estén comprendidos.

Asimismo, la referida Ley contempla la eventual existencia de convenios de financiación entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma, por la que la insuficiencia de recursos económicos, no constituye justificación.

A mayor abundamiento, nuestro texto Constitucional, en el artículo 103, establece que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales.... con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Finalmente, siguiendo reiterada Jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, ha venido proclamando el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico. Es por ello que, tal y como dispone el artículo 53.3, de la Constitución, los principios rectores de la política social y económica han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y uno de estos principios, es precisamente, el Derecho a la Protección de la Salud, y la obligación de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (artículo 43 de la Constitución).

En este orden de ideas conviene tener presente, así mismo, lo preceptuado en el artículo 57.1 de la Ley 1/1993, de Ordenación del Sistema Sanitario, en materia de Salud Pública, a saber: « De acuerdo con lo establecido en la legislación de Régimen Local, en la Ley General de Sanidad y en esta Ley las Corporaciones Locales tendrán las siguientes responsabilidades mínimas...: el control sanitario del medio ambiente: abastecimiento de agua, saneamiento de aguas residuales...».

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me encomiendan los artículos 1.1 y 19 de la ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto formular la siguiente Resolución Formal:

Que por esa Corporación Local se adopten las medidas correctoras pertinentes en aplicación de la normativa anteriormente transcrita y, en consecuencia se proceda, en el plazo más breve posible, a efectuar las actuaciones que resulten necesarias en la limpieza del reguero cuestionado, para conseguir un correcto sistema de evacuación de aguas pluviales, evitándose con ello posibles desbordamientos."

Con fecha 14 de abril de 2000 el Ayuntamiento de El Burgo Ranero aceptó nuestra Resolución en los siguientes términos:

"Este Ayuntamiento está plenamente de acuerdo con su Resolución, y es nuestra intención proceder a la limpieza del reguero lo antes posible. Si no se ha hecho antes, ha sido porque desde la Mancomunidad "Zona de Sahagún" se nos decía que ya enseguida nos mandaban la máquina precisa, sin que ocurriera realmente; se hará una última consulta, y si no es satisfactorio, buscaremos maquinaria entre empresas particulares."

Esta contestación nos permitió finalizar nuestra actuación, comunicándoselo al interesado y a la referida Administración.

ÁREA I

JUSTICIA

Expedientes Área	137
Expedientes remitidos a otros Defensores	39
Expedientes admitidos	12
Expedientes rechazados	78

Como viene siendo habitual, la mayor parte de las quejas que se registran en el área de justicia están directamente relacionadas con posibles vulneraciones de derechos constitucionales en el ámbito de la actuación de los Juzgados y Tribunales: retrasos o dilaciones indebidas, supuestos errores judiciales, denegación de la tutela judicial efectiva, inadecuado funcionamiento de las oficinas judiciales…

De igual forma, y en gran medida, los ciudadanos plantean quejas con relación a la actividad desarrollada por los Abogados, libremente elegidos o designados de oficio, así como relativas a la actuación de otros profesionales como los Notarios y Procuradores y la actividad de los respectivos colegios.

En último término, el ciudadano se queja, sobre todo, de la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva constitucionalmente consagrado en el art. 24.1 de la Constitución.

El contenido de ese derecho ha sido objeto de un preciso análisis por la doctrina del Tribunal Constitucional, aclarando que: a) la referencia «a todas las personas, debe entenderse identificable con todos los sujetos jurídicos, es decir personas físicas o jurídicas -S. de 8 febrero 1982; b), la tutela presupone que los interesados sean oídos, es decir, derecho a su defensa y a obtener una decisión fundada en derecho -SS. de 26 enero y 30 marzo 1981; c) este derecho no puede interpretarse como un derecho incondicional, sino la facultad de obtener la protección jurisdiccional, cuando se ejerza por las vías procesales legalmente establecidas (SS. de 2 febrero y 15 abril 1981); y d), la doctrina citada está sintetizada por el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia de 14 junio 1982 y la de 14 diciembre 1982, en cuanto afirman: «que la tutela de los Tribunales, supone tanto como el derecho de acceso a los mismos, para ante ellos manifestar y defender sus pretensiones en igualdad con las otras partes, con la correlativa libertad para la aportación de los medios probatorios, a fin de obtener una resolución de fondo fundada en derecho».

En definitiva, el citado derecho, consiste en obtener una resolución fundada en derecho, sea o no favorable a la pretensión del actor (STTS de 6-4-1984, entre otras muchas), asegurando el acceso al proceso; si bien, esa tutela puede verse satisfecha aunque el pronunciamiento o resolución judicial dictados sean contrarios a los intereses del litigante.

En todo caso ha de tenerse en cuenta que en el área de justicia la intervención de esta Institución se encuentra sujeta a límites: 1.- Así, por lo que hace al contenido y efectivo ejercicio de la función jurisdiccional encomendada a Jueces y Tribunales (juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado), el derivado del principio de independencia judicial que impide la supervisión del contenido de las resoluciones judiciales y de los actos dictados en el ejercicio de aquella potestad atribuida privativamente a los órganos judiciales. 2.- En lo que se refiere a otros aspectos no relacionados directamente con el ejercicio de la función jurisdiccional, ha de tenerse en cuenta la circunstancia de que esta Comunidad Autónoma no ha asumido aún –a pesar de lo previsto en su Estatuto de Autonomía- competencias en relación con los medios materiales precisos para el funcionamiento de la Administración de justicia (servicio público) y carece, además, de competencias en materia de Administración Penitenciaria.

Atendida la materia o contenido de las diversas quejas presentadas, pueden clasificarse en los siguientes apartados:

1. Quejas en las que se muestra disconformidad con el contenido de las resoluciones judiciales dictadas

Evidentemente, se trata de supuestos en los que no es posible la intervención del Procurador del Común de Castilla y León. En efecto, el principio de independencia judicial consagrado en el art. 117.1 de la Constitución, impide la revisión de las resoluciones judiciales por órganos distintos de los que integran el Poder Judicial. Únicamente es posible dicha revisión por los propios Juzgados y Tribunales al resolver los recursos jurisdiccionales establecidos en las respectivas Leyes procesales. En ocasiones, sin embargo, se ha indicado al reclamante la vía a seguir a la hora de intentar la revisión que se pretendía por parte de esta Institución, evitando siempre, al facilitar dicha información, una labor de asesoramiento que, como establece el Estatuto General de la Abogacía, corresponde de forma exclusiva y excluyente a los Abogados en ejercicio.

Así, por ejemplo, en el expediente **Q/1997/00** el reclamante manifestaba la presión psicológica a que se veía sometido un menor como consecuencia del régimen de visitas establecido en un proceso de separación. El menor había quedado, tras el procedimiento de separación, a cargo de la madre, quien tenía atribuida su guarda y custodia. Ahora bien, en la sentencia dictada se había fijado un régimen de visitas a favor del padre, con cuyo contenido mostraba disconformidad el reclamante.

En parecidos términos se planteaba el objeto de la queja **Q/1998/00,** si bien en este caso se mostraba disconformidad con la falta de fijación de una pensión compensatoria y la escasa cuantía de la pensión de alimentos señalada en la sentencia de separación.

En ambos supuestos, se hallaba en trámite, en el momento de presentarse la queja, un procedimiento de divorcio.

En vista de la situación descrita, las quejas fueron rechazadas, al no ser misión de esta Institución revisar el contenido de las resoluciones judiciales ya que lo impide el principio de independencia judicial ya citado. A lo anterior se añadía, en esos dos supuestos, la circunstancia de que en el momento de plantearse las quejas se

hallaba en trámite un procedimiento de divorcio en el que habría de revisarse y, en su caso, modificar o mantener las medidas adoptadas en el previo procedimiento de separación. En definitiva, sobre los extremos que la queja planteaba se hallaba en curso un procedimiento judicial y pendiente, por tanto, una resolución del Juzgado al que hubiera correspondido el conocimiento de los autos, extremos que fueron aclarados al reclamante, indicándole expresamente que de acuerdo con el art. 12.2 de la Ley 2/94, el Procurador no puede investigar las quejas cuyo objeto se encuentra pendiente de una resolución judicial.

De similar contenido era la queja **Q/2010/00**, en la que el reclamante manifestaba su absoluta disconformidad con el régimen de visitas establecido en un procedimiento matrimonial.

Y en parecidos términos se manifestaba el reclamante en el expediente **Q/51/00,** en el que se mostraba una absoluta disconformidad con la valoración de la prueba efectuada en un procedimiento de separación y con la pensión compensatoria señalada en su parte dispositiva.

Supuestos en los que las quejas fueron rechazadas, no sin antes informar a los interesados de la posibilidad de instar un procedimiento de modificación de las medidas adoptadas en el primer juicio, dado que tales medidas en ningún caso quedan fijadas de forma indefinida y permanente, y es posible instar su revisión y modificación si se ha producido y puede acreditarse una alteración sustancial de las circunstancias consideradas en el momento de su adopción. De igual forma se hizo saber a los reclamantes la conveniencia de contactar y consultar con un Abogado, libremente elegido o designado de oficio, que previo examen del caso planteado, decidiera sobre la oportunidad o conveniencia de promover tal clase de revisión y cuya intervención, en el caso de que se llegase a plantear el correspondiente procedimiento no sólo era conveniente sino además preceptiva.

Por su parte, el expediente **Q/1716/00,** relacionado con la actuación de una Administración Local, reflejaba, sin embargo, una clara disconformidad con las resoluciones dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) en dos recursos Contencioso-Administrativos interpuestos por el reclamante, cuya pretensión se dirigía a obtener el reconocimiento del Nivel 30 como grado personal consolidado que, en una situación similar a la del actor, había sido reconocido a otro funcionario de la misma Administración. Si bien, este reconocimiento, que no fue objeto de pronunciamiento judicial alguno, se produjo con posterioridad a la desestimación de esa misma pretensión al reclamante.

De alguna forma, el interesado pretendía una revisión del contenido de actos administrativos, en su día, examinados y confirmados por sentencia judicial firme. Ello determinó el rechazo de la queja, aclarando que en tales casos los principios de seguridad jurídica y de cosa juzgada impedían volver sobre su contenido, sin que la Administración, como consecuencia directa del principio de sometimiento de su actuación al control judicial, pudiese dejar sin efecto (declarar nulo) un acto cuya legalidad había sido confirmada por pronunciamientos judiciales firmes. Por lo tanto, aún estando previstos en la Ley 30/92, diversos procedimientos de revisión de actos administrativos, en el caso planteado ante esta Institución, la cosa juzgada constituía un obstáculo insuperable a las potestades de revisión, límite que por lo demás opera siempre que haya existido un proceso judicial previo en el que haya recaído sentencia firme y de fondo, lo que ocurría en el caso sometido a la consideración de esta Institución.

Al insistir el reclamante en la existencia de un error judicial en los pronunciamientos dictados por el Tribunal Superior de Justicia, se le hizo saber que todo error judicial ha de estar contenido y declarado en una decisión dictada por un Juzgado o Tribunal. Como consecuencia de ello, las resoluciones judiciales, mientras no sean revocadas y dejadas sin efecto, no sólo han de considerarse como plenamente conformes con la ley, sino que además sus pronunciamientos, tal y como sostiene la Jurisprudencia, han de reputarse como la verdadera y propia expresión del Derecho en relación con el caso controvertido.

No obstante se indicó al reclamante que, ante un posible error judicial, habría de plantear el correspondiente procedimiento regulado en los arts. 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al objeto de obtener, de resultar ello procedente, un pronunciamiento que reconociera la existencia de dicho error judicial y, en su caso, la correspondiente indemnización de daños o perjuicios causados. Remitiendo al reclamante, en último término, al asesoramiento de un Letrado de su elección, quien, de acuerdo con las funciones y competencias que tiene encomendadas, debería valorar la procedencia o no de iniciar tal clase de procedimiento, indicándole, además, el plazo dentro del cual podía iniciarse el mismo -plazo que, por otro lado, se había visto ampliamente superado en el supuesto examinado-.

En el expediente **Q/137/00** el reclamante hacía referencia a la vulneración producida en su honor como consecuencia de la publicación en un periódico, con su nombre y apellidos, de la sentencia dictada en su contra por un Juzgado de lo Penal. En dicha sentencia se le condenó, como autor de un delito de los englobados bajo la rúbrica de “Los Delitos contra la Libertad Sexual” a una pena de multa de veinte meses, con una cuota diaria de 300 pesetas, con responsabilidad personal subsidiaria en caso de impago de 10 meses así como a una indemnización de 75.000 pesetas a satisfacer a la víctima del delito, además del pago de las costas. Así mismo, el reclamante mostraba su absoluta disconformidad con la sentencia dictada (confirmada por la Audiencia Provincial, al resolver el recurso de apelación interpuesto contra la misma), afirmando que se había producido una inadecuada valoración de la prueba practicada y que no había gozado de una correcta defensa.

En vista del contenido de la queja, hubo de rechazarse su admisión a trámite. Ello no obstante, se consideró oportuno indicar al reclamante la vía a seguir en el supuesto, por él afirmado, de que se hubiese producido una vulneración de su derecho al honor. En este sentido, se le indicó que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el honor es un derecho derivado de la dignidad humana, reconocido como fundamental en la Constitución Española, y amparado en caso de ser humillado a través de la publicación de expresiones o hechos atribuidos a una persona, cuando la difamen o la hagan desmerecer en el concepto público.

De igual forma se le indicó que el honor no es un valor absoluto, permanente o inmutable, y su efectiva tutela puede aparecer limitada por ciertos condicionamientos, que provengan de las leyes, de los valores culturales o sociales de la comunidad en cada momento y, de un modo especial, del propio concepto que cada persona tenga respecto a sus particulares pautas de comportamiento.

Dado que en el caso planteado por el reclamante se planteaba un conflicto entre los derechos fundamentales al honor y la intimidad personal, de un lado, y los de libertad de expresión e información, de otro, se consideró conveniente precisar los siguientes criterios fijados por el Tribunal Constitucional: 1) El juicio ponderado en la colisión de ambos derechos ha de hacerse caso por caso y sin fijar apriorísticamente los límites entre ellos. 2) Esa tarea de ponderación debe efectuarse teniendo en cuenta la posición prevalente que sobre los derechos de la personalidad del art. 18 de la Constitución ostenta el derecho a la libertad de información del art. 20.1.d, en función del doble carácter de libertad individual y garantía institucional de una opinión pública libre e indisolublemente unida al pluralismo político dentro de un Estado democrático, siempre que la información transmitida sea veraz y esté referida a asuntos de relevancia pública que son de interés general por las materias a las que se refieren. 3) Cuando la libertad de expresión se quiere ejercer sobre ámbitos que pueden afectar a otros bienes constitucionales, como son el honor y la intimidad, es preciso, para que su proyección sea legítima, que lo informado resulte de interés público, pues sólo entonces puede exigirse a aquellos a quienes afecta o perturba el contenido de la información que, pese a ello, la soporten, en aras del conocimiento general y difusión de los hechos y situaciones que interesen a la comunidad. 4) Sólo esa relevancia comunitaria (nunca la satisfacción de la curiosidad ajena) puede justificar la exigencia de que se asuman aquellas perturbaciones o molestias ocasionadas por la difusión de una determinada noticia. 5) La libertad de expresión no justifica, en ningún caso, la atribución a una persona identificada con su nombre y apellidos, o de alguna otra forma que no deje lugar a dudas sobre su identidad, de hechos que la hagan desmerecer del público aprecio o respeto, y reprochables a todas luces, sean cuales fueran los usos sociales del momento. 6) La información veraz, exige su previa comprobación desde el punto de vista de la profesionalidad informativa. La veracidad de la información elimina el concepto de ataque al derecho al honor. Y la exigencia de veracidad en la información exige al que la difunde el cumplimiento de su deber de buscar la verdad, y una especial diligencia que asegure la seriedad del esfuerzo informativo, contrastando su contenido con diversas fuentes.

Partiendo de tales precisiones y criterios, que el reclamante había de tener en cuenta, se le informó de la posibilidad de plantear ante los órganos jurisdiccionales competentes, el procedimiento al efecto establecido en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección al honor, la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Haciéndole saber, además, que era preceptiva la intervención de Abogado al que habría de acudir en solicitud de asesoramiento.

2. Quejas relativas al funcionamiento de la Oficina Judicial

En la queja **Q/1802/00** el reclamante manifestaba su desacuerdo con supuestas irregularidades producidas en la tramitación de un procedimiento de Quiebra por parte de un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción. Alegaba, concretamente, el reclamante el extravío de los autos, la excesiva duración de su tramitación y una serie de irregularidades en el nombramiento del Comisario y los Síndicos de la Quiebra.

De igual forma, en la Queja **Q/239/00** el reclamante manifestaba su absoluta disconformidad con la actuación de un Juzgado de Instrucción, en relación con unas Diligencias Previas cuyo objeto era depurar la posible responsabilidad penal en que se hubiera podido incurrir con relación a la muerte en extrañas circunstancias de un hermano del reclamante.

Dentro de este mismo apartado cabe incluir las quejas relativas al retraso en la tramitación de procedimientos. Concretamente, en la queja **Q/1814/00** el reclamante manifestaba su disconformidad con la excesiva duración de un recurso contencioso-administrativo tramitado y pendiente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Recurso declarado concluso en noviembre de 1997, sin que desde esa fecha se hubiera dictado sentencia o providencia alguna.

Evidentemente, de ser ciertas las aludidas manifestaciones, era patente el excesivo retraso en la resolución de los autos, manifestaciones cuya veracidad no se pudo comprobar.

En cualquier caso, se informó al reclamante del retraso que sufre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Retraso que en el futuro, posiblemente, tendería a superarse tras la creación y puesta en funcionamiento de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-Administrativo en diciembre del año 1998, al asumir estos órga-

nos gran parte de las competencias hasta entonces atribuidas a los distintos Tribunales Superiores de Justicia. Si bien, con relación al problema concreto objeto de la queja que se analizaba, ese retraso no se vería superado de manera inmediata, dado que esos nuevos órganos judiciales no habían asumido la función de resolver los recursos pendientes ante los Tribunales Superiores a la fecha de entrada en funcionamiento de los mismos, al establecerlo de forma expresa la Ley 29/98, de 14 de diciembre, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En todo caso, se hizo saber al reclamante que los diversos recursos, en su tramitación, siguen un riguroso orden que impide adelantar unos asuntos a otros a la hora de resolverlos.

En la queja **Q/2500/00** se aludía, igualmente, a un supuesto retraso en la tramitación de un procedimiento de desahucio ante un Juzgado de Primera Instancia. Si bien, examinada la documentación acompañada a dicha queja, se pudo comprobar que el citado procedimiento tuvo entrada en el Juzgado Decano el día 10 de noviembre de 2000 y una vez turnado, se dictó sentencia en primera Instancia el 29 de noviembre de dicho año. Con ello quedaba patente la inexistencia de retraso alguno en su tramitación en primera instancia, desconociéndose si la sentencia dictada había sido apelada por alguna de las partes y, de ser firme, si el reclamante había instado su ejecución, dado que la justicia en el orden civil responde al principio de rogación.

En todos los expedientes aludidos, se rechazaron las quejas, acordando su archivo, si bien, en algunos de ellos, se informó al reclamante de la existencia de un procedimiento de tramitación de las quejas relacionadas con la actuación o funcionamiento de Juzgados y Tribunales; procedimiento regulado en el Reglamento 1/98, aprobado por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 2 de diciembre de 1998, desarrollado por la Instrucción 1/99, aprobada por el Pleno de ese mismo órgano constitucional el 22 de septiembre de 1999. Indicándoles la existencia de un modelo de instancia a utilizar y los órganos a los que se pueden solicitar y ante los que han de presentarse.

Al informar sobre tal posibilidad, se aclaraba, además, al ciudadano que la tramitación de tales quejas no sustituía al ejercicio de las acciones o recursos gubernativos o jurisdiccionales ya interpuestos o cuya interposición pudiera proceder posteriormente y cuyos plazos de interposición no interrumpía en ningún caso, en consonancia, por otro lado, con lo establecido en la Instrucción arriba mencionada.

3. Quejas relativas a Abogados, Procuradores, Notarios y sus respectivos Colegios

En este apartado se incluyen quejas relativas a la actuación de los profesionales del Derecho que, en el ejercicio de sus funciones, colaboran con la Administración de justicia.

La mayor parte de las quejas se refieren a la actividad desarrollada por abogados, libremente elegidos o designados de oficio. La intervención de estos profesionales es conveniente y, en muchos casos, preceptiva y aún cuando la relación que mantienen con sus clientes es de carácter privado, su actuación puede incidir de manera inmediata en el ámbito de algunos derechos constitucionalmente reconocidos, fundamentalmente el relativo a la tutela judicial efectiva. En este sentido, no debe olvidarse que les corresponde ejercer profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico, tal y como establece el art. 436 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial.

Es menor el número de quejas que se presentan con relación a la actuación de los Procuradores a los que la Ley (art. 438 LOPJ) atribuye la función de representar a las partes en toda clase de procesos (en ocasiones con carácter necesario o preceptivo).

Acaso sea el contenido de la función que desarrollan el que determina ese menor número de quejas, pues los Procuradores actúan siempre siguiendo las directrices marcadas por el Abogado y, de suscitarse alguna queja, casi siempre hace referencia a la discrepancia con la cuantía de sus derechos económicos, sujetos, como es sabido, a arancel, con lo que es fácilmente comprobable la adecuación o no del importe de los derechos reclamados en cada caso a dichas normas arancelarias.

En todo caso, si la queja hace referencia a los derechos reclamados en un procedimiento de jura de cuentas, se ha aclarado al reclamante que los procedimientos de los arts. 8 y 12 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional, no vulneran las garantías establecidas en el art. 24 CE siempre que se interpreten en el sentido de que el órgano judicial ha de verificar los requisitos de la pretensión que se formula, sin impedir al deudor hacer alegaciones al respecto y sin perjuicio de que, de requerir el caso de una mayor amplitud de defensa o de contradicción, lo resuelto en estos procesos no cierra la vía del procedimiento declarativo ordinario.

Es decir: respecto a la incidencia de las garantías contempladas en el art. 24 CE en la interpretación de la normativa de la LECiv, reguladora del denominado procedimiento de jura de cuentas, dicho Tribunal ha declarado (STC 110/1993) que el art. 8 LECiv, y por remisión el art. 12 del mismo texto legal, cuando establece la necesidad de requerir de pago al deudor moroso, bajo apercibimiento de apremio, debe interpretarse, por exigencias derivadas del art. 24 CE, en el sentido de que el requerimiento al deudor ha de llevarse a cabo de modo que no se le impida de una manera absoluta «hacer las alegaciones que estime pertinentes en relación con las exigencias previstas en dicho precepto, pues si bien en él no se desarrolla una regulación del procedimiento, sí establece unos presupuestos que, por ser necesarios para su apertura, han de ser verificados por el juzgador y, en su caso,

de no ser advertidos por éste, pueden ser puestos de manifiesto o alegados por el requerido que tiene derecho, derecho constitucionalmente consagrado por el art. 24.1 a que "en ningún caso se le pueda producir indefensión". Así, los presupuestos de esa clase de proceso se refieren al Juez competente, a las partes, al objeto y al título necesario para despachar la ejecución, estando delimitado su objeto por la circunstancia de que la pretensión del Procurador no puede extenderse, en ningún caso, a conceptos o suplidos no devengados en el pleito para llevar a cabo los deberes que su tramitación le impone. En todo caso, y de requerir el supuesto una mayor amplitud de defensa o contradicción, lo resuelto en esa clase de procesos no cierra la vía del procedimiento declarativo ordinario posterior**.**

Así, en el expediente **Q/223/00** el reclamante mostraba su disconformidad con la minuta de honorarios girada por su Abogado y los derechos cuyo cobro pretendía su Procurador.

Con relación a este último extremo, pese a tener que rechazar la queja ante la existencia de un procedimiento de jura de cuentas en trámite ante un Juzgado de Primera Instancia, se informó al reclamante de que los derechos de Procurador, sujetos a arancel, no pueden impugnarse por excesivos aunque sí por indebidos, tal y como afirma de forma reiterada el Tribunal Supremo; y se le hizo saber, con relación al procedimiento de jura de cuentas pendiente, su naturaleza de procedimiento de ejecución especial y, en cierto sentido privilegiado, pero conforme a la Constitución, siempre que se interpretase en la forma antes expuesta y en su tramitación se asegurase de forma efectiva el derecho de defensa consagrado en el art. 24 de la Constitución, permitiendo la alegación de los motivos de oposición e impugnación de los derechos económicos cuyo cobro se pretendía hacer efectivo en su seno.

De igual forma, son escasas las quejas que se plantean con relación a la actuación de otros profesionales relacionados con el ámbito de la Administración de justicia. A título de ejemplo cabe citar, por lo que hace a los Notarios, el expediente **Q/1815/00.**

El reclamante se quejaba de los abusos de los que, a su juicio, había sido objeto por parte de una Notaría que había intervenido en la compra de su vivienda y que al firmar la correspondiente escritura, estimó en 60.000 pesetas dicho trámite, cantidad a ingresar en un número de cuenta indicado en la propia Notaría. Pese a haberse ingresado dicha suma en la cuenta indicada, según refería el reclamante, la Notaría por medio de una gestoría, sacó de la cuenta en la que el reclamante tenía domiciliado el pago de la hipoteca, la cantidad de 150.000 pesetas en concepto de "Provisión de Fondos Notaría", produciendo un descubierto en la misma.

Atendida la naturaleza de la relación que vincula a Notario y cliente, no le fue posible a esta Institución iniciar actuación alguna de investigación. Así, se le hizo saber al reclamante que no existe relación de servicio entre el Notario y la Administración, por lo que su figura no se corresponde con la definición legal de funcionario público, ya que el Notario no está integrado, en las estructuras administrativas, como profesional independiente que es, aunque ejerza una profesión oficial. Precisamente por ello, la relación entre Notario y cliente es de carácter privado y, en consecuencia, tratándose de una cuestión entre particulares, no cabía actuación alguna de investigación y control por parte del Procurador.

Por lo que hace a las reclamaciones relativas a la actividad desarrollada por los Abogados, la disconformidad con dicha actuación en la defensa de los intereses del reclamante, tanto ante los Juzgados y Tribunales y en el curso de los procedimientos judiciales entablados como al margen de los mismos, ha sido la causa determinante del planteamiento de las correspondientes quejas ante esta Institución. Así ocurre, entre otros, en los expedientes **Q/1780/00, Q/1784/00, Q/1915/00 o Q/2079/00.**

Tampoco en estos casos fue posible la intervención de esta Institución, al ser de carácter privado la relación que une o vincula al Letrado y su cliente. Concretamente, se trata de una relación derivada de un contrato de arrendamiento de servicios regida por el Código Civil y normas de derecho privado, sin que en la misma intervenga autoridad u órgano administrativo alguno y así se hizo saber al interesado.

En cualquier caso, en todos estos supuestos se ha indicado al reclamante que este tipo de profesionales están sujetos a responsabilidad disciplinaria, civil y penal en el ejercicio de sus funciones, y así lo establecen el Reglamento Notarial y el Estatuto General de la Abogacía.

En el caso de la responsabilidad disciplinaria su exigencia obliga al particular a plantear la correspondiente reclamación ante el Colegio notarial o de Abogados respectivo, cuyos órganos de gobierno, tras la tramitación, en su caso, del oportuno expediente, resolverán sobre aquella responsabilidad.

Al mismo tiempo, la responsabilidad civil y penal deberá hacerse efectiva ante los Juzgados Ordinarios, planteando el correspondiente procedimiento o formulando la oportuna denuncia o querella.

En definitiva, tratándose de tales profesionales, son sus respectivos colegios los encargados de ordenar la actividad profesional de sus miembros y, en su caso, de exigir la correspondiente responsabilidad disciplinaria. Precisamente por ello, tal y como se ha expuesto, de detectar algún tipo de responsabilidad, la actuación de esta Institución en principio se limita a indicar al reclamante la vía a su alcance para depurarla. Solamente de haberse planteado ya algún tipo de denuncia ante el Colegio respectivo, el control que desarrolla esta Institución se extiende al ámbito de actuación del respectivo Colegio y al control de la regularidad del procedimiento que haya podido instruirse o tramitarse.

4. Quejas relacionadas con el derecho a la asistencia jurídica gratuita

En ocasiones las quejas presentadas tienen que ver o guardan directa relación con el derecho a la asistencia jurídica gratuita, reconocido en el art. 119 de la Constitución, y que asegura el acceso a los Tribunales a aquellas personas que carezcan de recursos para litigar, derecho reconocido en la Constitución y desarrollado por la Ley 1/96, de 10 de enero de 1996, de Asistencia Jurídica Gratuita.

El contenido del art. 119 CE enlaza con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24, pues sólo garantizando el acceso a los tribunales a toda persona, independientemente de su capacidad económica, podrá hacerse efectiva aquella garantía constitucional.

En la Ley 1/96, se regula el procedimiento a seguir para obtener el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Ese reconocimiento corresponde a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, orgánicamente adscrita a las Gerencias Territoriales del Ministerio de Justicia o a las Delegaciones del Gobierno, donde aquéllas no existan, si bien, en la tramitación del procedimiento tienen intervención los Colegios de Abogados y Procuradores que, en su caso, han de proceder a la designación provisional de Abogado y Procurador al solicitante de tal derecho.

En todo caso, se hace preciso que el solicitante de ese derecho acredite de forma efectiva la insuficiencia de recursos para litigar. Si así no fuera podría llegar a producirse un gasto totalmente injustificado e innecesario a la hora de asegurar el derecho de defensa de quien tiene medios suficientes para sufragar los gastos que le pueda ocasionar la defensa de sus propios intereses ante los tribunales de justicia.

Por ello, en ocasiones, la Institución del Procurador del Común ha debido hacer llegar a la comprensión del reclamante estos últimos razonamientos.

En el expediente **Q/2033/00** el reclamante, que había obtenido el reconocimiento de su derecho a asistencia jurídica gratuita, mostraba su disconformidad con la actuación del Letrado designado de oficio –según su criterio había redactado una demanda incompleta-, así como con la actuación y comportamiento del correspondiente Colegio de Abogados que había dejado sin efecto la citada designación.

Iniciadas las pertinentes investigaciones, se pudo constatar que el reclamante pretendía impartir instrucciones al Letrado y determinar el contenido de la demanda a interponer, rechazando la redactada por el profesional designado. Ante dicha situación, el Letrado puso los hechos en conocimiento del Colegio respectivo, quien requirió al interesado para que manifestase si aceptaba la dirección de aquél según su propio y exclusivo criterio o desistía del nombramiento efectuado. El Colegio interpretó las alegaciones del reclamante en contestación a dicho requerimiento como renuncia a aquella designación, la que dejó, finalmente, sin efecto, dado que esas alegaciones no respondían a los extremos objeto del requerimiento efectuado.

La queja fue rechazada, si bien se consideró oportuno hacer saber al reclamante que, tal y como establecen la Ley 1/96, de Asistencia Jurídica Gratuita y el Estatuto General de la Abogacía, (art. 23 de la Ley 1/96 y 42 del RD 2090/1982), los Letrados, en el ejercicio o desarrollo de su actividad profesional, han de actuar con libertad e independencia de criterio. De forma que el Abogado debe defender los intereses de su cliente con sujeción a las normas deontológicas y a las que disciplinan el funcionamiento de los servicios colegiales de justicia gratuita (art. 23 ya citado).

Por lo tanto, es el Letrado, designado de oficio o libremente elegido, quien, partiendo de sus conocimientos jurídicos, ha de enfocar el asunto encomendado a su defensa, sin que un tercero (tampoco el cliente) pueda impartir directrices o determinar el contenido de la actividad a desarrollar por aquél. La circunstancia de que, finalmente, se hubiera tenido por renunciado al reclamante (de forma implícita o tácita) a la designación de Letrado de oficio inicialmente efectuada, en modo alguno, impedía, y así se hizo saber al interesado, la elección de otro abogado por el reclamante (cuyos honorarios había de soportar), ni tampoco la pérdida de los restantes beneficios que integran el derecho a asistencia judicial gratuita en los términos previstos en el art. 6 de la Ley 1/96.

En dicho expediente, y en relación con la asistencia jurídica gratuita, quedó reflejada una situación de conflicto para la que la Ley no contiene una respuesta expresa, (la posibilidad de que se proceda a efectuar una nueva designación de abogado de oficio únicamente procede en los supuestos de insostenibilidad de la pretensión a deducir, los que nada tienen que ver con la situación reflejada en el analizado por esta Institución).

La reiteración del contenido de esa queja en otros expedientes y la existencia, al menos aparentemente, de una laguna legal, determinó que esta Institución se dirigiese al Defensor del Pueblo por si procediese iniciar por parte de esa Institución, ante los órganos correspondientes, alguna actuación tendente a suplir ese vacío legal o falta de previsión normativa.

5. Quejas relativas al régimen penitenciario

Se han recibido algunas quejas relativas a la situación de los presos o condenados ingresados en establecimientos penitenciarios (**Q/1347/00, Q/1364/00, Q/143/00).** En ellas se alude a una disconformidad con el régimen penitenciario seguido y hasta con la prolongación, en ocasiones, del encarcelamiento más allá de lo que a juicio del reclamante procede o con la denegación del pase

al tercer grado o el disfrute de otros beneficios penitenciarios a los que el interesado creía tener derecho.

Pues bien, además de tratarse de cuestiones en las que, cuando tienen que ver con la ejecución de sentencias penales condenatorias, ha de intervenir, en su caso, el Juez de Vigilancia Penitenciaria, todas ellas hacen referencia y tienen relación con actos derivados de una administración, la penitenciaria, que escapa de la competencia de esta Comunidad Autónoma, por lo que se ha considerado oportuna su remisión al Defensor del Pueblo.

6. Nombramiento de Jueces de Paz

El procedimiento a seguir, con carácter general, para el nombramiento de los Jueces de Paz, tal y como establecen los arts. 101 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde a las Salas de Gobierno de los respectivos Tribunales Superiores de Justicia. Dicho nombramiento ha de recaer en las personas elegidas por el respectivo Ayuntamiento.

Concretamente, el pleno de los respectivos Ayuntamientos, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, elige a los Jueces de Paz y sus sustitutos, de entre las personas que, reuniendo las condiciones legalmente establecidas, así lo soliciten. Una vez adoptado el acuerdo correspondiente, será remitido al Juez de Primera Instancia e Instrucción correspondiente que lo elevará a la Sala de Gobierno respectiva.

Pues bien, en el expediente **Q/816/00** el reclamante aludía a ciertas irregularidades cometidas en el nombramiento de Juez de Paz en un municipio de la provincia de Valladolid para el año 1999. Concretamente, una vez iniciadas las pertinentes investigaciones, se constató que durante la tramitación del expediente ante el respectivo Ayuntamiento, el reclamante había presentado escrito de recusación contra el Alcalde y un Concejal. Sin haber tramitado ni resuelto el incidente de recusación planteado, el Pleno del Ayuntamiento, acordó por mayoría absoluta, la elección de uno de los candidatos, siendo determinantes del resultado de la elección, los votos de aquellos contra los que se había planteado el incidente de recusación. Ello llevó a que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León expidiese en fecha 30 de septiembre de 1999, el título de Juez de Paz de dicha localidad a favor del candidato propuesto por la Corporación, teniendo en cuenta para ello el nombramiento efectuado por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia acordado en sesión celebrada al efecto.

La irregularidad constatada determinó el traslado del contenido de la queja y del propio expediente al Tribunal Superior de Justicia, al proceder el nombramiento de su Sala de gobierno, dándose con ello por concluida la intervención de esta Institución.

7. Quejas relativas a la inejecución de resoluciones judiciales

En ocasiones es el retraso en la ejecución por la Administración condenada de los pronunciamientos contenidos en sentencias dictadas por los Tribunales del orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, lo que lleva al ciudadano a presentar su reclamación ante esta Institución.

Así, por ejemplo, en el expediente **Q/59/00** el reclamante se quejaba del retraso producido en la ejecución de una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

Ante dicha reclamación, se consideró oportuno poner los hechos en conocimiento de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia, llegando a conocimiento de esta Institución que la Sala correspondiente del Tribunal sentenciador, una vez instada la ejecución por el actor, había dictado providencia acordando recabar del órgano administrativo correspondiente, la remisión de certificación acreditativa de las resoluciones dictadas y actuaciones practicadas para dar cumplimiento a lo acordado en la sentencia, requiriéndose, posteriormente, al órgano responsable de la ejecución, para que procediese a efectuar la adjudicación de plazas en los términos determinados en aquélla, apercibiendo, además, a la Administración, de la posibilidad de adoptar alguna de las medidas previstas en el art. 112 de la Ley 29/98, para lograr la efectividad de lo mandado, particularmente la imposición de multas coercitivas.

De igual forma, cabe citar el expediente **Q/673/00** en el que el reclamante se quejaba del retraso de los órganos correspondientes de la Administración autonómica en el cumplimiento y ejecución de lo resuelto en un recurso contencioso-administrativo seguido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

En vista del contenido de la queja se decidió, como en el expediente anterior, poner los hechos en conocimiento del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. La Fiscalía comunicó a esta Institución las actuaciones llevadas a cabo por el Tribunal sentenciador, pudiendo constatarse que con fecha 15 de mayo de 2000, se había dictado Propuesta de Providencia por la que se tenía por instada la ejecución de la sentencia, acordando librar oficio al Secretario General de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, para que remitiese copia acreditativa de la Orden de 22 de noviembre de 1999, relativa al cumplimiento de dicha sentencia.

Así mismo, se solicitó información a la Junta, a través de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, sobre las actuaciones seguidas y las pendientes de realizar para dar fiel cumplimiento al fallo arriba aludido y, posteriormente una información complementaria.

Estando a la espera de recibir la última información solicitada, por comunicación del reclamante, pudo saberse que la ejecución de la sentencia se había ultimado, otorgándose la escritura pública correspondiente a la adjudicación de las parcelas a las que se refería la Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León objeto del recurso contencioso planteado.

Por lo tanto, solucionado el problema planteado por el reclamante, se dio por concluida la intervención de esta Institución.

Es frecuente que este tipo de quejas, las relativas al retraso en la ejecución de sentencias, se planteen con relación a las dictadas en el orden jurisdiccional civil, en supuestos en los que la parte interesada ni siquiera ha instado la ejecución ante el Juzgado. En tales casos, sin perjuicio de rechazar la queja, se informa a los reclamantes del carácter rogado de esta Jurisdicción, lo que significa que no se va a ejecutar de oficio la resolución dictada y sí sólo cuando la parte favorecida por el fallo así lo solicite.

8. Otras cuestiones relacionadas con la Administración de Justicia

8.1. Principio de reserva y confidencialidad en la actuación del Procurador del Común

Como es sabido, los arts. 12.5 y 17 de la Ley 2/1994, 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, obligan a mantener en secreto, en todo caso, el nombre de las personas que formulen la queja, así como a realizar con absoluta reserva, las actuaciones llevadas a cabo en el curso de una investigación, sin perjuicio de incluir su contenido en los informes a las Cortes, de considerarse necesario.

En la práctica, los Tribunales de Justicia se dirigen a esta Institución solicitando la remisión de copia íntegra o certificación de expedientes concretos tramitados en la misma, como prueba acordada y admitida en los distintos procedimientos judiciales en trámite en los distintos órdenes jurisdiccionales o en el curso de una investigación llevada a cabo en el seno de un procedimiento judicial penal. Ello ha llevado a plantearse la solución a dar a tales peticiones, coordinando la obligación de colaboración con los Juzgados y Tribunales que consagra el art. 118 de la Constitución con el contenido de los preceptos de la Ley 2/1994, antes citados.

Pues bien, tras un análisis pormenorizado de dichos preceptos, se llegó a la conclusión de que la obligación constitucional de colaboración ha de ser total y plena cuando se trata de procedimientos judiciales penales. Por lo tanto, si se solicita copia íntegra de cualquier expediente en supuestos como el comentado, no existe discusión posible y habrá de remitirse en los términos interesados por el correspondiente órgano judicial.

Por el contrario, si la solicitud procede de órganos judiciales ajenos al orden jurisdiccional penal, y salvo en aquellos supuestos, frecuentes en la práctica, en que es el propio reclamante el que, en periodo probatorio del correspondiente procedimiento judicial, solicita la incorporación a los autos, para su ramo de prueba, de la totalidad del expediente tramitado ante esta Institución, no ha de accederse a la solicitud recibida.

El principio de secreto o anonimato acerca de la identidad del reclamante y la reserva de las actuaciones llevadas a cabo con motivo de una queja concreta, no ha de mantenerse cuando, como ya se ha indicado, es el propio reclamante el que formula dicha solicitud en el seno de un proceso judicial concreto. En tal caso es el propio interesado el que desvela su identidad al formular su solicitud ante los Tribunales de Justicia y, por lo tanto, esa obligación de secreto a que alude el art. 12.5 de la Ley 2/1994, puede cesar.

La confianza en que se basa el correcto funcionamiento de esta Institución, obliga a actuar con cautela. No hay duda de que aquella confianza puede romperse si la información obtenida en el curso de una investigación y el contenido de la queja y la identidad de su autor llegaran a hacerse públicas por cualquier vía, al margen de los supuestos concretos ya mencionados.

8.2. Peticiones de asesoramiento

Viene siendo habitual que los ciudadanos se dirijan a esta Institución solicitando una labor de asesoramiento jurídico, sin relación alguna con quejas relativas a la actuación de órgano administrativo alguno sujeto a su control y supervisión.

Así ha ocurrido, entre otros, en los expedientes **Q/2331/00, Q/2484/00 y Q/2489/00,** supuestos en los que el ciudadano solicita del Procurador información y asesoramiento en derecho sobre la vía y forma adecuada de defender sus intereses ante un conflicto concreto, pendiente ya un proceso judicial o cuando éste todavía no se ha iniciado.

En todos los supuestos mencionados se ha informado a los reclamantes sobre las funciones de esta Institución. Concretamente se les ha indicado que el asesoramiento que puede prestar se limita a la aclaración de cuestiones formales relativas a la presentación del escrito de queja así como a la derivación hacia otros recursos y servicios más adecuados a los problemas reflejados. Expresamente se ha rechazado la extensión de tal función a la resolución de consultas precisadas de un asesoramiento técnico-jurídico, al ser ésta una función que corresponde de forma exclusiva y excluyente a los Abogados Colegiados en ejercicio (art. 9 del Estatuto General de la Abogacía), dedicados profesionalmente a la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos o al asesoramiento y consejo jurídico, correspondiéndoles, en suma, la protección de todos los intereses que sean susceptibles de defensa jurídica.

De extender las funciones de asesoramiento recibidas en esta Institución más allá de los términos arriba concretados podría, por tanto, producirse una intromisión ilegítima en las funciones y competencias propias de otras profesiones.

En este sentido se sigue la misma línea de actuación que indica el art. 4 del Reglamento 1/1998, del Consejo General del Poder Judicial, de tramitación de quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales. Dicho precepto establece, a propósito de la información que puede suministrarse a los interesados antes de presentarse una queja o denuncia, que la misma no podrá afectar al contenido de la potestad jurisdiccional que privativamente corresponde a los Juzgados y Tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 117 de la Constitución Española, ni a las funciones de asesoramiento jurídico, representación y defensa en el proceso legalmente atribuidas a los profesionales del Derecho competentes (abogados y procuradores).

8.3. Traslado de actuaciones a otros órganos, como consecuencia de solicitudes de intervención ante otras Instituciones

Por último, dentro de este apartado, conviene hacer referencia a supuestos concretos planteados ante esta Institución en los que lo pretendido por el ciudadano es la intervención del Procurador ante otras instituciones en relación con determinados comportamientos, aparentemente delictivos. Así ocurrió en el expediente **Q/2442/00** en el que se denunciaba el comportamiento del vecino de una localidad que mantenía atemorizados al resto de los habitantes de la misma. Supuesto en el que se dio traslado de los hechos al Ministerio Fiscal y a la Delegación del Gobierno a los efectos oportunos y por si procediera, de no hallarse en curso ya, el inicio de alguna actuación de investigación o hasta la incoación de algún procedimiento penal**.**

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

Expedientes Área 103

Expedientes remitidos a otros Defensores 33

Expedientes admitidos.....41

Expedientes rechazados 22

Como en años anteriores en este capítulo del informe, dedicado a Economía y Hacienda, se constatan las reclamaciones presentadas por los ciudadanos motivadas por la actuación de la Administración Tributaria.

En términos estadísticos, el nivel de formulación de reclamaciones relativas a estas cuestiones se muestra muy parejo respecto a las del ejercicio anterior. En general detectamos que la problemática origen de la mayoría de las quejas se repite anualmente con pequeñas particularidades.

Ocupan, por tanto, el análisis de esta área cuestiones objeto de reclamación relativas a los conceptos de gestión, liquidación y sobre todo recaudación de tributos, aunque también se ha detectado la existencia de quejas que giran sobre embargos producidos en supuestos de falta de pago de recibos por tasas o tributos de carácter periódico, en los que al no ser preciso en subsiguientes periodos la notificación individual, surgen problemas que los reclamantes concretan en su falta de conocimiento hasta que se produce el apremio.

En materia tributaria la intervención de las distintas Administraciones Públicas resulta especialmente interdependiente. La gestión, liquidación, inspección o recaudación de los distintos tipos de ingresos públicos se hace depender, en cuanto a la intervención de unas u otras Administraciones, de numerosos condicionantes. Así, la liquidación de determinado impuesto está asignada a una instancia, mientras que la recaudación final puede resultar encomendada a otra. Esta dispersión funcional no resulta fácilmente comprensible ni asimilable por el ciudadano, que se encuentra habitualmente muy desorientado respeto de los cauces de relación o impugnación que le asisten como contribuyente.

Resulta elocuente, asimismo, que muchas de las reclamaciones que nos envían siguen viniendo motivadas por la disconformidad de los ciudadanos con las notificaciones y los avisos informativos recibidos en vía ejecutiva en el procedimiento administrativo de apremio, con el agravante de las dificultades que muchos contribuyentes tienen para una correcta comprensión de los actos administrativos que se realizan en vía ejecutiva.

En la mayoría de las quejas presentadas, subyace el uso administrativo denunciado, consistente en la no resolución expresa en tiempo y forma de las distintas peticiones formuladas.

Sobre este punto, esta Institución ha tenido la ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, recordando, insistentemente, que el deber de dar respuestas a todas las solicitudes que formulan los interesados es una obligación fundamental de la Administración para con los ciudadanos y como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

El Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre Sucesiones, en cuanto tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, son causa de diversas quejas de los ciudadanos respecto de la actuación administrativa de la Hacienda Autonómica.

En estos tributos se siguen planteando quejas sobre las comprobaciones de valores realizadas por la Hacienda Autonómica, el retraso en la práctica de las liquidaciones complementarias con el consiguiente pago de intereses por los ciudadanos, la improcedencia de algu-

nas liquidaciones, y la consiguiente devolución de ingresos indebidos en los casos en los que los ciudadanos tienen pagadas las correspondientes liquidaciones.

Como denominador común, en los expedientes de quejas relacionados con la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, se pone de manifiesto el problema que supone para el contribuyente la ausencia de definición normativa del concepto de valor real. Dicha problemática viene determinada, esencialmente, por la dificultad que encierra la determinación del valor real, dada la indefinición y ambigüedad del mismo.

La mayoría de las actuaciones realizadas en el ámbito de los tributos locales se refiere al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, una de las figuras más importantes del sistema impositivo local, tanto por el número de contribuyentes afectados por el mismo como por las consecuencias que en el procedimiento recaudatorio se producen. Los motivos fundamentales de reclamación en relación a este impuesto consisten básicamente en deficiencias cometidas por las Administraciones intervinientes en la gestión de este impuesto, fundamentalmente en los procedimientos de gestión y recaudación, si bien debemos advertir que en muchas ocasiones las deficiencias tributarias *strictu sensu* lo que nos ha permitido conocer es la gran confusión de los ciudadanos sobre la Administración competente en cada caso y a la que deben dirigirse con ocasión de las diferentes cuestiones que pueden derivarse del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Por lo que respecta a la gestión catastral del Impuesto sobre Bienes Inmuebles encomendada al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda, es corriente que los ciudadanos muestren su disconformidad con las revisiones catastrales realizadas en los municipios debido al impacto que supone al producirse un aumento de la carga fiscal (**Q/130/00**, **Q/387/00**, **Q/1916/00)**.

La determinación del valor catastral de los bienes inmuebles resulta de suma importancia en el sistema tributario español, especialmente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ya que el art. 64 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales identifica la base imponible del tributo con el citado valor.

En un gran número de supuestos -principalmente en fase recaudatoria- las causas que explican la deficiente actuación administrativa se centra en la insuficiencia de mecanismos elementales de coordinación, cuya ausencia revierte finalmente en perjuicio fácilmente evitable para los contribuyentes.

Las quejas relativas al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana siguen versando con frecuencia sobre errores en las liquidaciones o la improcedencia de su exacción por prescripción.

En el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se han planteado las similares cuestiones ya tratadas en anteriores informes, como la doble imposición generada por la intervención de varios municipios a la hora de liquidar el impuesto (**Q/1423/00**) o las liquidaciones incorrectas a los anteriores sujetos pasivos, o por vehículos exentos, y la consiguiente devolución de ingresos indebidos de estas liquidaciones.

Igualmente, los supuestos de doble imposición entre IVA y el Impuesto sobre Transmisiones (**Q/1919/00**) continúan ocupando los motivos de queja de los ciudadanos sin que se observen claros síntomas de mejoría en un anormal comportamiento de las Administraciones que dejan sobre la iniciativa del contribuyente la carga de la superación de una duplicidad impositiva, que debería ser resuelta previamente por quienes resultan responsables de una doble imposición.

Las quejas recibidas respecto a los impuestos estatales se centran en el IRPF, especialmente, en las dificultades surgidas en su aplicación, pero también en diversos aspectos de su regulación. No obstante hay que señalar que estas quejas son remitidas al Defensor del Pueblo, al estar fuera de la competencia del Procurador del Común las cuestiones planteadas en las mismas (**Q/689/00, Q/1261/00, Q/1746/00, Q/1800/00, Q/1978/00, Q/2032/00, Q/2308/00,** y **Q2400/00**).

Los ciudadanos que se dirigen al Procurador del Común para plantear quejas relativas al procedimiento económico-administrativo siguen insistiendo, en su mayoría, en los graves retrasos producidos en la emisión de los fallos de sus reclamaciones (**Q/1248/00, Q/2200/00).**

Esta Institución en las comunicaciones dirigidas a los propios Tribunales Económico-Administrativos se les ha recordado el deber de resolver en el plazo máximo de un año las reclamaciones presentadas, dado que se ha observado que se ha tardado en ocasiones dos, tres e incluso más en dictar las resoluciones pertinentes.

El grado de colaboración obtenido de la Administración puede considerarse correcto, si bien se producen, muy frecuentemente, retrasos en las contestaciones que provocan dilaciones importantes en la tramitación de algunas quejas. En este sentido hemos de reseñar la falta de colaboración por parte del Ayuntamiento de Sobrado (León) en la tramitación del expediente **Q/1514/99** obstaculizándose con dicha actitud la investigación necesaria para dirimir la existencia o no de irregularidad en los hechos denunciados por los ciudadanos ante esta Institución, en materia de contribuciones especiales.

1. TRIBUTOS

En este apartado comentaremos aquellas quejas referidas a la Hacienda Autonómica y Local y que afectan, por tanto, a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León y a las Corporaciones Locales, así como a diversos Organismos Autónomos de Gestión Tributaria.

De las quejas hasta ahora recibidas relativas a tributos, podemos concluir que las mismas tratan principalmente de las siguientes cuestiones: notificaciones de valores, errores en la determinación de elementos que configuran el impuesto en cuestión, devolución de ingresos indebidos y comprobación de valores.

Las quejas sobre la actuación de las entidades locales en la gestión de los tributos se refieren principalmente a la falta de conocimiento por parte del contribuyente de la existencia de la deuda, ya que en la mayoría de los casos, los tributos municipales -Tasas y Precios Públicos, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica e Impuesto sobre Bienes Inmuebles Urbana y Rústica-, son de cobro periódico, por lo que al no hacer falta notificar individual y expresamente al ciudadano la cuota que ha de pagar, en caso de olvido por parte de éste, la siguiente noticia que tiene es la Providencia de Apremio de los Servicios de Recaudación de las Diputaciones Provinciales o de los propios Ayuntamientos titulares de la deuda. Resulta por ello conveniente la domiciliación bancaria de estos tributos, ya que favorece tanto a los propios ciudadanos como a las diferentes Administraciones Públicas.

En cuanto a los impuestos cedidos a la Comunidad Autónoma (Transmisiones Patrimoniales y Sucesiones) se siguen planteando quejas sobre las comprobaciones de valores realizadas por la Hacienda Autonómica, el retraso en la práctica de las liquidaciones complementarias con el consiguiente pago de intereses por los ciudadanos, la improcedencia de algunas liquidaciones y la consiguiente devolución de ingresos indebidos en los casos en los que los ciudadanos tienen pagadas las correspondientes liquidaciones.

1.1. Impuestos sobre bienes inmuebles

En el ámbito de los tributos locales, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sigue generando numerosos problemas. Por un lado, en su vertiente de tributo de cobro periódico y las incidencias que acarrea su notificación edictal; por otro, en cuanto a los errores detectados a la hora de fijar el valor catastral de los inmuebles y su repercusión en la cuota que se debe pagar.

Las normas para calcular el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, cuyos datos y descripción constituyen el catastro inmobiliario urbano, vienen recogidas en el RD 1020/1993, de 25 de junio, sobre normas técnicas de valoración y cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, desarrollado por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de octubre de 1998.

El procedimiento encaminado a la liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles permite diferenciar con base en el art. 77 de la Ley reguladora de las haciendas Locales, dos categorías de actos que tienen sustantividad propia en cuanto que son realizados por distintas Administraciones Públicas y están sometidos a diferentes regímenes impugnatorios.

Estos actos son los de gestión catastral, que pueden ser incluso objeto de reclamación económico-administrativa, y los de gestión tributaria *strictu sensu*, que son competencia de los respectivos Ayuntamientos titulares del impuesto.

Este diferente marco competencial establecido por la Ley reguladora de las Haciendas Locales ha supuesto un importante grado de confusión en los ciudadanos que, en no pocas ocasiones, plantean sus reclamaciones al Ayuntamiento cuando deberían plantearlas ante la Gerencia Territorial del Catastro o a la inversa (**Q/2245/00**).

La confusión expuesta, provocada por la distribución de competencias que establece la propia Ley reguladora de las Haciendas locales, se ve aumentada en los casos en los que la gestión tributaria no se realiza por el Ayuntamiento titular del impuesto, sino por la Diputación Provincial u otro organismo en el que se ha delegado dicha gestión; supuesto en el que, ante una liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el ciudadano tiene tres posibles Administraciones a las que dirigirse desconociendo a cuál de ellas hacerlo (**Q/2506/00**).

Asimismo, se han detectado algunas irregularidades en la exigencia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles al propietario que han adquirido el bien con posterioridad al ejercicio cuyo pago se reclama (**Q/1525/00**). En estos casos, aunque por mandato de la ley el bien está afecto al pago de la deuda tributaria según establece el art. 41 de la Ley General Tributaria, para poder derivar la responsabilidad al adquirente es precisa la previa declaración de insolvencia del anterior propietario tras el correspondiente procedimiento ejecutivo.

En cuanto al resto de situaciones denunciadas en las quejas recibidas, se siguen planteando cuestiones como liquidaciones giradas a quienes no son propietarios ni sujetos pasivos de los inmuebles, devoluciones de ingresos indebidos y retraso en la resolución de recursos (**Q/2482/00).**

En la queja **Q/2000/99** el reclamante propietario de una vivienda cuestionaba la procedencia de la liquidación, girada por la Oficina de Recaudación del Ayuntamiento de Zamora, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana correspondientes a los ejercicios 1994 y 1995. Sometía a nuestra consideración, en definitiva, si dicha liquidación podía constituir un supuesto de duplicidad en el pago por dicho concepto tributario, ya que entendía que había sido sufragado por la anterior titular.

Para determinar si por parte de la Administración Local se había producido alguna actuación irregular, fue preciso solicitar un informe sobre el particular.

El Ayuntamiento de Zamora, en respuesta a nuestro escrito nos dio traslado de un informe del siguiente tenor literal:

«Con fecha 18 de septiembre de 1998 D. X, sujeto pasivo del citado Impuesto, formuló reclamación contra las referidas liquidaciones en la que instaba la anulación de las mismas por la duplicidad en el pago del tributo, dado el abono de la deuda tributaria por la totalidad del inmueble por parte de la anterior titular del mismo, con independencia de la alteración jurídica del bloque derivada de la protocolización de la Escritura de División Horizontal del año 1991.

En relación a lo expuesto debemos de considerar lo siguiente:

1º Que la totalidad del inmueble correspondía en su titularidad a una sola persona, considerándose de este modo el inmueble como una unidad física y jurídica, lo que dio lugar a su consideración como único objeto tributario a los efectos de su tributación.

2º Que con fecha 9 de septiembre de 1991, fue alterada la naturaleza jurídica del bien por cuanto sobre el mismo se practicó una División Horizontal dando lugar a tantas fincas registrales independientes como departamentos integraban el citado documento.

3º Del expediente administrativo no se deduce la declaración de dicha alteración por parte del contribuyente ante la Administración Tributaria competente, por lo que los recibos del inmueble continúan girándose como una unidad catastral.

4º Conocida la transmisión de determinado departamento integrante del inmueble por la titular del bloque a favor del ahora recurrente, se procedió a la emisión de liquidación de recibo individualizado por la unidad física y jurídica independiente transmitida mediante Escritura Pública de compraventa.

Considerando que el recurrente fundamenta su escrito en el hecho de que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles recae sobre el bien y no sobre la propiedad, y que tal aserto está en clara contradicción con lo dispuesto en la propia Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de Haciendas Locales, por cuanto ésta regula el hecho imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, por la propiedad o titularidad de los bienes inmuebles, regulando en su artículo 65 de forma inequívoca la condición de sujeto pasivo del Impuesto que la figura del propietario del inmueble, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General Tributaria, por el cual se dispone que la posición de sujeto pasivo y demás elementos de la obligación tributaria, no podrán ser alterados por actos o convenios de los particulares, reforzando dicho argumento al manifestar que tales actos y convenios no surtirán efecto ante la Administración sin perjuicio de sus consecuencias jurídico privadas, hemos de manifestar las siguientes conclusiones:

La consideración del inmueble como una unidad física y jurídica cuya titularidad correspondía a un único contribuyente dio lugar a la emisión de un único recibo del Impuesto.

La protocolización de la Escritura de División Horizontal en el año 1991, supuso el cambio de naturaleza jurídica del inmueble, circunstancia que debió de ponerse de manifiesto ante el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, quien por su parte, ante dicha puesta de manifiesto hubiera debido emitir tantos recibos como fincas registrales independientes se dedujeran de la escritura.

Por la Administración Tributaria de este Ayuntamiento se tuvo conocimiento de la citada División Horizontal por la propia escritura de compraventa de uno de los departamentos que integraban el inmueble.

Los Presupuestos de hecho anteriormente numerados han dado lugar a las siguientes consecuencias jurídicas tributarias ante ésta Administración:

Improcedencia de las liquidaciones emitidas como recibo único al titular de la totalidad del inmueble debiéndose practicar tantas liquidaciones como departamentos integran el régimen de propiedad horizontal, siendo única parte interesada en dicho procedimiento Dª.Y como sujeto pasivo del Impuesto.

Procedencia de la emisión de liquidaciones individuales para cada una de las fincas registrales independientes considerando como sujeto pasivo el titular del inmueble a la fecha de devengo.

El ámbito temporal de aplicación de las citadas alteraciones a la relación jurídico tributaria, se limita al período de prescripción del Impuesto.

Conclusiones:

- El sujeto pasivo ha recibido notificación adecuada y emitida conforme a derecho y a los presupuestos de hecho que sirven como fundamento al devengo del Impuesto, al habérsele practicado liquidación individualizada por la finca cuya titularidad le corresponde por el período liquidado.

- El resto de relaciones tributarias deben mantenerse con la anterior titular del inmueble, resultando ajena al presente procedimiento y sin que los posibles pactos privados entre ambas partes resulten de aplicación para la Administración.

El reclamante, D. X, ha recibido notificación del citado expediente en el que se le pone de manifiesto las mismas conclusiones de las hasta ahora expuestas, dándole pie de Recurso Contencioso-Administrativo como forma jurídica de legítima defensa, habiendo recibido dicha Comunicación de Decreto con fecha 12 de noviembre de 1999, fecha notoriamente anterior a la del escrito del Procurador del Común (7 de enero de 2000), de lo que se deduce que o bien el interesado no ha pre-

sentado ante esa Institución la totalidad del Expediente del que tiene conocimiento, o bien, por ésta última, se ha admitido a trámite queja improcedente dado que de la misma no se deduce indefensión, toda vez que las actuaciones de la Administración se deducen del propio escrito fundadas a derecho y a los presupuestos de hecho, ofreciendo al interesado la tutela y protección jurisdiccional que la legislación vigente ofrece.»

A la vista de la información facilitada al respecto, entendimos que la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación, no resultando posible apreciar que en relación con la misma el Ayuntamiento de Zamora hubiera incurrido en irregularidad o contravención alguna a la que pudiéramos referir nuestra actuación, razón por la que, en último término, comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo del expediente.

No obstante lo anterior, consideramos oportuno realizar al reclamante las siguientes puntualizaciones de carácter legal:

Una de las obligaciones que tiene todo contribuyente o sujeto pasivo de un tributo, es la de poner en conocimiento de la Administración gestora de aquél, los hechos o circunstancias de trascendencia tributaria que incidan, tanto en su condición de sujeto pasivo, como en el objeto sobre el que se aplique el gravamen en cuestión, declaración del contribuyente que resulta, como obligación general, de lo establecido en el art. 101-a) de la Ley General Tributaria de 28 diciembre 1963, en cuanto se determina que la gestión de los tributos se iniciará por declaración o iniciativa del que, en su condición de obligado al cumplimiento de una prestación Tributaria, tenga la condición de sujeto pasivo, declaración que, a mayor abundamiento, y por lo que al Impuesto sobre Bienes Inmuebles concretamente se refiere, deviene obligatoria en virtud de lo establecido en el art. 77 de la Ley 39/88, así como el RD 1448/1989 que desarrolla el citado precepto de la Ley de Haciendas Locales; pues bien, en el citado precepto se establece la obligación de declarar cualquier alteración sustancial de orden físico, o de carácter económico o jurídico que se produzca en el suelo o en las construcciones.

En el caso que nos ocupa D.ª Y no cumplió con dicha obligación en el año 1991. Por ello se le había seguido girando las liquidaciones del IBI si bien, como reconoce la propia Administración Local, de manera incorrecta desde el año 1994, momento en el que D. X como propietario del inmueble, y por consiguiente sujeto pasivo, debía hacer frente al pago del tributo hoy cuestionado.

1.2. Impuesto sobre vehículos a motor

Como en años anteriores, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica ha suscitado algunas quejas relacionadas, por un lado, con la potencia fiscal que determina la cuota que se debe pagar, y, por otro, con la verificación de determinados requisitos para la aplicación de exenciones, particularmente respecto a los vehículos para las personas con discapacidad.

Persisten las excesivas demoras, por parte de los Ayuntamientos a la hora de resolver dentro de los plazos establecidos las reclamaciones de los contribuyentes relativas al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica **(Q/397/00, Q/659/00, Q/1423/00).**

Los errores en las liquidaciones de este impuesto y la consiguiente devolución de los ingresos indebidos es, asimismo, motivo de frecuente denuncia por parte de los ciudadanos.

En este sentido hemos de indicar que la improcedencia de las liquidaciones puede deberse a distintas causas, si bien las más frecuentes corresponden a liquidaciones giradas a los anteriores sujetos pasivos que han transmitido o dado de baja el vehículo **(Q/707/00)** y en alguna ocasión, liquidación de vehículos que gozan de exención legal y sin embargo son liquidados **(Q/397/00**).

Este impuesto es un tributo de carácter real, naturaleza directa y estructura patrimonial, que somete a tributación la titularidad de ciertos elementos patrimoniales, los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por la vía pública. La aptitud del vehículo para circular por la vía pública se determina de forma objetiva, sobre la base de inscripción o matriculación en los registros públicos correspondientes; y los titulares de esos vehículos tienen el deber de notificar a la Jefaturas de Tráfico cualquier cambio operado en su titularidad, calificándose el incumplimiento de ese deber como infracción fiscal.

Es de rigor señalar que mucha controversia suscita en la práctica lo establecido en el art. 95 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuando señala que son sujetos pasivos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica las personas físicas o jurídicas y las entidades, a que se refiere el art. 33 de la Ley General Tributaria, a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación.

Dada la relativa frecuencia con que se realizan las transmisiones de vehículos sin proceder al cumplimiento de las formalidades exigidas por el Código de la Circulación, se produce en estos casos una discordia entre el titular registral y el titular real de los vehículos en cuestión, aunque las Corporaciones Locales, por ser el único dato que les consta, siguen girando la pertinente liquidación a nombre de quien ya no es el verdadero propietario del correspondiente vehículo.

Ante esta situación lo usual es que quien ya no es el titular y, sin embargo se ve requerido a efectuar el pago del impuesto, reaccione poniendo de manifiesto que ya no es él quien debe verse incidido por el tributo.

A juicio de esta Institución el art. 95 de la LRHL no contiene más que una mera presunción *iuris tantum* acer-

ca del sujeto pasivo de este impuesto, prueba ésta que, en consecuencia, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario, al tratarse el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de un tributo directo que lo que grava es la Titularidad real de los vehículos.

Llegamos a la convicción que desde el momento en que el transmitente comunica a la Jefatura de Tráfico las respectivas transmisiones operadas en el vehículo, deja de ser titular, según se infiere *sensu contrario* del art. 247.I.3 del Código de la Circulación, de los vehículos transmitidos y, por ende, sujeto pasivo de la relación tributaria a efectos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Afortunadamente esta cuestión ha quedado definitivamente resuelta con la nueva redacción dada en el RD 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

En esta línea de planteamientos y soluciones, hemos de resaltar igualmente que la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, supone un nuevo marco de relaciones entre los contribuyentes y la Administración Tributaria. En efecto, ha introducido modificaciones cuya trascendencia está quedando puesta de manifiesto en las distorsiones que en el funcionamiento habitual de la Administración Tributaria se estaban poniendo de manifiesto.

A continuación destacamos algunas de las quejas presentadas en relación a este impuesto.

En el expediente **Q/397/00** un ciudadano minusválido acudía a la Institución para denunciar que había recibido una Notificación de Apremio y Requerimiento de pago por el concepto del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente a los ejercicios 1999 y 2000, a pesar de haberle sido reconocida, por el Ayuntamiento de Palencia, la exención en el Impuesto de referencia del turismo de su propiedad. Una vez admitida su queja iniciamos las gestiones de investigación, con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto, y proporcionar al reclamante una exacta información del estado de la cuestión en el tiempo en que se produjo la apertura del expediente.

Remitido por el Ayuntamiento de Palencia el informe solicitado por esta Institución, se reconoció, en primer lugar, el derecho al disfrute de la exención en las cuotas del IVTM a todo aquél que dispusiera de un único vehículo adaptado para su conducción por personas con discapacidad física, siempre que la potencia del vehículo no superase los 14 caballos, cuando la minusvalía del titular fuera inferior al 65%, o cuando no superase 17 caballos y el grado de minusvalía del titular fuera igual o superior al 65%.Como consecuencia de ello, se procedió a resolver la pretensión del reclamante estimando la exención interesada; si bien el Ayuntamiento de Palencia nos participó el trámite seguido en relación con este contribuyente:

"En el último trimestre de 1.998, el Sr. X adquirió el indicado vehículo, adaptado para su conducción por minusválido y solicitó la exención del IVTM, que le fue otorgada, a propuesta del Servicio de Administración Tributaria del mes de diciembre, aunque la resolución del órgano competente no se formalizó hasta el 20 de enero de 1.999. Al recibir la notificación, el interesado entendió, razonablemente, que se mantenía el beneficio fiscal para ese año y sucesivos. Sin embargo, en el interín, la Ley 50/98, de 30 de diciembre, había modificado el artículo 94 -exenciones en IVTM por minusvalía- de la Ley 39/88, reguladora de las Haciendas Locales, lo cual dio lugar a interpretaciones diversas, según se recoge extensamente en el acuerdo de la Concejala Delegada de 19 de mayo de 2.000, y a la inclusión del citado vehículo en el padrón del IVTM de 1.999 y 2.000, por entender que no se cumplían los requisitos de la nueva disposición legal.

El 6 de septiembre de 1.999, la Recaudación notificó el apremio por impago de aquel recibo, sin que el interesado formulara recurso alguno en plazo. Por escrito de 25 de febrero de 2.000, el Sr. X solicitó la anulación de los recibos pendientes y compareció personalmente en el Servicio de Administración Tributaria, donde se le informó de las dudas respecto al criterio interpretativo y de las consultas que demorarían la resolución de su petición, pasándose nota a Recaudación, donde se suspendió la cobranza, desde el 23 de marzo del 2.000, para evitar perjuicios al contribuyente y así se le hizo saber al interesado, sin exigirle presentación de garantía, por tratarse de un supuesto excepcional.

A pesar de ello, el Sr. X formuló la queja a que se contrae el presente, a la cual ha de objetarse que a su escrito de 25 de febrero de 2.000 no puede atribuírsele la naturaleza de recurso de reposición, según se regula en el artículo 14 de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, por lo cual no resulta de aplicación lo dispuesto en el apartado L del repetido texto legal a efectos del silencio negativo y del ejercicio de acciones en vía jurisdiccional sino lo determinado en el artículo 23 de la Ley 1/98, de 26 de febrero; en la Disposición Adicional Quinta y en el artículo 105 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre. Si un acto firme y consentido, en cuanto se refiere a la cuota del ejercicio 1.999. El recurso de reposición podría interponerse, en su caso, contra el acuerdo de estimación o desestimación de la solicitud de 25 de enero de 2.000.

Por último, me permito hacer constar que las limitaciones de personal, la complejidad de los trámites tributarios y el volumen ingente de altas, bajas, peticiones, reclamaciones, recursos y liquidaciones, no siempre permite respetar estrictamente los plazos de resolución establecidos, particularmente en asuntos como el que nos ocupa, que suponen la adopción de un criterio en materia de beneficios fiscales, cuya interpretación restrictiva es obligada, de acuerdo con la Ley General Tributaria, la doctrina y la jurisprudencia y que, sin embar-

go, afecta a colectivos a los que somos particularmente sensibles. En este caso, parecen haberse respetado los plazos legales y, de otra parte, se ha otorgado al contri - buyente toda la protección posible por parte del Ayunta - miento, suspendiendo la cobranza sin garantía y admi - tiendo su petición, a pesar de que no utilizó en tiempo y forma las vías de impugnación legalmente estableci - das."

A la vista de la información facilitada al respecto, entendimos que el problema planteado había encontrado una solución satisfactoria, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, comunicamos al reclamante la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo de su expediente.

Un supuesto diferente, relativo al Impuesto sobre Vehículos, es el examinado en el expediente **Q/915/00.** En la referida queja se denunciaba la situación de indefensión padecida por un ciudadano zamorano al haber sido desestimada, por la Jefatura Provincial de Tráfico de Zamora, su solicitud de devolución de ingresos indebidos, lo que consideraba contrario a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta del RD 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

Al efecto el compareciente aludía que habiendo acudido a la Jefatura Provincial de Tráfico de Zamora -en noviembre de 1999- para solicitar la matriculación del ciclomotor de su propiedad (aportando, para ello, los documentos expedidos por el Ayuntamiento de Santa Cristina de la Polvorosa en los que se detallaban y describían las características del ciclomotor, inscrito en el Padrón Municipal, y se acreditaba haber satisfecho en su totalidad el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente al año 1999) se le había cobrado "indebidamente" una tasa por importe de 2.575 pesetas.

Pues bien, examinado el Acuerdo de desestimación al Recurso interpuesto por el compareciente esta Institución pudo comprobar que la razón esgrimida por la citada Jefatura no fue otra que*:"...no aparece justificado que dicho vehículo estuviera dado de alta con fecha anterior al 27 de julio de 1999 en su Ayuntamiento, fecha en que entró en vigor el nuevo Reglamento de Vehículo...*"

Admitida la queja a trámite, solicitamos el preceptivo informe a la Jefatura Provincial de Tráfico de Zamora destacando el contenido del art. 93.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. De este modo se indicó que lo que realmente configuraba el hecho imponible del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica no era en sí la titularidad del vehículo, sino su inscripción y matriculación en el Registro correspondiente, como parece que se desprendía de las alegaciones del compareciente.

Recibido el informe de la Jefatura Provincial de Tráfico, en el mismo se decía que, reconsiderado el asunto, se había procedido a iniciar un nuevo expediente de devolución de la tasa cobrada al reclamante en la matriculación de su ciclomotor. Por ello, procedimos a la finalización de nuestras actuaciones y al archivo del expediente en cuestión, al haberse solucionado finalmente el problema sometido a nuestra consideración.

En la queja **Q/1585/00** se solicitó, con carácter previo a la decisión de admisión a trámite de la reclamación, un informe a la Jefatura Provincial de Tráfico de Zamora al objeto de conocer si la solicitud de baja, que decía haber cursado el compareciente sobre el vehículo de su propiedad había sido debidamente tramitado, ya que, según se nos ponía de manifiesto, el Ayuntamiento de Zamora seguía girándole las correspondientes liquidaciones del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

En este supuesto hizo falta proporcionar al promovente de la queja determinada información aclarando ciertos aspectos controvertidos que planteaba en su escrito.

En primer término se le clarificó que lo que en su día tramitó no había sido, como creía, una baja definitiva del camión sino la solicitud de una baja temporal, la cual no pudo culminarse; razón última por la que el Ayuntamiento de Zamora le seguía girando los recibos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

En efecto, del conjunto de las actuaciones obrantes en el expediente, aportado por la Dirección General de Tráfico, se pudo comprobar que, si bien el reclamante había solicitado la baja temporal del vehículo en cuestión, presentación que hizo en fecha 28-6-96, la misma no pudo llevarse a cabo por haber resultado destruido el vehículo de su propiedad en un incendio, circunstancia ésta que no comunicó debidamente a esa Jefatura por lo que la baja solicitada no prosiguió su curso.

Por consiguiente se significó al compareciente que, conforme previene el art. 100 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre reguladora de las Haciendas Locales, le incumbía a él la obligación de dar de baja definitiva al vehículo, para lo cual debía notificarlo formalmente a la Jefatura Provincial de Tráfico en Zamora. En el momento en que dicho expediente se tramitara, podría obtener la baja en el Padrón Municipal del Ayuntamiento de Zamora a los efectos oportunos.

No obstante lo anterior, se le advirtió que la Jefatura Provincial de Tráfico no tramitaría su expediente si no acreditaba previamente el pago del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el cual venía siendo exigido correctamente por el Ayuntamiento de Zamora.

En la queja **Q/1423/00**, el compareciente planteó un supuesto de doble imposición entre el Ayuntamiento de Segovia y el Ayuntamiento de Orense. Finalmente nos fue comunicado la solución de la controversia. En esta ocasión, el Ayuntamiento de Segovia procedió a tramitar

la devolución de ingresos indebidos una vez detectado el error padecido.

1.3. Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana

El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un impuesto directo de devengo no periódico, sino instantáneo, municipal y de establecimiento voluntario por los Ayuntamientos a quienes corresponde íntegramente su gestión.

Constituye el hecho imponible la obtención de un incremento de valor experimentado por terrenos de naturaleza urbana, puesto de manifiesto como consecuencia de: transmisión de la propiedad de terrenos urbanos por cualquier título; ó constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre dichos terrenos.

Son pocas las reclamaciones recibidas en esta Institución relacionadas con la liquidación de este impuesto. En su mayoría las quejas se producen cuando el impuesto se exige en régimen de autoliquidación, en concurrencia con los Impuestos sobre Trasmisiones Patrimoniales y Sucesiones.

El art. 111 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales autoriza a los Ayuntamientos a establecer con carácter general el régimen de autoliquidación, imponiendo a los sujetos pasivos la obligación de presentar la declaración.

Se constata que, en ocasiones, los contribuyentes no presentan las autoliquidaciones del tributo en la creencia de que con la autoliquidación de los Impuestos sobre Transmisiones o sobre Sucesiones, son las corporaciones municipales quienes deben exigir el impuesto sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. El incumplimiento de la citada obligación determina el abono de la cuota con el recargo e intereses de demora, y constituye infracción tributaria con arreglo a las normas generales de los art. 77 a 89 de la Ley General Tributaria.

En otros supuestos (como por ejemplo en el expediente **Q/1090/00**), el problema derivó en una interpretación errónea de lo que constituye la base imponible del tributo.

En la citada queja **Q/1090/00**, los reclamantes denunciaban que el Ayuntamiento de Pola de Gordón, sito en la provincia de León, había tomado como Base Imponible del impuesto el 100% de un valor estimado (que no coincidía con el valor catastral) de una finca a liquidar, lo que había contribuido a generar unos errores de cálculo con el resultado de una cuota a pagar muy superior a la debida.

De la documentación obrante en el expediente, esta Institución dedujo que se había liquidado el impuesto sin haber tenido en cuenta que se había producido no sólo una transmisión hereditaria, sino también la disolución de la sociedad de gananciales. Este hecho resultaba relevante jurídicamente hablando, ya que en pago de la mitad de gananciales, que correspondía a la viuda, el Ayuntamiento le atribuía la mitad indivisa de la finca cuando conforme lo dispuesto en el art. 106, 1. a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, está exenta.

Además, respecto de la otra mitad existía por imperativo de la Ley dos llamamientos sucesorios: el que se hacía a favor de la hija del causante y el usufructo vidual.

En virtud de ello, esta Institución entendió que el objeto de la transmisión hereditaria no lo constituía la totalidad de la finca, como así lo había entendido la Corporación Local, sino la mitad de ésta; sobre la que, a su vez, habrían de ser tenidas en cuenta las circunstancias más arriba especificadas para realizar correctamente las operaciones de cálculo, dando lugar todo ello a una liquidación distinta para la esposa del causante como para la hija del finado, ambas sujetos pasivos del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Iniciadas las oportunas actuaciones ha sido necesario requerir en dos ocasiones al Ayuntamiento cuestionado, para contrastar el alcance de las alegaciones vertidas por los reclamantes. Sin embargo, a fecha de cierre del presente informe todavía nos encontramos a la espera de recibir el informe solicitado al efecto.

1.4. Impuesto sobre actividades económicas

El Impuesto sobre Actividades Económicas no es un impuesto que plantee un elevado número de quejas y, las que se suelen formular se refieren, generalmente, al elevado importe de la cuota tributaria de este impuesto, pero no a la improcedencia de la liquidación (**Q/215/00**).

Se trata de un impuesto directo, de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas.

Los problemas de gestión en el Impuesto sobre Actividades Económicas se deben, en general, al carácter censal del mismo, ya que la formación de la matrícula de actividades está encomendada a la Administración Tributaria del Estado mientras que la liquidación, recaudación y revisión del impuesto es competencia municipal. Esta atribución de competencias a Administraciones diferentes origina, también en el caso de este impuesto, problemas a los contribuyentes.

Las reclamaciones recibidas en esta Institución se centran fundamentalmente en la cuantía de las cuotas acordadas por los Ayuntamientos.

En este sentido debe señalarse que la cuota tributaria es la resultante de aplicar las tarifas del impuesto, de

acuerdo con los preceptos contenidos en la Ley de Haciendas Locales y las disposiciones que lo completen y desarrollen, y, en su caso, el coeficiente y el índice acordado por cada Ayuntamiento.

1.5. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales e impuesto sobre sucesiones y donaciones

El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en cuanto tributos cedidos a la Comunidad Autónoma, son causa de numerosas quejas de los ciudadanos castellanos y leoneses respecto de la actuación administrativa de la Hacienda Autonómica.

La determinación del valor real, definido como valor de mercado, de los bienes y derechos objeto de gravamen en el Impuesto de Transmisiones y en el Impuesto sobre Sucesiones, suscita una gran polémica.

Por una parte, la necesidad de que el sujeto pasivo fije el valor real, concepto jurídico abierto, que ha de declarar como base imponible y, por otra, la disconformidad con la comprobación administrativa del valor declarado centran las quejas recibidas, complicando la gestión de los citados impuestos e incrementando el número de reclamaciones económico-administrativas (**Q/230/00, Q/838/00, Q/1408/00, Q/1796/00** entre otros).

En relación con la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, el problema fundamental al que se refieren las reclamaciones recibidas es la ausencia de definición normativa del concepto de valor real, ya que el art. 46 del RDLeg 1/1993, de 24 de septiembre, recoge que "la Administración podrá, en todo caso, comprobar el valor real de los bienes y derechos transmitidos o, en su caso, de la operación societaria o del acto jurídico documentado", por lo que ha sido la doctrina y la jurisprudencia las que han debido aclarar dicho concepto.

Así, el Tribunal Supremo ha entendido que el valor real debe tratarse de lo real y no ilusorio, viniendo, por tanto, determinado por el precio de lo verdadero de una cosa (sentencia de 7 de mayo de 1991) e, igualmente, ha clarificado los requisitos que deben cumplir las notificaciones de las comprobaciones de valores, entre los que hay que destacar el de la motivación, recogido en el art. 124 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, modificada por la Ley 25/1995, de 20 de julio, ya que la falta de este requisito es una de las causas de nulidad de comprobaciones de valores, declarando qué se entiende por motivación suficiente, de forma que ésta se cumple cuando las notificaciones contienen un razonamiento analítico y justificativo que llega una persona no técnica en la materia a comprender el resultado alcanzado en la valoración comprobada por la Administración.

En definitiva, en la medida en que la justificación de la comprobación de valores es una garantía ineludible, es claro que la misma debe ser individualizada y su resultado concretarse de manera que el contribuyente, al que se notifica el que la Administración considera valor real, pueda conocer sus fundamentos técnicos y prácticos y así aceptarlos si llega a la convicción de que son razonables o imposibles de combatir, o rechazarlos porque los repute equivocados o discutibles y en tal caso, y sólo entonces, proponer la tasación pericial contradictoria a la que también tiene derecho, toda vez que obligar al contribuyente a acudir a la referida pericial contradictora, de costoso e incierto resultado, para discutir la comprobación de valores cuando ni siquiera se conocen las razones de valoración propuesta por la Hacienda, colocaría a los ciudadanos en una evidente situación de indefensión frente a posibles arbitrariedades o errores de los peritos de la Administración, a cuyas tasaciones no alcanza la presunción de legalidad de los actos administrativo, dado que las peritaciones, aunque las practique un funcionario, son dictámenes.

En la mayoría de los casos los ciudadanos optan por pagar la deuda correspondiente al valor comprobado para evitar mayores problemas si bien suelen interponer los correspondientes recursos, de modo que cuando estos recursos son resueltos de forma favorable para el contribuyente, generalmente por el Tribunal Económico Administrativo, interponen una nueva reclamación solicitando la devolución de lo indebidamente ingresado.

Debemos destacar que en estos casos hemos observado una gran demora por parte de la Administración Autonómica en tramitar las devoluciones de ingresos indebidos. Así, en la queja **Q/8/00** se detectó que el retraso en la tramitación del correspondiente expediente por parte del Servicio Territorial de Economía y Hacienda de Valladolid superaba los nueve meses.

Por su parte, en la queja **Q/1919/00** el excesivo tiempo transcurrido desde el momento de iniciación del procedimiento -diciembre de 1997-, hasta la adopción del acuerdo de devolución de los ingresos indebidamente cobrados por el Servicio Territorial de Economía y Hacienda en Salamanca -febrero de 2001- evidenciaba un modo de actuar completamente contrario a los principios de economía, celeridad y eficacia que deben presidir la actuación de las Administraciones Públicas, y más concretamente en cuanto a la ordenación del procedimiento.

Preocupa, asimismo, a esta Institución el retraso con que los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda, en general, proceden a resolver los recursos de reposición que los contribuyentes interponen ante las mismas. Ejemplo de ello lo encontramos en los expedientes tramitados bajo los números **Q/763/99, Q/1237/99, Q/1892/99 y Q/2179/99**.

En efecto, en la queja **Q/1237/99** el reclamante denunciaba la falta de resolución al recurso de reposición interpuesto, en fecha 12 de julio de 1999, ante el Servicio Territorial de Hacienda de Valladolid. En el mismo

se recurría la valoración que se había dado a un bien inmueble en ejecución de una resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional, a la que se alegaba una reducción por adquisición de vivienda habitual.

Admitida la queja a trámite, solicitamos de la Administración afectada la emisión de un informe que indicara las razones del retraso que se apreciaba en la resolución del recursos, interesándonos sobre la necesidad de resolver la pretensión del interesado.

Recibido el informe solicitado a la Administración, en el mismo se indicaba que el expediente fue tramitado conforme establece la normativa tributaria, solicitándose el pertinente informe técnico al arquitecto. Una vez emitido el informe y recibido en la Sección de Impuestos Directos, se resolvió el recurso de reposición con fecha 3 diciembre de 1999, procediéndose a su notificación inmediata. Después de varios intentos, la notificación se produce con fecha 17 de enero del 2000; finalizándose la tramitación en la Sección de Impuestos Directos.

A la vista de lo expuesto, esta Institución no pudo pasar por alto una situación como la descrita que evidenciaba una quiebra total de los principios de economía, celeridad y eficacia que debe presidir la actuación de toda Administración Pública (pues en el presente caso se había tardado más de 4 meses en dictarse la correspondiente resolución), y si a ello añadimos que la Ley 2/94, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León vincula especialmente nuestra actuación con éste y los restantes principios contenidos en el art. 103 de la Constitución, y en especial con el art. 12.2 de la mencionada Ley 2/94, resultó obligado dictar una Resolución para que en lo sucesivo se diera cumplimiento a los plazos legalmente establecidos, como máxima garantía para los ciudadanos.

La resolución de esta Institución fue contestada en el mes de mayo de 2000 por el Servicio Territorial de Economía y Hacienda de la Delegación Territorial, en Valladolid, en el sentido que a continuación se detalla: *"los procedimientos tributarios de revisión en materia de Tributos Cedidos que tratan de discrepancias sobre valoraciones, conllevan obligatoriamente el traslado del expediente a la Sección de Inspección-Valoración para que allí se realice la correspondiente tasación del bien, o bienes, objeto del Hecho Imponible recurrido, y por técnicos competentes según la naturaleza de los mismos. Obtenido el informe preceptivo se procede a resolver el recurso notificándoselo al recurrente con la máxima celeridad posible. Dicho trámite convierte en muy difícil de cumplir lo estipulado en el art. 15 del RD 2244/1979, de 7 de septiembre, previendo la misma norma (en su art. 15.2) una solución para no causar retrasos indebidos ni perjuicio alguno al contribuyente"*.

No obstante todo lo anterior, es indudable que está en el ánimo de todos los integrantes en esta Unidad Administrativa cumplir con lo preceptuado en la normativa vigente poniendo a tal fin todos los medios y nuestro máximo interés, siempre en aras de lograr entre todos una administración más eficaz, ágil y justa".

En el expediente **Q/2179/99** se nos planteó un nuevo supuesto de retraso en la resolución de un recurso de reposición con causa en una liquidación por el concepto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas. En concreto, en dicha queja el reclamante manifestaba que en el mes de octubre de 1999 había formulado ante la Delegación Territorial de Zamora de la Consejería de Economía y Hacienda un recurso de reposición contra una liquidación del Impuesto sobre Transmisiones, solicitando la devolución de la cantidad ingresada simultáneamente, indicando que a pesar del tiempo transcurrido, aún no se le había notificado resolución expresa del recurso formulado, cuando según el Real Decreto que regula este recurso de reposición, la resolución debe dictase en el plazo máximo de ocho días.

Admitida la queja a trámite decidimos pedir informe a la Administración Regional con objeto de aclarar las pretensiones planteadas por el interesado.

La respuesta de la Administración se recibió en fecha 10 de mayo de 2000, y en la misma se nos indicó que: "Con fecha 27 de octubre de 1999,, se presentó en el Registro de este Servicio Territorial escrito de D. X en el que interponía recurso de reposición contra la comprobación de valores efectuada en el expediente nº xx del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y liquidación complementaria nº yy derivada del mismo, presentando en la misma fecha el citado contribuyente escrito como ampliación del anterior que fue registrado con el nº xx.

Recibidos los citados escritos en la Sección de Impuestos Indirectos y Otros Ingresos de este Servicio Territorial, se ha procedido a efectuar su registro en el libro de recursos de dicha Sección y examinadas las alegaciones formuladas en los mismos, ha sido remitido el citado expediente con fecha 12 de noviembre de 1999 a la Oficina Técnica de Valoración Urbana perteneciente a la Sección de Inspección y Valoración para el estudio de dichas alegaciones y nueva comprobación de valores si procede, encontrándose en la actualidad en dicha Oficina Técnica a la espera del dictamen de los Técnicos competentes.

En consecuencia no se ha procedido por la Oficina Gestora del Impuesto hasta esta fecha a dictar la resolución correspondiente, estando a la espera de recibir el expediente de la Oficina Técnica de Valoración para proceder a efectuar la citada resolución, que una vez realizada le será notificada a la mayor brevedad al contribuyente.

"Es norma de este Servicio Territorial proceder a resolver cuantos recursos, solicitudes y peticiones presentan los ciudadanos, sean o no contribuyentes, si bien el volumen y la cuantía de documentos que se presentan diariamente hacen que la resolución de los mismos se

vea retrasada con frecuencia dada la carga de trabajo de las distintas Secciones de este Servicio Territorial, no obstante a pesar de la demora, siempre se contesta, bien con resolución expresa, bien con la información solicitada.”

La anterior respuesta de la Administración fue puesta en conocimiento del interesado señalándole que la cuestión estaba pendiente de la comprobación de las circunstancias alegadas por la Administración. No obstante lo cual, esta Institución consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

“Que se cursen las ordenes oportunas y se adopten las medidas necesarias -en cumplimiento de lo previsto en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre-, con la finalidad de que la resolución a los recursos de Reposición se acomoden a las previsiones legales contenidas en Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre por el que se reglamenta el recurso de Reposición previo al Económico-administrativo, subsanando las deficiencias apuntadas por la propia Administración -gran número de recursos y escasos medios-, dando cumplimiento al artículo 103 de la Constitución Española, aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Así mismo, en cuanto al supuesto concreto que nos ocupa, en el plazo más breve posible, transcurrido ya en exceso el plazo legal establecido, se dé respuesta al recurso presentado en su día, dando cuenta de ello a esta Institución.”

En el mes de julio de 2000, recibimos contestación del Servicio de Economía y Hacienda por la que aceptando nuestra resolución se comprobaba que habían dictado resolución en la que se acordaba estimar en parte el recurso de reposición, fijando como nueva base la cantidad correcta, y procediendo, consiguientemente, a girar una nueva liquidación a fin de determinar la cantidad a devolver.

Esta contestación de la Administración nos permitió entender la aceptación de las pretensiones del interesado y la conclusión definitiva del expediente de queja.

Idéntica problemática fue la expuesta en el expediente número **Q/1892/99**, si bien en esta ocasión referida a la liquidación por el concepto del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones tramitada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos.

Ante esta situación, solicitamos informe a dicha Administración interesándonos por la necesidad de resolver la pretensión del interesado.

La anterior petición de informe fue contestada en el sentido que a continuación transcribimos:

«El citado Recurso de Reposición fue presentado el día 3 de agosto de 1998 contra las liquidaciones por el Impuesto sobre Sucesiones números .. a ../98, ambas inclusive, resultantes de la gestión del Expediente por el referido impuesto nº.., derivado a su vez del expediente presentado por los mismos interesados que en el anterior con fecha 29 de julio de 1991 y nº 886/91.

El Recurso de Reposición presentado tiene su normativa en el RD 2244/1979 de 7 de septiembre que en su artículo 15, apartado 1º dispone “El recurso será resuelto en el plazo de ocho días a contar desde el siguiente a su presentación ….”. Continúa dicho artículo diciendo en su apartado 2º: “La denegación presunta no exime de la obligación de resolver el Recurso”. Al mencionar el citado artículo quiero significar el carácter subsidiario que tiene la Ley 30/1992, de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en los procedimientos administrativos en materia tributaria conforme establece la Disposición Adicional Quinta.

Efectivamente el recurso presentado no fue resuelto en el plazo de los ocho días citados, porque sinceramente dicho, sin el personal necesario es imposible a pesar de la buena disposición de todos los funcionarios que trabajamos en la parcela de Hacienda. La demora posterior en su resolución es achacable a la cantidad de asuntos que penden y entran en este Servicio que con el personal de que disponemos no es posible atenderlos con celeridad, situación que en la época del recurso se vio agravada con la implantación de una nueva aplicación informática.

No obstante me es grato comunicarle que el recurso en la fecha de presentación de la queja esta resuelto y como puede V.E. apreciar, según fotocopias que se adjuntan, en la resolución de dicho recurso aparece la fecha del día 21 de febrero de 2000, fecha en la cual se procederá a su notificación al interesado.»

Pues bien, a la vista de lo expuesto, y sin perjuicio de que pudiera entenderse que el problema subyacente estaba solucionado, habida cuenta que se había procedido a resolver el recurso en cuestión (transcurrido más de un año y seis meses desde que se interpuso), consideramos necesario formular a la Administración tributaria, cuestionada, las siguientes puntualizaciones concretadas en una Resolución emitida en fecha 4 de abril de 2000.

Ante todo, señalamos que la obligación de resolver es una manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia y, a su vez, lo es del principio constitucional de servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al derecho. La objetividad, no supone sólo neutralidad e imparcialidad subjetiva, sino también adecuación a su objetivo, a los fines que justifican la existencia de la Administración y exige una posición activa de la misma en su tarea fundamental de “promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas” (art. 9.2 C.E.).

Nuestra Constitución consagra los principios de legalidad y eficacia como rectores de la actuación administrativa (arts. 9.1 y 103.1), los cuales resultan completa-

mente vulnerados cuando la Administración en su actuación no se ajusta a la normativa establecida y retrasa la resolución de los expedientes.

De otra parte, importa señalar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en adelante LRJPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ordena el régimen jurídico de las Administraciones Públicas en concordancia con la Constitución, así como el procedimiento administrativo común, fijando unas garantías mínimas de los ciudadanos que deben ser respetadas por todas las Administraciones.

Así las cosas, hay que establecer, como punto de partida, la existencia en la mentada Ley de unos principios que constituyen la garantía del tratamiento común de los administrados, siendo ésta una exigencia constitucional, al igual que lo son los principios que, según el art. 103 de la CE han de regir la actuación de la Administración pública.

Desde esta perspectiva, se hizo preciso resaltar que la LRJPAC tiene notable trascendencia en el ámbito tributario, por más que la remisión que hace la Disposición Adicional Quinta de la citada Ley a la normativa propia de los procedimientos pueda dar a entender lo contrario.

En efecto, la aplicación supletoria a que remite dicha disposición dista de quedar limitada a ese carácter, y ello por cuanto que es doctrina comúnmente recibida entre los administrativistas y consagrada por el Tribunal Supremo (SSTS 22 enero 1993) la que, con base en el art. 149.1.18ª de la Constitución, distingue en el contenido de la LRJPAC entre normas de régimen jurídico de las Administraciones públicas, normas de procedimiento administrativo y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas.

A partir de ahí, tanto el régimen jurídico como el sistema de responsabilidades, que la Ley 30/1992 establece, rigen por igual para todas las Administraciones publicas, incluidas, por supuesto la Administración tributaria, a la que le son aplicables no ya supletoriamente, sino con carácter primordial. Tan sólo respecto de las normas estrictamente procedimentales en los títulos VI y VII de la LRJPAC puede predicarse la supletoriedad.

En este orden de ideas, nos referimos a la Ley 30/1992 la cual establece el fundamental principio procedimental de la impulsión de oficio, y en su aplicación impone una serie de normas que son consecuencia de éste y que se dirigen a los órganos instructores de los procedimientos, a fin de conseguir la máxima celeridad en su tramitación.

El retraso de la Administración supone un funcionamiento anormal de sus servicios públicos y los daños que este anormal funcionamiento pueden ocasionar, a uno u otro de los titulares del conflicto privado de intereses que la resolución expresa tardía provoca, tienen que serle indemnizados por aplicación del principio de responsabilidad administrativa.

Es obvio que la Administración tributaria está obligada a resolver en los términos del precepto transcrito, pues no existe especialidad alguna que justifique el criterio contrario. Además el art. 42 por ubicarse en el título IV de la LRJPAC, es una norma de régimen jurídico de las Administraciones, y alcanza, por ello, plenamente a la Administración Tributaria.

Por todo lo cual teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y las precisiones contenidas en el art. 12.2 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, relativa a la obligación de velar porque las Administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que le hayan sido formuladas y las facultades que me otorga el Estatuto de Autonomía y el art. 19 de la Ley Reguladora de esta Institución se formuló Resolución, *"a fin de que la resolución a los recursos de Reposición se acomodaran a las previsiones legales, subsanando las deficiencias apuntadas por la propia Administración, dando cumplimiento al artículo 103 de la Constitución Española"*.

La anterior resolución, al igual que en los casos anteriores, fue trasladada al interesado en el expediente de queja. Por su parte, la Delegación Territorial de Burgos, en abril de 2000, aceptó nuestra Resolución en toda su extensión, razón por la cual procedimos al cierre del expediente en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

En el expediente **Q/230/00** se nos planteó un nuevo supuesto de falta de resolución expresa por parte de la Administración Tributaria. Sintetizando el contenido de la reclamación, resulta que ésta se basaba fundamentalmente en que habiéndose interpuesto, en fecha 22 de diciembre de 1999, Recurso ante el Servicio Territorial de Hacienda de Ávila no se había procedido a resolver el mismo de forma expresa, pese a la obligación general que pesa sobre todo órgano de la Administración Pública de resolver en plazo todas aquellas cuestiones que sean planteadas por los administrados.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe a la Delegación Territorial de Ávila, interesando la necesidad de resolver las pretensiones formuladas por el interesado.

En contestación a nuestra solicitud de información, se remitió, entre otra documentación, informe evacuado por el Liquidador de la Oficina Liquidadora de Arenas de San Pedro, en el que constaba la siguiente afirmación literal: *"al entender este Liquidador que las alegaciones planteadas en el Recurso presentado por D.x, remitido a esta Oficina con fecha 22/12/99, ya habían sido contestadas en el Recurso de Reposición interpuesto en su día, siguiendo además el criterio expuesto por el Tribunal en fallo 05/493/1998, no se procedió a contestar el mismo"*.

La decisión errónea del liquidador de considerar que las alegaciones vertidas en el último Recurso presentado por el denunciante habían sido "ya" contestadas, puso de

manifiesto el desconocimiento del contenido del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

A la vista de lo informado y de la documentación aportada, resultó conveniente concretar los hechos necesarios para formular una resolución al respecto, y así hicimos constar las consideraciones que a continuación se resumen.

Sin entrar en la procedencia de la estimación o desestimación del recurso por el órgano llamado a resolver, se puso de manifiesto que la obligación para la Administración de resolver expresamente se configura como un deber público, estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos de obtener una respuesta expresa, y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias enunciadas en el número 1 del art. 103, ambos de la Constitución, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, como ocurriría si la Administración no atendiere eficazmente y con la celeridad debida, a las funciones para las que se ha organizado (como recuerda la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992).

El deber público de resolver está también en estrecha relación con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva que proclama el número 1 del art. 24 de la Constitución, pues si la Administración incumple aquél, el particular puede verse obstaculizado o privado de su derecho a acceder a los Tribunales dado el carácter revisor de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa en cuanto exige un acto administrativo previo.

Por consiguiente, es obvio que la Administración tributaria está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados (art. 42 LRJPAC), pues no existe especialidad alguna que justifique el criterio contrario, sin olvidar que la institución del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no atienda eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, pero nunca una excusa que venga a justificar su inactividad o su actividad tardía.

En consecuencia, de conformidad con el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, y teniendo en cuenta las precisiones contenidas en el art. 12.2 de la citada Ley, relativa a la obligación de velar porque las Administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que le hayan sido formuladas, se estimó necesario resolver en los siguientes términos: "*Que se cursen las ordenes oportunas y se adopten las medidas necesarias a fin de proceder a resolver expresamente el Recurso interpuesto por D. X"*.

La anterior resolución fue rechazada al entender, el Servicio Territorial de Economía y Hacienda, que la no contestación al escrito del interesado, de fecha 22 de diciembre de 1999, se debía a que cuando se presentó el mismo ya había finalizado la vía administrativa (confirmada por fallo del TEAR) y que se entendía que la resolución de dicho expediente se podría plantear interponiendo Recurso Extraordinario de Revisión ante la Consejería de Economía y Hacienda.

Por último destacamos la queja registrada con el número **Q/763/99**, en la que se nos planteó una cuestión de incidencias en la tramitación de un expediente de comprobación de valores con ocasión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Admitida la queja a trámite y solicitado el correspondiente informe, fue remitida una copia de todo lo actuado en el procedimiento administrativo cuestionado; si bien hizo falta reiterar otra documentación en varias ocasiones lo que generó un retraso en la actuación realizada por esta Institución.

El interesado en este expediente solicitaba, básicamente, la intervención del Procurador del Común ante la falta de resolución, por la Administración Regional, de varias reclamaciones interpuestas por el mismo con ocasión de la incoación del Acta de Disconformidad por el concepto del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones levantada en fecha 29 de marzo de 1999.

Entre otros argumentos, el firmante de la queja alegaba que el Acta en cuestión no hacía constar ningún hecho que hubiera interrumpido la prescripción, así como tampoco la fecha de inicio de las actuaciones, ni se le había dado traslado del informe ampliatorio, con lo que entendía incumplidos los arts. 7.2, 30 y 56.3 del RD 939/1986, de 25 de abril, que aprueba el Reglamento General de la Inspección de los Tributos, así como el art. 27 de la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

Añadía, que tampoco se le había hecho constar ninguna acción administrativa de la cual el interesado hubiera tenido conocimiento formal hasta la notificación del Acta de Disconformidad, con lo que no había tenido oportunidad de ser oído en trámite de audiencia con carácter previo a la redacción de la propuesta de Resolución, tal y como prevé la Ley 1/1998, de 26 de febrero de Derechos y Garantías de los Contribuyentes en su art. 3 l).

En contestación a nuestro primer requerimiento de información, la Jefa del Servicio de Inspección y Valoración Tributaria de la Dirección General de Tributos y Política Financiera evacuó, con fecha 26 de noviembre de 1999, el siguiente informe:

"1.- Con fecha 16 de agosto de 1999 se dictó acuerdo por la Jefa del Servicio de Inspección y Valoración Tributaria por el que se confirmó la liquidación practicada en el acta de inspección (...) Dicho acuerdo (se adjuntaba copia) confirmatorio fue fundamentado en:

Con fecha 29 de marzo de 1999 se incoa acta (…) por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, como

consecuencia del fallecimiento de su hermana Dª Z, aca - ecido el 10 de julio de 1993.

Dª Z falleció en Salamanca el 10 de julio de 1993, sin haber otorgado testamento.

Con fecha 21 de septiembre de 1998, se cita por la Inspección a Dª H, que a la postre resulta ser una de las herederas, para la liquidación de la herencia de la cau - sante, lo que es acto suficiente para interrumpir el cóm - puto de la prescripción.

La prescripción comienza a contarse desde que fina - liza el plazo de presentación, que se establece en seis meses, por lo que la prescripción se produce por el transcurso de cinco años y seis meses desde el falleci - miento del causante, lo que en el presente caso sería el 10 de enero de 1999, si hubieran existido actuaciones de la Administración que interrumpieran dicha prescrip - ción.

Que la interrupción de la prescripción obrada en Dña. H afecta a todos los herederos de la presente herencia, ya que el hecho imponible es único, si bien los sujetos pasivos pueden ser varios.

Otra cuestión a tener en cuenta a la hora del cómpu - to de la prescripción es que por el hecho de no existir herederos testamentarios nos encontramos con un supuesto de los previstos por el artículo 69 del Real Decreto 1629/1991 de 8 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de suspensión del plazo de presentación y sería la declaración de herederos de fecha 11 de marzo, de 1999 el punto de partida para el cómputo de la pres - cripción, ya que previamente nos encontraríamos con una herencia yacente, pendiente de adjudicar a unos "posibles" herederos.

Que el acta modelo A02 (de disconformidad) en que se ha formalizado la Inspección es la adecuada al caso presente de acuerdo con la Resolución de 16 de septiem - bre de 1998 de la Dirección General de la Agencia Esta - tal de Administración Tributaria, por la que se aprueban los modelos de actas de la Inspección de Hacienda del Estado y tiene su base y prueba en el acta modelo A01 número...., de fecha 29 de marzo de 1999, que el mismo actuario había incoado a Dña.H por el mismo hecho imponible, el fallecimiento de su hermana Dña. Z.

2-. Con fecha 6 de octubre de 1999 el interesado interpuso recurso de reposición contra dicho acuerdo, estando pendiente de resolución.

3-. Con fecha 16 de agosto de 1999 se dictó Resolu - ción del Expediente Sancionador conforme la Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente, motivado como consecuencia de la liquidación practicada en el acta.

4-. Con fecha 21 de octubre de 1999 el interesado interpuso recurso de reposición contra la referida reso - lución estando pendiente de contestación.

Están pendientes de resolver los recursos señalados en los puntos 2 y 4, por tanto la documentación del expe - diente se considera necesaria para las actuaciones siguientes."

Pasado un tiempo, y a la vista de las previsiones contenidas en los arts. 56.3 y 60 del RD 939/1986, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Inspección; en los arts. 105 y 106 de la Ley 230/1963, General Tributaria de 28 de diciembre; y el art. 15 del RD 2244/1979, regulador del recurso de reposición previo al Económico-Administrativo, esta Institución consideró procedente, en el mes abril del año 2000, interesar nuevamente de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda ampliación de información sobre el estado de tramitación de los recursos interpuestos, habida cuenta del tiempo transcurrido desde su último informe.

La respuesta recibida fue el traslado del Acuerdo de Liquidación de fecha 16 de agosto de 1999, así como de las resoluciones a los Recursos de Reposición, finalmente acordadas en fecha 12 de junio de 2000, las cuales habían sido objeto de impugnación en vía económico-administrativa por el interesado.

En consecuencia, y en cuanto al fondo del asunto - esto es, la gestión tributaria propiamente dicha-, se indicó a la Administración Regional que esta Institución había decidido suspender su actuación en base al principio de independencia que deben caracterizar todas las actuaciones que realizan los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional.

No obstante ello, y debido a las circunstancias de carácter formal que habían concurrido en el presente expediente, consideramos oportuno formular la siguiente Resolución:

«I.- De acuerdo con los antecedentes que obran en esta Institución se ha constatado que desde que se inter - pusieron sendos Recursos de Reposición (en octubre de 1999) hasta que fueron resueltos los mismos (en junio de 2000) ha transcurrido más de siete meses; incumplién - dose, en exceso, el plazo que establece el artículo 15 del Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre.

Asimismo, sorprende a esta Institución que las men - tadas resoluciones se limiten a desestimar, sin más, las pretensiones alegadas en su día por la compareciente, sin decidir ninguna de las cuestiones que en los Recur - sos fueron planteadas, basándose para ello en que "ya fueron tenidas en cuenta en las Resoluciones de fecha 16 de agosto de 1999".

Ante todo hay que señalar que las normas regulado - ras del procedimiento administrativo, de aplicación supletoria en relación con el procedimiento de gestión, determinan la exigencia de resolución expresa en la que se han de decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras que se derivan del procedi - miento -exigencia que contribuye a la objetividad que

debe presidir la actuación administrativa (art. 103.1 CE)-, debiendo el órgano administrativo adoptar decisiones fundadas en derecho.

Importa destacar, igualmente, la exigencia contenida en el artículo 13 de la Ley 1/1998 de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, cuando contempla que:«La Administración tributaria está obligada a resolver expresamente todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de gestión tributaria iniciados de oficio o a instancia de parte excepto en los procedimientos relativos al ejercicio de derechos que sólo deban ser objeto de comunicación y cuando se produzca la caducidad, la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento, la renuncia o el desistimiento de los interesados.

No obstante, cuando el interesado pida expresamente que la Administración tributaria declare que se ha producido alguna de las referidas circunstancias, ésta quedará obligada a resolver sobre su petición.

Los actos de liquidación, los de comprobación de valor, los que resuelvan recursos y reclamaciones, los que denieguen la suspensión de la ejecución de actos de gestión tributaria, así como cuantos otros se establezcan en la normativa vigente, serán motivados con referencia a los hechos y fundamentos de derecho».

Sin entrar en valoración alguna sobre la procedencia de la estimación o desestimación de los recursos por el órgano llamado a resolver, es lo cierto que esa Consejería no se ha atenido a las normas procedimentales de inexcusable observancia para las Administraciones Públicas. Normas que, como sabe, están establecidas precisamente como garantía de su actuación ante los ciudadanos que demandan de aquellas la satisfacción de sus legítimos intereses, y cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando no procede la estimación a sus pretensiones.

En definitiva, no consta en las mentadas resoluciones desestimatorias motivación fundamentada de tal decisión con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, tal y como exige el artículo 13 Ley 1/1998 y el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común (en adelante LRJ-PAC); tampoco se acomoda el acto dictado a las previsiones contenidas en el art. 89 de la misma norma, pues no decide sobre todas las cuestiones planteadas.

Esta Institución no puede pasar por alto una situación como la descrita que evidencia a todas luces una quiebra total del principio de eficacia proclamado en el artículo 103 de la Constitución, el cual debe regir la actuación de la Administración Pública.

En consecuencia, conforme a las facultades que me atribuye la Ley 2/94 de 9 de marzo de las Cortes de Castilla y León, considero oportuno advertir a V.I. la necesidad de que las resoluciones a los Recursos que se presenten ante el Servicio de Inspección y Valoración Tributaria de la Dirección General de Tributos de esa Consejería, se dicten en plazo y sean congruentes con las peticiones y alegaciones formuladas por los recurrentes, de forma tal que decidan sobre todas las cuestiones planteadas.

II.- En otro orden de consideraciones, quisiera referirme, siquiera sea brevemente, sobre lo dispuesto en el artículo 3 l) de la mentada Ley 1/1998, de 26 de febrero de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, cuyo cumplimiento ha sido obviado por esa Administración Tributaria en el procedimiento de inspección que nos ocupa.

En efecto, según documentación obrante en el presente expediente, y salvo otra que no consta, de la que pudiera extraerse conclusiones diferentes, se observa que a D. X, no se le permitió hacer uso del "Derecho a ser oído en el trámite de audiencia con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución".

Si bien esta cuestión será objeto, sin duda, de pronunciamiento específico por parte del Tribunal Económico Administrativo Regional al que se ha sometido el presente litigio, ello no impide que esta Institución se pronuncie, en este momento, sobre la necesidad de que la Administración tributaría respete escrupulosamente los trámites previstos en la normativa de aplicación.

Con carácter general, el trámite de audiencia debe darse siempre en todo procedimiento tributario, sin perjuicio de la existencia de normas específicas que lo exijan en concreto para determinados procedimientos, como ocurre con el artículo 123.3 de la Ley General Tributaria o con el artículo 32 de la propia Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantía de los contribuyentes para los expedientes de derivación de responsabilidad.

Constituyendo, en consecuencia, el trámite de audiencia uno de los derechos expresamente reconocidos en la tan citada Ley 1/1998, debió ser facilitada la puesta de manifiesto del expediente a la interesada, incluyendo por tanto todos los documentos que formaban parte del mismo (entre los cuales se encuentra el informe ampliatorio, cuya reivindicación se expuso en el Recurso de Reposición sin obtener pronunciamiento al respecto), con anterioridad a la propuesta de liquidación practicada en el Acta de Inspección -modelo A 02 número...- levantada en fecha 29 de marzo de 1999.

Por lo expuesto, y al amparo de las facultades que me otorga la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994 de 9 de marzo, reguladora de la Institución del Procurador del Común, he considerado conveniente trasladar a V.I. las anteriores consideraciones para que sirva como Recordatorio de Deberes Legales aplicables a futuras actuaciones inspectoras que se realicen por los servicios de esa Consejería de Economía y Hacienda.»

La Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León aceptó la reso-

lución transcrita en todos sus extremos. Se señalaba al respecto que el contenido de la misma coincidía con las directrices de actuación señaladas por la Dirección General de Tributos y Política Financiera a todos los órganos que tienen encomendadas funciones tributarias, y no solamente a aquéllos que realizan actuaciones inspectoras.

2. COMPROBACIONES TRIBUTARIAS

Durante el año 2000, se han seguido planteando ante esta Institución problemas relacionados con el procedimiento de comprobaciones de valores, referidos a liquidaciones de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Sucesiones y Donaciones.

En relación con dichas cuestiones, se han iniciado dos tipos de actuaciones, unas referidas específicamente al procedimiento de comprobaciones de valores, y otras centradas en la tasación pericial contradictoria.

El hecho de que las inspecciones tributarias abarquen con carácter general un periodo tan amplio, como el de cuatro años, produce importantes perjuicios a los ciudadanos que han actuado de buena fe cumpliendo sus obligaciones fiscales y presentando las oportunas declaraciones en tiempo y forma, pero han cometido un error involuntariamente en un ejercicio que, por desconocimiento, se repite durante los años siguientes sin que el interesado sea consciente de la irregularidad hasta que se produce la inspección, lo que provoca, en ocasiones, que la cuantía de la deuda resulte imposible de asumir.

A ello hay que unir la gran complejidad de la normativa tributaria, así como la diversidad de cargas y obligaciones que se imponen a los contribuyentes, lo que conlleva que los mismos desconozcan a veces algunas de sus obligaciones.

Sería conveniente que no se convierta en la regla general las inspecciones de 4 años, sino generalizar para los ciudadanos que han cumplido voluntariamente sus obligaciones fiscales los controles anuales o se realicen precontroles que puedan avisar de los errores, sin que ello conlleve recargos o sanciones.

Se ha constatado de las quejas recibidas y del examen de las notificaciones practicadas por la Consejería de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en expedientes de comprobación de valores de bienes inmuebles a efectos tributarios, que las notificaciones no cumplen, a juicio de esta Institución, suficientemente con el requisito de motivar las mismas.

En efecto, las cuestiones genéricas sobre exigencia de motivación de los actos administrativos ha tenido una especial relevancia en el ámbito de las comprobaciones de valores a efectos de los distintos impuestos, básicamente el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Son numerosísimas las sentencias que han anulado o confirmado la anulación de acuerdos de comprobación de valores en que no existía la más mínima explicación de los criterios seguidos por el perito (cfr., por todas , STS de 24 julio 1998 [rj1998, 7514] o STS de 25 junio de 1998 [1998, 6956].

A este respecto el Tribunal Supremo insiste en recordar ideas tan esenciales como las siguientes:

a) “la aplicación de precios medios no puede hacerse presumiendo la certeza de éstos, sino que se requiere la justificación de las razones de su formulación y de su aplicación a los bienes concretos”;

b) “la comprobación de valores debe ser individualizada y su resultado concretarse de manera que el contribuyente... pueda conocer sus fundamentos técnicos y prácticos y así aceptarlos o rechazarlos”;

c) para la valoración de terrenos, “no basta consignar su superficie y emplazamiento”;

d) las menciones genéricas a la situación, calidad y edad de la construcción son insuficientes: “ es necesario además la especificación de la forma en que se han tomado en consideración esas circunstancias”.

En la medida en que el acceso al recurso de casación sólo está al alcance de operaciones multitudinarias, es de desear que esta doctrina se adopte sin embargo por todos los Tribunales Superiores de Justicia y, mejor todavía por las Administraciones gestoras.

En definitiva, el Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, ha rechazado las motivaciones basadas en simples menciones genéricas, tales como precios de mercado y otras semejantes, que nada explican y que están desprovistas de un estudio analítico en relación con el concreto hecho imponible.

Por ello se insiste a la Administración tributaria que realice las actuaciones necesarias para que se modifiquen las notificaciones que se practiquen en los expedientes de comprobaciones de valores, de forma que contengan una explicación razonada y justificada de los criterios de valoración utilizados y que formulen estos criterios de forma clara e inteligible para el ciudadano.

Reseñamos en este epígrafe, la situación expuesta en la reclamación **Q/852/00.** En este expediente de queja se cuestionaba la tercera comprobación administrativa de valores, practicada por la Oficina Liquidadora de Villafranca del Bierzo (León), tras haber recaído dos resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Regional de Castilla y León en las que se anulaban las anteriormente realizadas, por falta de la debida fundamentación. Así las cosas, el reclamante denunciaba que nuevamente la Administración incurría en los mismos defectos que las practicadas con anterioridad.

Con carácter preliminar, puntualizar que al admitir la queja a tramite e iniciar la correspondiente investigación

se hizo, entre otras cosas, con la finalidad última de trasladar a la Consejería de Economía, con un ejemplo concreto, la problemática general detectada por esta Institución en los procedimientos de comprobación de valores (principalmente en lo que respecta a las liquidaciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados).

Es muy frecuente la disconformidad de los sujetos pasivos con la falta de concreción del valor real y con el hecho de que los expedientes de comprobación de valores no cumplan los requisitos exigidos, lo que ha dado lugar a que las discrepancias en estas cuestiones, lejos de disminuir el número de quejas, haya aumentado últimamente. Ello incrementa, a su vez, el número de reclamaciones que se presentan en los Tribunales Económicos-Administrativos, dato particularmente preocupante tanto por los retrasos que acumulan estas instancias, como por el hecho de que un alto porcentaje de los recursos presentados sean estimados.

Es cierto que la valoración de los bienes inmuebles (ya sean rústicos o urbanos) no es un problema exclusivo de nuestra Comunidad Autónoma. La problemática que suscita actualmente la actividad de comprobación de valor de los bienes inmuebles transmitidos viene determinada, esencialmente, por la dificultad que encierra la determinación del valor real, dada la indefinición y ambigüedad del mismo.

En este sentido se señala que el legislador ha expresado claramente que constituye la base imponible de este impuesto "el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda", mas no ha definido el concepto de valor real, ni los criterios o reglas que deben de observarse para su fijación, dejando, de este modo, a la Administración y a los contribuyentes la difícil responsabilidad de cuantificar un valor que, por su propia naturaleza, es indeterminado.

Resulta absolutamente necesario, en aras de garantizar la seguridad jurídica del contribuyente, que la Administración Autonómica adopte un sistema de valoración unitario para todo su territorio que contenga unos criterios objetivos de valoración, para poner fin a la actual disparidad valorativa en función de la subjetividad del técnico de la Administración.

Insistimos en la necesaria adopción de un sistema objetivo de valoración que permita conocer previamente a los contribuyentes el importe del valor real de una manera más ágil y eficaz, así como la necesidad que de que las valoraciones efectuadas por los técnicos competentes deban ser suficientemente razonadas y fundadas, toda vez que esa motivación permitirá conocer con certeza y exactitud el criterio técnico aplicado.

Esta exigencia de motivación viene determinada por el art. 121.2 de la Ley General Tributaria -recogido hoy en su art. 124.a) tras la modificación operada por la Ley 25/1995, de 20 de julio- donde se establece que "el aumento de la base tributaria sobre la resultante de las declaraciones deberá notificarse al sujeto pasivo, con expresión concreta de los hechos y elementos adicionales que la motiven". De este modo, la ausencia de suficiente motivación constituye una vulneración del citado precepto de producir una efectiva indefensión, conculcando, así, el art. 24 de la Constitución Española, puesto que el desconocimiento de los criterios de valoración impide que el sujeto pasivo tenga elementos de juicio para aceptar fundadamente la valoración o para impugnarla o defenderse.

A este respecto, conviene recordar que constituye reiterada Jurisprudencia la que establece que los informes periciales que han de servir de base a la comprobación de valores, han de ser fundadas, con expresión de los criterios, elementos de juicio y datos tenidos en cuenta (Sentencias de 2-3 y 3 y 26-5-89, 2 y 20-1-90, 18-3-91, 18-1 y 5-4-95).

Por ello, las fincas han de valorarse en cada caso conforme a su naturaleza al momento de producirse el hecho imponible, y que en el caso de terrenos calificados como rústicos, su valoración deberá atender a factores tales como la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos, y sus características catastrales.

En consecuencia, teniendo en cuenta los hechos expuestos y las consideraciones realizadas, esta Institución formuló la siguiente Resolución:

"En el caso que nos ocupa, preocupa a esta Institución que, por dos veces, el Tribunal Económico Administrativo Regional haya acordado la anulación de las correspondientes liquidaciones complementarias habida cuenta de que en las mismas sólo se hacía mención a la situación y superficie de las fincas, echándose en falta cualquier referencia o mención razonada sobre el origen o procedencia de los valores aplicados por el perito.

Todo ello, comporta, por consiguiente, que las valoraciones practicas por la Administración, además de ser emitidas por funcionario idóneo para ello, deben ser fundadas; lo que equivale a expresar los criterios, elementos de juicio o datos tenidos en cuanta para determinar el valor a que se llegue. Desde el momento que la valoración efectuada por el Servicio de Gestión Tributaria para nada expresa tales criterios, elementos o datos tenidos en consideración para llegar al valor comprobado, es evidente que tal comprobación de valores no se ajusta a derecho y debe ser anulada.

En definitiva, la comprobación de valores debe ser individualizada y su resultado concretarse de manera que el contribuyente, al que se notifica el que la Administración considera valor real, pueda conocer sus fundamentos técnicos y prácticos y así aceptarlos o rechazarlos y sólo en este último caso proponer la tasación pericial contradictoria, a lo que también tiene derecho, sin que se le pueda obligar a acudir a dicho medio cuan-

do no conoce suficientemente las razones de la valoración propuesta por la Administración Tributaria.

Es preciso insistir, por ello, en que no puede entenderse cumplida la obligación de justificar dicha valoración si se consignan meras generalizaciones sobre criterios de valoración o sólo referencias genéricas a los elementos tenidos en cuenta mediante fórmulas repetitivas que podrían servir y de hecho sirven para cualquier bien.

Hace falta en nuestro ordenamiento, de manera urgente, una norma que unifique las valoraciones para poner fin a la actual disparidad valorativa en función de la subjetividad del técnico de la Administración. Entretanto dicha norma se publica, sería conveniente suscribir un acuerdo entre Administraciones para que, del modo que sea, exista una sola valoración que sea utilizada entre las Administraciones afectadas en aquellos supuestos en los que en los tributos respectivos, el parámetro de determinación de la base imponible sea el verdadero valor, valor de mercado o valor real de los bienes que exija una actuación de valoración por parte de la Administración de la Hacienda Pública en cualquiera de sus manifestaciones."

La Resolución de esta Institución fue contestada por la Dirección General de Tributos y Política Financiera en los siguientes términos:

"...Al respecto esta Dirección General manifiesta que no solo acepta la resolución en todos sus extremos sino que quiere dejar constancia de su agradecimiento de esa Institución por la clara exposición de la problemática existente en materia de valoraciones.

Por otra parte, también cabe señalar que el contenido de esta resolución coincide con las directrices de actuación señaladas por este Centro Directivo a todos los órganos que tienen encomendadas funciones de valoración tributaria en cuanto a la motivación de las mismas. Es importante señalar que en la motivación de dichas valoraciones, en los últimos años, se han logrado importantes avances que y tras numerosas reuniones con miembros del Tribunal Económico Administrativo Regional se ha llegado a consensuar un modelo que contiene unas detalladas explicaciones de cuál es la metodología empleada para llegar a la determinación del valor de que se trate. Le acompaño a este escrito una fotocopia de dicho modelo.

Por último y en relación con la referencia contenida en la Resolución textualmente señala "Resulta absolutamente necesario, en aras de garantizar la seguridad jurídica del contribuyente, que la Administración autonómica adopte un sistema de valoración unitario para todo su territorio que contenga criterios objetivos de valoración ….sistema objetivo de valoración que permita conocer a los contribuyentes el importe real de una manera más ágil y eficaz" le comunico que a partir del primer trimestre del próximo año estará disponible en Internet en al página web de la Junta de Castilla y León un sistema de información de los valores de los bienes inmuebles urbanos de la Comunidad que está a disposición de cualquier interesado. Respecto a los bienes rústicos están realizándose los estudios necesarios para poder implantar este sistema de información de valores.

Esperamos que con estas medidas siga descendiendo la conflictividad en materia de valoraciones tributarias."

3. DEVOLUCIONES

En la mayoría de las quejas planteadas sobre esta materia subyace el uso administrativo tantas veces denunciado consistente en la no resolución expresa en tiempo y forma de las distintas peticiones formuladas.

Sobre este punto, esta Institución ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, recordando que el deber de dar respuesta a todas las solicitudes que formulen los interesados es una obligación fundamental de la Administración para con los ciudadanos y como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

El RD 1163/1990, de 21 de septiembre, por el cual se regula el procedimiento autónomo para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria establece que la resolución de este tipo de solicitudes deberá adoptarse en un plazo máximo de tres meses, salvo que lo impida una causa excepcional debidamente justificada en el expediente.

Ciertamente este plazo de resolución no es respetado por la Administración. Ejemplo de ello lo constituye la queja registrada con el número **Q/8/00**. En esta ocasión, si bien finalmente se procedió a resolver en los términos solicitados, se consideró oportuno hacer una Resolución a la Delegación Territorial de Valladolid habida cuenta del excesivo tiempo transcurrido desde el momento de iniciación del procedimiento -abril de 1999- hasta la adopción del acuerdo de devolución de los ingresos indebidamente cobrados -enero de 2000-, lo que evidenciaba un modo de actuar completamente contrario a los principios de economía, celeridad y eficacia, que debe presidir la actuación de las administraciones Públicas, y más concretamente en cuanto a la ordenación del procedimiento (arts. 74 y 75 de la Ley 30/0992, de 26 de noviembre).

La Resolución fue aceptada. En la comunicación administrativa enviada en tal sentido, el Servicio de Economía de esa Delegación Territorial nos puntualizó, no obstante, lo siguiente:

"En contestación a su escrito de fecha 6 de abril, con entrada en este Servicio Territorial de Economía y Hacienda el pasado 13 de abril, cúmpleme informar que si la petición de devolución está fundamentada en la revisión de procedimientos tributarios, es obligado seguir una tramitación basada en informes de técnicos

competentes. Obtenido el informe preceptivo se procede a resolver el recurso notificándoselo al recurrente con la máxima celeridad posible, notificación que se aprovecha para acordar, en su caso, el derecho a la devolución. Si la solicitud viene de una sentencia firme de tribunal competente, el acuerdo de devolución es inmediato. No obstante existen motivos (como requerimientos de datos al contribuyente, justificaciones de la representación, solicitudes de información a Registros, AEAT, etc…) que pueden retrasar la finalización del procedimiento. Todo ello sin olvidarnos de la posibilidad que se tiene de proponer la compensación de las deudas, según lo dispone el Art. 63 y siguientes del RD 1684/90, de 20 de diciembre y el Art. 12 del Decreto 82/94, de 7 de abril (BOCyL nº 69, de 12 de abril). Todo lo anterior nos indica la dificultad que la tramitación de algunos expedientes tienen para realizarse en plazo la devolución solicitada por eso la propia norma en el art. 6.3 del RD 1163/1990, de 21 de septiembre habla de que el obligado tributario espere la resolución expresa o pueda considerarla desestimada a efectos de deducir el correspondiente recurso o reclamación.

No obstante todo lo expresado con anterioridad, es indudable que está en el ánimo de todos los integrantes en esta Unidad Administrativa cumplir con lo preceptuado en la normativa vigente poniendo a tal fin todos los medios y nuestro máximo interés, siempre en aras de lograr entre todos una administración más eficaz, ágil y justa."

En el expediente **Q/962/00**, el compareciente nos manifestaba que había dirigido varios escritos al Ayuntamiento de Sariegos (León) interesando la devolución como ingresos indebido de los recibos correspondientes a la Tasa por prestación de servicios de agua, recogida basuras y alcantarillado de los años 1997, 1998 y 1999, sin que hubiera recibido respuesta a su pretensión.

Admitida la queja a trámite, solicitamos el preceptivo informe al citado Ayuntamiento así como también a la Diputación de León, al tiempo que nos interesábamos por la necesidad de resolver la pretensión del interesado.

Examinado el expediente en esta Institución y los documentos aportados por el propio interesado, constatamos que el Ayuntamiento de Sariegos no había ajustado su proceder a las previsiones del RD 1163/1990, de 21 de septiembre regulador del Procedimiento de Ingresos Indebidos, ni a las contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Es decir, el referido Ayuntamiento no había atendido a las normas procedimentales de inexcusable observancia para las Administraciones Públicas, establecidas en garantía de su actuación ante los ciudadanos que demandan de ellas la satisfacción de sus derechos y legítimos intereses.

Con referencia a este aspecto concreto, merece hacer una breve reseña de lo dispuesto en el art. 14.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre de Haciendas Locales, cuyo apartado a) prevé: "La devolución de ingresos indebidos y la rectificación de errores materiales en el ámbito de los tributos locales se ajustarán a lo dispuesto en los arts. 155 y 156 de la Ley General Tributaria y en el art. 10 de la Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente".

Según lo preceptuado en el art. 155 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT): "los contribuyentes (...) tendrán derecho a la devolución de los ingresos que indebidamente hubieran realizado en el Tesoro con ocasión del pago de las deudas tributarias, aplicándose el interés de demora regulado en el art. 58.2.c)...".

El art. 156 de la mentada norma, por su parte, preceptúa: "La Administración rectificará en cualquier momento, de oficio o a instancia de interesado, los errores materiales o de hecho y los aritméticos, siempre que no hubiera transcurrido cinco años desde que se dictó el acto objeto de rectificación."

Es parecer de esta Institución, a la vista de todos los antecedentes, que en el presente expediente nos encontramos ante un caso de "devolución directa" de ingresos indebidos, fundada en el art. referido 155 de la LGT, en relación inmediata con el RD 1163/1990, de 21 de septiembre, basada, por tanto en los estrictos supuestos de "duplicación de pago o notorio error de hecho imputable a la Administración", en los que cabe formular la solicitud devolutoria, de forma inmediata y directa.

En efecto, el articulo 7 del RD 1163/1990 considera ingresos indebidos el supuesto en que se produce duplicidad en el pago de obligaciones tributarias, como ocurre en el caso que nos ocupa al haberse ingresado dos veces la Tasa por prestación de servicios de agua, recogida de basuras y alcantarillado correspondiente a los ejercicios 1997, 1998 y 1999.

Pero significa también, al propio tiempo, que esa Corporación ha de ajustarse su modo de proceder a la exigencia contenida en el artículo sexto de la citada norma, a saber: "en un plazo no superior a tres meses desde la iniciación del expediente, el órgano competente dictará resolución, acordando el derecho o no a la devolución, y practicará su notificación al interesado".

Por cuanto antecede, y teniendo en cuenta las precisiones contenidas en el art. 12.2 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, y las facultades que me otorga el Estatuto de Autonomía y el art. 19 de la Ley Reguladora de esta Institución se formuló la siguiente Resolución:

"Que se cursen las ordenes oportunas y se adopten las medidas necesarias a fin de proceder a la devolución de los ingresos indebidos efectuados en la Tesorería de ese Ayuntamiento, resolviendo expresamente el Recurso interpuesto por D. x; así como también, previo los trámi-

tes procedimentales oportunos, se proceda a dar de baja al compareciente en el Padrón de contribuyentes para los siguientes ejercicios."

La anterior resolución fue contestada, tras haber sido necesario reiterar la misma en dos ocasiones, en el sentido de que por el órgano competente de la Administración Local se había procedido a devolver al interesado las cantidades indebidamente ingresadas; circunstancia que comunicamos al reclamante, concluyendo nuestras actuaciones por entender que el problema planteado se había solucionado satisfactoriamente.

4. PROCEDIMIENTO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO

Desde la creación de la Institución del Procurador del Común la mayoría de los informes anuales presentados a las Cortes de Castilla y León han puesto de manifiesto la preocupación por el creciente número de quejas relativas a las demoras en la resolución de las reclamaciones económica-administrativas, superando el plazo legal de un año.

El incumplimiento por los Tribunales Económico-Administrativo del plazo legal previsto para emitir sus fallos no beneficia al ciudadano ya que el agotamiento de la vía administrativa previa es un requisito imprescindible para poder iniciar la vía judicial, y porque el establecimiento del procedimiento económico-administrativo se ha justificado, tradicionalmente, por la necesidad de evitar que una materia que afecta a la generalidad de los ciudadanos y en la que se suele producir una colisión de intereses, especialmente en las cuestiones referidas al ámbito tributario, provoque un colapso en la Administración de Justicia, por la constatación de una masiva presentación de recursos, reclamaciones y quejas en esta vía previa.

En base a las quejas recibidas, los ciudadanos plantean, con frecuencia, que son ellos mismos lo que soportan las consecuencias económicas de una clara irregularidad administrativa; ya que en tanto no se resuelve definitivamente el problema, al solicitar la suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos contra los que reclaman, deben presentar las garantías previstas en el art. 75 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por RD 391/1996, y seguir abonando los costes financieros de los avales, una vez transcurrido el repetido plazo legal de un año para resolver.

Esta Institución, en las comunicaciones dirigidas a los propios tribunales, en el marco de la tramitación de las quejas registradas con los números **Q/83/00, Q/1248/00 y Q/2200/00**, se les ha recordado el deber de resolver en el plazo máximo de un año las reclamaciones presentadas, dado que se ha constatado en ocasiones, que se ha tardado dos, tres e incluso más años en dictar las resoluciones pertinentes.

5. HACIENDAS LOCALES

5.1. Tasas

En el ámbito local las tasas han tenido tradicionalmente una gran trascendencia, constituyendo una importante fuente de recursos para las Haciendas Locales.

5.1.1. Inexigibilidad de tasa por falta de prestación del servicio de recogida de residuos

La utilización del servicio del servicio de recogida de residuos y la consiguiente percepción de la tasa no dependen de la voluntad de los propietarios. La Corporación local está capacitada para imponerlo con carácter obligatorio y cobrar la tasa, siempre que tal servicio se preste efectivamente.

Es decir, la efectiva prestación de un servicio municipal es presupuesto imprescindible para que puedan exigirse tasas por tal concepto, por cuanto el hecho imponible viene constituido por la efectiva prestación de un servicio que beneficie o afecte de modo particular al sujeto pasivo, sin que la mera existencia del servicio municipal sea suficiente para constituir a una persona en sujeto pasivo de la tasa establecida para su financiación.

La posibilidad de utilizar el servicio de recogida de basura, independientemente de que de hecho se utilice y del grado de esa utilización, es lo que determina la realización del hecho imponible y esa posibilidad no existe en un terreno o inmueble en el que no se pueda generar ninguna actividad humana que suponga la producción de residuos urbanos.

Lo cierto es que pueden darse casos en los que no cabe exigir la tasa porque el servicio no puede prestarse, supuesto en el que se incluirían las viviendas de imposible ocupación inmediata por carecer de licencia de primera ocupación, por situación declarada de ruina.

Cuando se acredite que el inmueble no es utilizable no debería liquidarse la tasa, ya que sería injusto que a una persona que no puede habitar un inmueble se le cobre la tasa por un servicio del que no puede beneficiarse.

En el expediente **Q/1834/99** se hacía alusión precisamente a la improcedencia de los requerimientos de pago efectuados por el Ayuntamiento de Burgos en concepto de tasas por recogida de basuras, correspondientes a un inmueble que no se encontraba en condiciones de habitabilidad.

El Ayuntamiento, en respuesta a la solicitud de información, indicaba que *"el local en cuestión en la actualidad se encuentra cerrado y sin uso, pero no en estado ruinoso, sino a disposición del reclamante, por lo que procede desestimar la petición"*.

A la vista de este informe, se consideró oportuno formular una serie de observaciones a modo de resolución.

Según lo preceptuado en el art. 20 de la Ley 29/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, las Entidades locales podrán establecer tasas por la utilización privativa o 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, encontrándose entre ellas el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos.

Corresponde a las Entidades Locales la imposición y supresión de sus tributos propios y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de los mismos, según se establece en los arts. 15 y concordantes de la Ley de Haciendas Locales, como había ocurrido en este caso, al haber sido aprobada una ordenanza fiscal.

Si bien es cierto que el Ayuntamiento en el procedimiento de apremio había actuado con arreglo a la legalidad, la cuestión de fondo se ceñía a considerar si el hecho imponible determinante de la procedencia del arbitrio municipal concurría en el caso de la reclamación.

Para ello había que partir de la respuesta de la Corporación en la cual se reconocía que el inmueble, si bien no estaba en ruina, se encontraba cerrado y sin uso pero también de la circunstancia de que no se encontraba en condiciones para ser habitado, según resultaba de la propuesta de resolución de fecha 9 de marzo de 1989.

Existe reiterada doctrina jurisprudencial que declara que la efectiva prestación de un servicio municipal es un presupuesto imprescindible para que pueda exigirse la tasa por tal concepto, ya que el hecho imponible viene constituido por la efectiva prestación de un servicio que beneficie o afecte de modo particular al sujeto pasivo, sin que la mera existencia del servicio municipal sea suficiente para constituir a una persona en sujeto pasivo de la tasa (STS 20-2-1996).

En consecuencia, a juicio de esta Institución, la liquidación efectuada por este concepto no estaba justificada, al no constar que se hubiese realizado servicio alguno que determinase la procedencia del devengo de los diferentes tributos.

Por todo ello, se requirió al Ayuntamiento para que hiciera uso de la facultad de que disponen las Administraciones Públicas de revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables.

Con fecha 6 de mayo de 2000, el Ayuntamiento de Burgos comunicó el rechazo de la resolución por entender que, a pesar de que el inmueble no era apto para habitar, mientras no hubiera sido declarado en ruina era susceptible de tributación, según la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por recogida de basura.

Desde esta Institución no podía compartirse la tesis defendida por el Ayuntamiento pues, aún cuando la tasa se configura en relación a un servicio de recepción obligatoria, ello ha de ir referido a la propiedad de un inmueble, entendiendo por tal una construcción destinada a vivienda o a cualquier otro uso, incluido el industrial, pero donde se realice o se pueda realizar alguna actividad susceptible de generar basura. De lo contrario se estaría gravando la sola tenencia de una propiedad independientemente de que el servicio afectara o beneficiara de modo particular al sujeto pasivo, contraviniendo el art. 20.1 de la Ley de Haciendas Locales.

De este modo, en los casos en que el interesado acredite que el inmueble no es utilizable no debe liquidarse la tasa, tesis ésta defendida por la jurisprudencia, pues la exigencia de la tasa, que no es un fin en sí misma, sólo se justifica cuando el servicio se preste o se desarrolle la actividad con la que se satisface el interés público que justifica la intervención administrativa. Ello es consecuencia ineludible del principio de subsidiariedad de la tasa respecto al servicio.

Queríamos decir con ello que el servicio o la actividad municipal no tiene como fin el cobro de las tasas, sino que su propio objeto consiste en la satisfacción de necesidades realmente sentidas por el municipio, en definitiva, la tasa existe en función del servicio y no el servicio en función de la tasa.

5.1.2. Tasas por abastecimiento de agua: conflicto competencial

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/845/00** el reclamante exponía que el Ayuntamiento le había reclamado el pago de tasas correspondientes al suministro de agua domiciliaria, cuando, a su vez, la Junta Vecinal de la localidad en la que residía le giraba también los correspondientes recibos, por tener atribuidas competencias relativas a enganches, cobros y demás incidencias.

En el informe procedente del Ayuntamiento se indicaba que el interesado utilizaba la red de abastecimiento del Ayuntamiento y también la de la Junta Vecinal, por lo que como usuario de las mismas satisfacía las correspondientes tasas, de cuyo cobro se encargaba una empresa concesionaria.

En definitiva, se partía de las siguientes premisas:

1ª. El reclamante estaba pagando a dos Entidades locales la prestación del mismo servicio.

2ª. La Junta Vecinal prestaba y gestionaba ese servicio en la localidad.

Conforme al art. 137 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, los recursos de las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio serán los que determinen en las Leyes de las respectivas Comunidades Autónomas.

Entre las competencias que el art. 38 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de

Régimen Local (RD 781/1986, de 18 de abril) atribuye a estas Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio se encuentra la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad, cuando no esté a cargo del respectivo municipio.

Atendiendo a esta regulación cabría entender que la Entidad de ámbito territorial inferior al municipio era competente para establecer el servicio de abastecimiento de aguas y, por consiguiente, para la exacción de la tasa por la prestación del servicio.

No obstante lo anterior, la legislación autonómica reguladora de estas Entidades es de aplicación preferente a la estatal y, en este sentido, de conformidad con lo establecido en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (art. 9), la ejecución de obras y la prestación del servicio viene condicionada por una expresa delegación del Ayuntamiento, delegación que implica la posibilidad del cobro de tasas de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 67 y siguientes de la Ley 1/1998.

Ahora bien, lo anterior no resultaba suficiente para afirmar que la actuación de la Entidad de ámbito territorial inferior al municipio estuviera viciada de incompetencia o supusiera una intromisión en las competencias municipales, y que la Disposición Transitoria 2ª de la referida Ley establece que las obras y servicios de competencia municipal que se vengan realizando o prestando por las Entidades locales menores, se considerarán delegadas en éstas, salvo que la Junta o asamblea vecinal acuerden que su gestión o ejercicio se realice por el municipio del que dependan, acuerdo a adoptar en el plazo de un año a partir de la vigencia de la Ley. En caso de que no se haya adoptado el acuerdo, se ordena al Ayuntamiento afectado suscribir el oportuno convenio en los términos previstos en el art. 69 de la Ley 1/1998.

De la documentación obrante en el presente expediente se desprendía que la Entidad local menor había iniciado las actuaciones para conseguir y establecer el servicio de abastecimiento de agua con anterioridad a la publicación de esta Ley, para lo cual era competente conforme al art. 38 del TRRL, en cuyo caso la delegación había de entenderse concedida, por lo que procedía formalizar el convenio para evitar conflictos competenciales entre el Ayuntamiento y la Entidad local menor.

Por todo ello, esta Institución consideró oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que se proceda a suscribir el oportuno convenio para evitar conflictos como el suscitado, todo ello a fin de que la Entidad local menor continúe con la prestación del servicio. En el referido convenio se determinará la distribución de competencias entre ese Municipio y la Junta Vecinal, las relaciones de cooperación y coordinación.

Por otro lado, que se proceda al examen de la situación del reclamante al objeto de evitar el abono de la tasa objeto de debate a ambas Administraciones."

Con fecha 22 de noviembre de 2000 el Ayuntamiento manifestó la aceptación de la resolución.

5.2. Presupuesto y gasto público

En el expediente **Q/686/00** se hacía alusión a la presunta deuda que una Mancomunidad de municipios mantenía con el reclamante desde el ejercicio 1999.

Analizada la información que esta Institución solicitó, en la misma se reconocían las obligaciones por el importe indicado, estando aún pendientes de pago debido a los actuales problemas de liquidez que sufría la Mancomunidad.

De conformidad con el art. 168 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, la expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

En dicho precepto se establece expresamente la prioridad de los gastos de personal y de los procedentes de ejercicios anteriores, siendo el resto de los criterios a aplicar los establecidos en la nueva figura del plan de disposición de fondos (planificación de los gastos que han de producirse a lo largo del ejercicio según las disponibilidades de la tesorería y de acuerdo con los flujos previstos de ingresos).

Por todo ello, esta Institución decidió formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de la Mancomunidad se tenga en cuenta el carácter de gasto preferente que tienen las deudas contraídas en ejercicios anteriores a efectos de que en las expediciones de órdenes de pago con cargo a los presupuestos se considere esta condición para otorgarles la consiguiente prioridad. Todo ello a tenor de lo establecido en el artículo 168 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales."

A fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta de la Mancomunidad que indicara su postura frente a la resolución efectuada.

ÁREA K

ACTUACIONES DIVERSAS

Expedientes Área 194

Expedientes remitidos a otros Defensores..... 64

Expedientes admitidos 59

Expedientes rechazados 67

Desde un punto de vista cuantitativo, en el año 2000 se ha experimentado un incremento en el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución

en relación con las materias integradas en la presente área (193 en el 2000 por 174 en el año 1999). Las causas de la elevación referida debemos buscarlas en la aparición de problemáticas que, integradas en el ámbito material que ahora nos ocupa, han adquirido una mayor relevancia para el normal desenvolvimiento de la actividad de muchos ciudadanos. Así, son destacables por su carácter novedoso aquellos expedientes en los que se pone de manifiesto la imposibilidad de acceso al servicio de Internet como consecuencia de la utilización por los operadores correspondientes en diversas zonas, de carácter preferentemente rural, de tecnología analógica y no digital.

Desde un punto de vista cualitativo, y al igual que sucedía en años anteriores, el número de Resoluciones adoptadas por esta Procuraduría, en relación con las materias integradas en el área que nos ocupa es reducido si lo comparamos con el resto de áreas en las que se ha estimado oportuno dividir la actuación de esta Institución, a efectos sistemáticos. Ello se debe a que, dentro de la relativa heterogeneidad que preside los sectores de la actividad administrativa integrados en la misma, únicamente el ámbito de los transportes recoge competencias materiales cuya ejecución, aún cuando sea a título de delegación, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES

1.1. Correos

El servicio postal se lleva a cabo en nuestra región, al igual que ocurre en el resto del país, por el Organismo Público Correos y Telégrafos, de conformidad con lo dispuesto, esencialmente, en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de Servicios Postales, y en el RD 1829/1999, de 3 de diciembre, que desarrollando la norma anterior aprueba el Reglamento por el que se regula la Prestación de los Servicios Postales.

Correos y Telégrafos se encontraba configurado durante el período de tiempo al que se refiere el presente Informe como una Entidad Pública Empresarial, dentro de los Organismos Públicos Estatales, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional 11ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y en su propio Estatuto regulador, aprobado por RD 176/1998, de 16 de febrero. Recientemente, el art. 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social establece un mandato cuyo cumplimiento corresponde al Consejo de Ministros, para que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la citada Ley, se proceda a la constitución de una Sociedad de las previstas en el art. 6.1 a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por RDLeg 1091/1988, de 23 de septiembre, con la denominación de "Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima", cuyo capital permaneciera íntegramente a la Administración del Estado.

En todo caso, su dependencia, funcional y orgánica, de la Administración General del Estado determina la competencia de la Institución del Defensor del Pueblo para conocer de las quejas relacionadas con su funcionamiento.

De conformidad con lo anterior, esta Procuraduría, ha procedido, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo del art. 4 de la Ley reguladora de la Institución, en el ámbito de la cooperación y coordinación con el Defensor del Pueblo, a dar traslado de los expedientes sobre la actuación de la, hasta el momento, Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos, a aquel Comisionado Parlamentario, incluyendo tanto los relativos al sistema de recepción del correo (**Q/966/00**), como aquellos otros en los que se denunciaban por los ciudadanos irregularidades singulares en la prestación del servicio postal (**Q/1159/00**, **Q/1300/00**, Q/**1488/00** y **Q/2058/00**).

1.2. Telefonía

La delimitación de la intervención de la Institución en este ámbito exige un breve repaso de la configuración que del servicio de telefonía realiza el ordenamiento jurídico.

En este sentido, cabe señalar que el art. 2 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, configura a las telecomunicaciones como servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia, teniendo únicamente la consideración de servicio público y estando sometidos, por tanto, a las obligaciones propias del mismo, los servicios regulados en el art. 5 y en el Título III de la precitada Ley.

Entre las obligaciones de servicio público establecidas por la Ley, el art. 36 de la norma citada integra, entre otros, al servicio universal de telecomunicaciones.

La definición legal de servicio universal de telecomunicaciones se encuentra contenida en el apartado primero del art. 37, en virtud del cual se entiende por servicio universal de telecomunicaciones, el conjunto definido de servicios de telecomunicaciones con una calidad determinada, accesibles a todos los usuarios con independencia de su localización geográfica y a un precio asequible.

Bajo el concepto de servicio universal de telecomunicaciones, se deberá garantizar, entre otros servicios, que todos los ciudadanos puedan recibir conexión a la red telefónica pública fija y acceder a la prestación del servicio telefónico fijo disponible para el público.

A la forma de prestación del servicio universal de telecomunicaciones se refiere el art. 38 de la Ley, de conformidad con el cual cualquier operador que tenga la consideración de dominante en una zona determinada, podrá ser designado para prestar, dentro de ella, cuales-

quiera de los servicios incluidos en el concepto de servicio universal.

Completando lo anterior, la Disposición Transitoria tercera de la Ley establece que a los efectos de la prestación del servicio universal se entenderá que el operador inicialmente dominante es «Telefónica de España, Sociedad Anónima».

Considerando debidamente lo expuesto, y dentro del ámbito de las quejas presentadas por los ciudadanos en esta materia, se ha diferenciado entre aquéllas relativas a deficiencias en la prestación de servicios no incluidos dentro del servicio universal de telecomunicaciones, tal y como se configura en la Ley General de Telecomunicaciones, y aquellas otras que implicaban la ausencia de prestación del servicio universal de telecomunicaciones o deficiencias en el mismo.

1.2.1 Servicios no incluidos en el servicio universal de telecomunicaciones

En este ámbito, las quejas presentadas ante esta Institución fueron objeto de rechazo al entender, de conformidad con el régimen jurídico expuesto, que la problemática manifestada en las mismas se circunscribía a un conflicto protagonizado por personas físicas o jurídicas particulares, no existiendo vinculación alguna con el servicio público y, por tanto, con ninguna Administración Pública. Se procedió de esta forma, siempre motivadamente, en los expedientes **Q/527/00 y Q/1532/00**.

1.2.2. Servicio Universal de Telecomunicaciones

En estos supuestos, teniendo en cuenta que el operador encargado de la prestación del servicio universal es una Sociedad Anónima, actualmente integrante del sector privado, la cual debe hacerlo de conformidad con las condiciones previstas en la normativa emanada del Estado y previa obtención del título jurídico habilitante otorgado por aquél, las quejas presentadas fueron objeto de remisión a la Institución del Defensor del Pueblo, cumpliendo así con el mandato contenido en el párrafo segundo del art. 4 de la Ley reguladora de esta Procuraduría. Así se procedió en los expedientes **Q/1434/00, Q/1982/00 y Q/2232/00**.

No obstante lo anterior, y con objeto de poner en conocimiento de los reclamantes la vía jurídica adecuada para encauzar su reclamación frente al operador del servicio telefónico, en la notificación realizada al ciudadano de la remisión operada al Defensor del Pueblo se estimó oportuno, a efectos exclusivamente informativos, poner de manifiesto la norma contenida en el art. 61 del RD 1736/1998, de 31 de julio, que aprueba el Reglamento de desarrollo del Título III de la Ley General de Telecomunicaciones, en lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios y en la explotación de las redes de telecomunicaciones.

Esta norma establece la posibilidad de que las reclamaciones de los abonados del servicio telefónico disponible al público y las de los usuarios finales de los servicios de líneas susceptibles de arrendamiento puedan plantearse ante cualquiera de las oficinas comerciales del operador, en el plazo de un mes desde el momento en que se tenga conocimiento del hecho que las motive. Si el abonado no obtuviera respuesta satisfactoria del operador en el plazo de un mes, podrá acudir a las Juntas Arbitrales de Consumo, en los términos establecidos en la normativa reguladora de las mismas. Para el supuesto en el que el operador o el abonado no se sometan a las Juntas Arbitrales, éste podrá dirigirse, en el plazo de un mes desde la respuesta del operador o la finalización del plazo para responder, a la Secretaría General de Comunicaciones que, una vez realizados los trámites oportunos, dictará resolución sobre la cuestión planteada. La resolución que ésta dicte agotará la vía administrativa y contra ella podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

1.3. Televisión

La configuración de la Televisión, desde un punto de vista jurídico, tiene su punto de partida en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, cuya Exposición de Motivos señala expresamente que la televisión es, en nuestro ordenamiento jurídico y en los términos del art. 128 de la Constitución un servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado.

Esta configuración de la televisión como servicio público ha recibido el reconocimiento del Tribunal Constitucional y puede decirse que representa, asimismo, un principio ampliamente aceptado en el Derecho público europeo, como se recogió en la Conferencia del Consejo de Europa sobre política de comunicación celebrada en Viena. La finalidad de la televisión como tal servicio público ha de ser, ante todo, la de satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura.

Identificada la televisión como un servicio público de titularidad estatal, procede determinar la forma en la que se presta el mismo.

En este sentido, dispone el artículo primero de la citada Ley 10/1888, de 3 de mayo, que la Ley regula la gestión indirecta del servicio público esencial de la televisión, cuya titularidad corresponde al Estado. El artículo segundo de la citada Ley añade que la gestión indirecta del servicio público de la televisión se realizará por sociedades anónimas, en régimen de concesión administrativa.

La concesión de este servicio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, anteriormente citada, se otorga por un plazo de diez años y podrá ser renovada por el gobierno sucesivamente por períodos iguales.

La difusión de los canales de televisión integra el servicio portador de los servicios de difusión, servicio que viene siendo prestado por la empresa Retevisión, S.A., quién lleva a cabo la emisión de los programas de la televisión pública y privada de ámbito estatal, así como de las televisiones autonómicas en su zona de cobertura territorial.

El régimen jurídico expuesto fundamentó el sentido de la intervención de este Comisionado Parlamentario en esta materia. En relación con la materia televisiva, tres fueron las problemáticas esenciales planteadas por los ciudadanos ante la Institución: recepción de canales estatales, contenido de la programación y recepción de canales autonómicos.

1.3.1. Deficiente recepción de canales de televisión

Como exponente de esta problemática, cabe señalar el expediente **Q/1878/99**, en el que el reclamante ponía de manifiesto que en la provincia de Salamanca, y en concreto en el término municipal del Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte, concurrían deficiencias en la recepción de la segunda cadena de Televisión Española.

Con la finalidad de poder determinar si en los referidos hechos concurrían circunstancias que pudieran exigir una intervención formal por parte de esta Institución o del Defensor del Pueblo, esta Procuraduría se dirigió en petición de información a Retevisión, como empresa titular del servicio portador de los servicios de difusión, la cual puso de manifiesto que el citado municipio estaba cubierto por los centros emisores de Peña de Francia y Navacerrada, no constando en los archivos de la empresa titular del servicio que hubiera existido una incidencia en alguno de estos centros que pudiera estar relacionada con la queja formulada, ni reclamación telefónica alguna comunicando alguna incidencia análoga en la zona.

Así mismo, señalaba el Departamento de Gestión de Clientes de Retevisión, que habiéndose puesto en contacto con el Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte para comprobar si habían recibido alguna queja de los habitantes de la localidad, éste confirmó la inexistencia de denuncia alguna en relación con la problemática expuesta. Todo lo cual conducía a pensar a la empresa titular del servicio que se trataba de un problema puntual, probablemente relacionado con la propia instalación de recepción de señal de televisión del usuario.

De la información referida se dio traslado al autor de la queja, poniéndole de manifiesto que la Sociedad Retevisión había llevado a cabo todas las gestiones oportunas para identificar una posible irregularidad en la prestación del servicio de difusión, no hallándose, por tanto, deficiencia alguna cuya subsanación hubiera de llevarse a cabo. Así mismo, y a efectos exclusivamente informativos, se ponía de manifiesto al reclamante la dirección a la cual podría dirigirse en un futuro para el supuesto de persistencia de una recepción de los canales de televisión defectuosa que afectara, con carácter general, a la zona en cuestión.

Una vez comunicada a la empresa titular de la prestación del servicio la inexistencia de irregularidad alguna, a juicio de esta Institución, en los hechos denunciados, se procedió al archivo de la queja.

1.3.2. Contenido de la programación de los diversos canales de televisión

En el expediente **Q/393/00**, el reclamante planteaba su disconformidad con los contenidos de la programación de las cadenas televisivas y, en concreto, con la excesiva violencia incluida en programas de televisión emitidos en los horarios de máxima audiencia.

Debidamente considerada la naturaleza de servicio público estatal de la televisión y el mandato contenido en el párrafo segundo del art. 4 de la Ley reguladora de la Institución, en el marco de la necesaria colaboración y coordinación con la Institución del Defensor del Pueblo, se procedió a la remisión de la queja a aquel Comisionado Parlamentario.

1.3.3. Recepción de la señal de canales de televisión de otras Comunidades Autónomas

En el expediente **Q/291/00** se planteaba por el ciudadano su disconformidad con la ausencia de recepción de la señal del canal de televisión público de la Comunidad Autónoma de Madrid en la provincia de León.

Ante la potencial aplicabilidad de lo dispuesto en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, Reguladora del Tercer Canal de Televisión, añadida por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, esta Procuraduría se dirigió en petición de información a la empresa titular del servicio portador de los servicios de difusión, la cual puso de manifiesto que las emisiones realizas por Retevisión cubren la Comunidad de Madrid y zonas de las Comunidades colindantes, pero no se habían planificado, en la fecha de remisión de la información, para cubrir provincias como León. Por tanto, para cubrir las zonas que no recibían la programación de Telemadrid, era necesario realizar estudios de cobertura y de compatibilidad Radioeléctrica con las emisiones existentes, proceso cuya iniciación exige que se decida, previamente, la ampliación de la cobertura actual de las provincias colindantes, servicio que se prestaría en las mismas condiciones que para los demás centros que cubren la Comunidad de Madrid.

A la vista de la información transmitida, esta Institución dio traslado de la misma al autor de la queja, al tiempo que le puso de manifiesto que la Disposición Adicional trigésimo segunda de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, añadió una Disposición Adicional Séptima a la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, Reguladora del Tercer Canal de Televisión, en la cual se establece expresamente que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración para permitir la emisión de uno o varios programas de su televisión autonómica en el ámbito geográfico

de otras, siempre que los espacios radioeléctricos correspondientes a sus ámbitos territoriales sean colindantes y que utilicen las frecuencias que tengan asignadas por el Ministerio de Fomento.

Considerando el contenido del precepto señalado, y sin perjuicio de lo informado por Retevisión I, se consideró que la posibilidad de recepción de Telemadrid en la provincia de León se encontraba subordinada a la suscripción del correspondiente Convenio de Colaboración por la Comunidad Autónoma de Madrid, suscripción que, en todo caso, tiene un carácter voluntario como indica la expresión "podrán" utilizada en la norma jurídica precitada.

En virtud de todo lo expuesto, no se advirtió la concurrencia de irregularidad alguna que pudiera ser atribuible a alguno de los órganos administrativos sujetos a la fiscalización de esta Procuraduría en relación con la problemática planteada en la queja, procediéndose al archivo de la misma.

1.4. Internet

La relevancia que en las sociedades modernas ha adquirido la posibilidad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios propios de la denominada "Sociedad de la Información" ha generado una proliferación de quejas planteadas ante esta Institución cuyo objeto es la inexistencia de la tecnología necesaria en determinadas localizaciones, preferentemente en el ámbito rural, para posibilitar el acceso a Internet, proliferación a la que ya hacíamos referencia en la introducción que abrió la exposición del área.

Si bien el acceso al servicio de Internet no se encuentra incluido actualmente dentro del ámbito de aplicación del servicio universal de telecomunicaciones, tal y como se encuentra definido por el art. 37 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, es evidente el objetivo perseguido por todos los Poderes Públicos de contribuir a su uso y extensión, objetivo que, incluso se ha plasmado en una Proposición de Ley de modificación de la Ley General de Telecomunicaciones presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (BOCG, serie B, nº. 28-1, de 25 de abril de 2000) cuya finalidad última es el otorgamiento a Internet de la consideración de servicio universal y, por tanto, público de telecomunicaciones.

Esta especial consideración en el momento presente del servicio precitado, la titularidad estatal del mismo, y el ejercicio, con carácter general, de las competencias relacionadas con su implantación y calidad de la prestación por la Administración General del Estado, y dentro de la misma, por el actual Ministerio de Ciencia y Tecnología, aconsejó remitir las quejas presentadas ante esta Institución, en relación con la problemática planteada, al Defensor del Pueblo, en el ámbito de la cooperación que ha de ser observada con el Comisionado Parlamentario de ámbito estatal.

El criterio expuesto motivó la remisión al Defensor del Pueblo de los expedientes **Q/1361/00**, **Q/1551/00**, **Q/1648/00**, **Q/1788/00**, **Q/2219/00 y Q/2316/00.**

La actuación llevada a cabo por esta Institución en relación con la promoción de la implantación general del servicio de Internet en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no se ha limitado a las remisiones precitadas, sino que también se ha integrado por una actuación de oficio (**OF/118/00**) cuyo objeto es verificar el grado de accesibilidad de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, y en especial de aquellos que habitan en el medio rural, a los servicios esenciales relacionados con la sociedad de la información, así como la efectividad de las ayudas económicas dirigidas a los ciudadanos del medio rural para fomentar el uso de Internet, convocadas por la Consejería de Fomento mediante Orden de 8 de junio de 2000.

En el momento de proceder a la redacción del presente informe esta Procuraduría se encontraba en la fase de estudio de la información que había sido remitida por la Consejería de Fomento.

Así mismo, la aplicación de la norma reguladora de las ayudas económicas dirigidas a los ciudadanos del medio rural para fomentar el uso de Internet, antes citada, ha motivado la presentación de la queja **Q/2282/00.** Con ocasión de la misma, esta Institución ha estimado oportuno solicitar información recientemente a la Consejería de Fomento sobre el desarrollo del proceso de selección de operadores colaboradores con esa Consejería en la ejecución del plan de ayudas convocadas por la reiterada Orden de 8 de Junio de 2000, encontrándose en la fecha de elaboración del presente informe pendiente la recepción de la citada información.

2. TRANSPORTES

2.1. Transporte por carretera

En el marco del ejercicio de las competencias correspondientes a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de transporte por carretera, han sido diversas las cuestiones planteadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría.

Especial repercusión ha tenido, dentro de las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución a instancia de parte, la problemática generada por la vinculación entre el visado y transmisión de las autorizaciones administrativas para el ejercicio de la actividad del transporte público por carretera de mercancías y las sanciones pecuniarias impuestas en este ámbito y que se encuentren pendientes de pago.

En efecto, en el expediente **Q/22/00**, se planteaba por el compareciente la imposibilidad de obtener la preceptiva y previa autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma para proceder a la transmisión del título jurídico habilitante para el desarrollo de la activi-

dad del transporte público por carretera, sin el previo abono de las sanciones pecuniarias pendientes de pago impuestas al anterior titular de la autorización, aún cuando el transmitente resultaba ser una persona diferente a aquélla que resultaba responsable de la sanción pendiente de ejecución.

En concreto, el autor de la queja planteaba su disconformidad con la denegación de la solicitud formulada ante la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes de esa Consejería, cuyo objeto material era la desvinculación del expediente sancionador correspondiente y de los que pudieran estar pendientes contra el anterior titular de la Tarjeta de Transportes y la devolución de la cantidad consignada por el interesado en concepto de pago de la sanción pecuniaria impuesta a la persona jurídica que, con anterioridad, había sido titular de la autorización de transportes controvertida.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes de la Consejería de Fomento puso de manifiesto las siguientes apreciaciones:

"1.- Consultada la aplicación informática que sopor - ta el Registro General de Infractores, resulta que existe constancia en el mismo de la instrucción del expediente sancionador VA-39.963-O-97, incoado contra la empre - sa XXX, como consecuencia de la denuncia de la Guar - dia Civil por una infracción cometida el 26-09-1997.

2.- Consultada, así mismo, la aplicación informática Sitran II, y en concreto en el apartado Gestión de embargos, figura la autorización nº 01482328 con una anotación de embargo de fecha 27/05/1997, es decir con anterioridad a la fecha de la denuncia.

3.- En la actualidad, y según se desprende de la información obtenida a través de la aplicación informá - tica citada anteriormente, resulta que desde el 18-08-1999, la autorización nº 01482328 aparece adscrita a un vehículo, de titularidad de la empresa de Transportes YYY.

(...)

4.- Por último, se advierte que de acuerdo con lo que establece el artículo 118.5 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamen - to de la Ley de Ordenación de los Transportes Terres - tres, la transmisión de autorizaciones estará condiciona - da al pago o cumplimiento de las sanciones que, en su caso, tenga pendientes la empresa transmitente en rela - ción con las autorizaciones objeto de transmisión."

Las alegaciones realizadas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida por la Consejería de Fomento, y que ha sido transcrita, suscitaron la adopción de una resolución por esta Procuraduría cuyo contenido concreto se fundamentó en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La cuestión jurídica que se hallaba en el origen de las demandas formuladas por el autor de la queja ante la Administración Autonómica y ante esta Institución, venía constituida por el ámbito subjetivo de aplicación de la vinculación ineludible que la normativa de transportes establece entre el otorgamiento de la preceptiva autorización administrativa para la transmisión del título habilitante para la realización de los servicios y actividades de transporte, y el previo pago de las sanciones pecuniarias impuestas por resolución definitiva.

En este sentido, la subordinación de la autorización de la transmisión al previo pago de las sanciones pecuniarias impuestas se haya recogida en diversos preceptos.

En primer lugar, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, como norma jurídica nuclear en la materia que nos ocupa, dispone en el párrafo segundo del apartado cuarto de su art. 146:

"El pago de las sanciones pecuniarias, impuestas por resolución definitiva, será requisito necesario para que proceda la realización del visado, así como la autorización administrativa para la transmisión de las autorizaciones habilitantes para la realización del transporte o de actividades auxiliares o complementarias del mismo."

El RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, mantiene y desarrolla la previsión anterior en dos de sus preceptos. Así, el último párrafo del apartado primero de su art. 118 (según redacción dada por RD de 3 de diciembre de 1999), dispone:

"En todo caso, la transmisión de autorizaciones estará condicionada al pago o cumplimiento de las sanciones que, en su caso, tenga pendientes la empresa transmitente en relación con las autorizaciones objeto de transmisión."

Dentro del ámbito de la regulación del procedimiento sancionador, el apartado cuarto del art. 215 del Reglamento citado establece:

"El pago de las sanciones pecuniarias, impuestas por resolución que ponga fin a la vía administrativa, será requisito necesario para que proceda la realización del visado, así como la autorización administrativa para la transmisión de las autorizaciones y concesiones administrativas en relación con las cuales hayan cometido sus titulares las correspondientes infracciones."

Por último, el art. 29 de la Orden del Ministerio de Fomento, de 24 de agosto de 1999, por la que se desarrolla la norma reglamentaria anterior en materia de autorizaciones de transporte de mercancías, señala expresamente:

"El pago de todas las sanciones pecuniarias impuestas al cedente mediante resolución que ponga fin a la vía administrativa por infracciones de la legislación de transportes, será requisito necesario para que el órgano competente estime la procedencia de la transmisión de las autorizaciones".

Todas las previsiones transcritas establecen con claridad la configuración del pago de las sanciones pecuniarias como requisito "sine qua non" para el otorgamiento, por el órgano administrativo competente, de la autorización para la transmisión de la autorización de transporte cuando el sujeto transmitente y el sujeto obligado al pago de las sanciones pecuniarias pendientes de abono coinciden en la misma persona, física o jurídica, lo cual constituye el supuesto normal y en el cual está pensando el legislador al establecer la restricción. La duda puede surgir cuando la transmisión es realizada por una persona que, siendo titular de autorización de transportes, no resulta obligado al pago de tales sanciones por no ser el responsable de las infracciones que dieron lugar a las resoluciones administrativas cuya ejecución se encuentra pendiente.

Esta circunstancia era la que concurría en el supuesto que constituía el objeto de la queja, ya que la persona jurídica a quién correspondía inicialmente la titularidad de la autorización había sido objeto de un procedimiento judicial ejecutivo cuyo resultado fue el remate de sus bienes, incluida la autorización señalada, a favor del autor de la queja, lo cual fue acordado mediante Auto del Juzgado de Instrucción número tres de Burgos, de fecha 18 de marzo de 1999.

Como consecuencia de esta Resolución Judicial, por tanto, la persona jurídica infractora y responsable del pago de la sanción impuesta definitivamente en el expediente sancionador de referencia y el sujeto titular de la autorización de transportes con posterioridad a la fecha de aquélla eran diferentes. Era en la transmisión de la autorización de transporte pretendida por éste último donde surgían las dudas acerca de la obligatoriedad del previo abono de la sanción impuesta a una persona diferente.

Del informe remitido por la Consejería de Fomento y de la documentación obrante en esta Institución se desprendía, aún cuando no existía una resolución administrativa donde se hiciera constar expresamente, que la postura general de la citada Consejería era exigir el pago de la sanción pecuniaria pendiente como requisito previo a la autorización de la transmisión en todo caso, y con independencia de que concurriera la divergencia antes indicada.

Sin embargo, a juicio de esta Institución, la postura acorde con la legalidad vigente debe ser la contraria, es decir aquélla que condicione la autorización administrativa de la transmisión del título habilitante para la realización de actividades y servicios de transporte al previo pago de las sanciones pecuniarias pendientes, únicamente en aquellos casos en los que el sujeto transmitente y el sujeto obligado al pago de las sanciones como responsable de las infracciones administrativas que dieron lugar a aquéllas, coincidan en una misma persona física o jurídica. La afirmación anterior se fundamentaba esencialmente en dos argumentos.

Primero.- Desde el punto de vista del procedimiento sancionador, en general, la medida de intervención en la que se concreta el ejercicio de la potestad sancionadora por las Administraciones Públicas tiene como destinatario a una persona, física o jurídica. Así se establece expresamente en el art. 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de conformidad con el cual:

"Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia.".

La persona destinataria de la sanción que, en su caso, se imponga es, por tanto, aquélla que resulte responsable de su comisión. En este ámbito, la identificación de la persona responsable se realiza, con carácter general, en el art. 138.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, en virtud del cual:

"La responsabilidad administrativa por las infracciones de las normas reguladoras de los transportes y actividades auxiliares del mismo corresponderá:

a) En las infracciones cometidas con ocasión de la realización de transportes o actividades sujetas a concesión o autorización administrativa, a la persona física o jurídica titular de la concesión o de la autorización."

Es decir, el único responsable de la infracción administrativa cometida, y por tanto, sujeto obligado al pago de la sanción pecuniaria que, en su caso, se imponga, es la persona titular de la autorización de transportes en el momento en el que se cometió la ilegalidad punible. Esta responsabilidad tiene una naturaleza individual y no constituye una carga o gravamen propia del título administrativo habilitante en la que pueda subrogarse el nuevo titular de la autorización.

A tales efectos, y para el supuesto de embargo y remate judicial de la autorización administrativa, no sería de aplicación lo dispuesto en el art. 1512 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre subsistencia de las cargas y gravámenes de los bienes y derechos objeto del procedimiento ejecutivo correspondiente.

Coherentemente con lo anterior, en el supuesto que originó la queja, el único sujeto responsable de la infracción administrativa cometida y, por tanto, obligado al pago de la sanción pecuniaria impuesta en el curso del procedimiento sancionador, cuyo montante económico ascendía a 250.000 pesetas, era la persona jurídica que, con anterioridad ostentaba su titularidad. Del mismo modo, esta persona jurídica resultaba la única destinataria de la restricción a la que nos venimos refiriendo, que no es sino una consecuencia diseñada por el ordenamiento jurídico para penalizar al sujeto infractor por el incumplimiento de la sanción impuesta en vía administrativa.

De conformidad con lo hasta aquí indicado, exigir al nuevo titular de la autorización de transportes el previo pago de una sanción pecuniaria impuesta como consecuencia de una infracción de la que no resultaba responsable en absoluto, para proceder a la transmisión de aquélla, constituiría una medida restrictiva del tráfico jurídico que no estaría justificada en modo alguno y que atentaría contra un principio de responsabilidad individual básico en todo ejercicio por los sujetos públicos de medidas de intervención en la esfera jurídica de los ciudadanos.

Segundo.- El propio tenor literal de la normativa aplicable a la intervención administrativa en el sector económico del transporte, permitía una interpretación en el sentido indicado. Así, de los preceptos transcritos con anterioridad, dos de ellos (art. 118 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, y art. 29 de la Orden de 24 de agosto de 1999) señalan expresamente que las sanciones pecuniarias cuyo pago es requisito necesario para autorizar el negocio traslativo del título administrativo habilitante para el ejercicio de la actividad de transporte, son aquéllas "que tenga pendiente la empresa transmitente" o hayan sido "impuestas al cedente". Por tanto, se excluyen los supuestos en los que las sanciones pecuniarias no abonadas no hayan sido impuestas a la persona transmitente en el negocio jurídico que ha de ser objeto de autorización, circunstancia que concurría en el caso concreto planteado en la presente queja.

Ambos argumentos, conducían a concluir, con carácter general, que la pendencia de pago de sanciones pecuniarias impuestas con relación a un título habilitante para la realización de actividades y servicios de transporte, no debía impedir la autorización por el órgano administrativo competente del negocio traslativo del citado título, cuando el sujeto obligado al pago de las sanciones impuestas en vía administrativa y el sujeto que opere como transmitente en la operación negocial no sean el mismo (por ejemplo, por adquirir el último la autorización de transporte a través de un procedimiento ejecutivo judicial).

La conclusión anterior, sin embargo, no podía conducir mecánicamente a la estimación de la pretensión individual formulada ante esa Administración por el autor de la queja, que no era otra que la devolución de la cantidad ingresada a favor del Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, en concepto de pago de la sanción pecuniaria impuesta a la persona jurídica que, con anterioridad, ostentaba la titularidad de la tarjeta de transporte.

En este sentido, si bien esta persona jurídica, como se ha puesto de manifiesto, devenía responsable de la infracción administrativa que dio lugar al expediente sancionador de referencia y única obligada al pago de la sanción pecuniaria correspondiente, ello no era obstáculo para que otra persona voluntariamente procediera al pago de la sanción y extinguiera la obligación patrimonial que con la Administración Pública había adquirido la primera.

Esta posibilidad, si bien no tiene una previsión concreta en el ámbito específico del procedimiento sancionador, se encuentra reconocida en el ordenamiento jurídico-administrativo en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por RD 1684/1990, de 20 de diciembre, para el pago de las obligaciones tributarias (de una naturaleza análoga a las aquí estudiadas) y en el ordenamiento civil, supletorio del administrativo, en la regulación del Código Civil del cumplimiento de las obligaciones.

El art. 18 del Reglamento General de Recaudación configura como uno de los medios de extinción de las obligaciones patrimoniales contraídas por los particulares con las Administraciones Públicas, al pago, señalando, a los efectos que aquí interesan, "que puede efectuar el pago cualquier persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca y lo apruebe, ya lo ignore el obligado al pago, pero en ningún caso el que pagase la deuda estará legitimado para ejercitar ante la Administración los derechos que correspondan al obligado al pago. Sin embargo podrá ejercitar los derechos que deriven a su favor exclusivamente del acto del pago, acciones de repetición que se regirán por el derecho privado".

Del mismo modo, el art. l.158 del Código Civil establece con carácter general para el cumplimiento de todo tipo de obligaciones que "Puede hacer el pago cualquiera persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca o lo apruebe ya lo ignore el deudor.

El que pagare por cuenta de otro podrá reclamar del deudor lo que hubiese pagado, a no haberlo hecho contra su expresa voluntad.

En este caso sólo podrá repetir del deudor aquello en que le hubiera sido útil el pago."

En todo caso, la realización del pago por persona no obligada a ello exige, para que aquél tenga la virtualidad de extinguir la obligación contraída, "un elemento de conducta activa en su materialización que evidencie, de este modo, su voluntariedad" (citando textualmente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de julio de 1996).

En el supuesto que ahora nos ocupa, si bien el autor de la queja señalaba que procedió al pago de la sanción para agilizar la transmisión de la autorización de transportes, siguiendo el asesoramiento proporcionado por funcionarios del Servicio Territorial de Fomento de Burgos, la inexistencia de resolución administrativa expresa apelando al pago de la sanción pecuniaria señalada, evidenciaba la voluntariedad del abono referido y, por tanto, la corrección jurídica de la negativa formulada por esa Administración a la devolución de la cantidad depositada a favor del Servicio Territorial de Fomento de Valladolid.

No obstante, lo anterior no implicaba la inexistencia de derecho alguno que asistiera al autor de la queja respecto a la cantidad abonada en concepto de pago de la sanción, sino que, tal y como pone de manifiesto la normativa aplicable y la jurisprudencia, aquél podría ejercitar frente al sujeto obligado al pago de la sanción los derechos que deriven a su favor exclusivamente del acto del pago, acciones de repetición que se regirán por el derecho privado.

Los argumentos jurídicos hasta aquí expuestos llevaron a concluir a esta Institución que la Dirección General de Transportes y Telecomunicaciones venía interpretando incorrectamente los preceptos que han sido objeto de estudio en la primera parte de la presente resolución, lo cual no implicaba que, en el caso particular planteado en la queja, el autor de la misma fuera titular de un derecho de reembolso por la Administración Autonómica de la cantidad voluntariamente ingresada en concepto de pago de la sanción pecuniaria impuesta a la persona jurídica que, con anterioridad, poseía la titularidad de la tarjeta de transporte.

Consecuentemente, se formuló la siguiente Resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León:

"Desvincular las sanciones administrativas impuestas de forma definitiva a una persona física o jurídica titular de una autorización administrativa de transportes, del propio título administrativo habilitante con relación al cual se cometieron las infracciones correspondientes, cuando la titularidad de éste se transfiera a un sujeto diferente como consecuencia de un procedimiento judicial ejecutivo."

La resolución citada fue rechazada por la Consejería de Fomento, lo cual fue puesto en conocimiento del autor de la queja, procediéndose, seguidamente, al archivo de la misma.

A la misma problemática señalada inicialmente, pero con diferentes matices, se refería la queja **Q/1979/99**, cuyo objeto se encontraba integrado por los posibles perjuicios causados al autor de la misma y titular de una autorización de transporte público por carretera de mercancías, como consecuencia de la constancia errónea de la existencia de un procedimiento sancionador a nombre del interesado.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la oportuna información a la Consejería de Fomento, la cual puso de manifiesto lo siguiente:

"En fecha 16 de noviembre de 1994, D. XXX presenta solicitud de visado de autorización(...) Dicha solicitud fue presentada fuera del plazo establecido al efecto en la Resolución de 7 de febrero de 1994, de la Dirección General del Transporte Terrestre (BOE nº 39, de 15 de febrero).

Dicho visado no pudo realizarse en la fecha de presentación del mismo al comprobar en el Registro General de Infractores que figuraba a nombre del interesado el expediente sancionador...

Posteriormente, el 31 de marzo de 1995, pudo comprobarse, a través de un fax enviado por la Xunta de Galicia, que tal expediente sancionador figuraba en el Registro citado incorrectamente a nombre de D. XXX.

A la vista de lo anteriormente expuesto, el 11 de mayo de 1995 se entregó a su titular la referida autorización ya visada, y por tanto, dentro del plazo máximo de resolución fijado en el Decreto 183/1994, de 25 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se determinan los plazos de resolución de los procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad Autónoma."

Considerada la información transcrita y la documentación proporcionada por el autor de la queja, esta Procuraduría estimó oportuno adoptar una resolución, fundamentada, desde un punto de vista jurídico, en los argumentos que pasamos a exponer.

La realización de los servicios y actividades de transporte está sujeta a la previa y obligada obtención del título administrativo correspondiente, tal y como establecen el art. 47 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y el art. 41 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo. Una de las formas que revisten dichos títulos es la de la autorización de transporte, como título administrativo habilitante para el ejercicio de actividades privadas de transporte, a la que se refieren los arts. 90 y siguientes de la Ley de Ordenación de los Trasportes Terrestres, y los arts. 109 y siguientes de su Reglamento de desarrollo. Una de las características básicas de este título administrativo, en cualquiera de sus modalidades, es que se otorgará, salvo excepción, por plazo indefinido, si bien su validez está condicionada a la realización de su visado anual. Así lo establece el art. 95.1 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en virtud del cual:

"Las autorizaciones de transporte público discrecional de viajeros o de mercancías en cualquiera de sus modalidades, se otorgarán salvo que se establezca expresamente un plazo concreto de duración para las mismas, sin limitación específica de plazo de validez, si bien ésta quedará condicionada a su visado en los períodos que reglamentariamente se establezcan, el cual no será realizado cuando las empresas no cumplan las condiciones legal o reglamentariamente exigidas para el ejercicio de la actividad."

El desarrollo del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres se ha llevado a cabo, en materia de autorizaciones de transporte de mercancías, por diferentes Órdenes Ministeriales que se han ido sustituyendo sucesivamente en el tiempo. Las tres últi-

mas normas reguladoras de la materia han sido: Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 3 de febrero de 1993; Orden del Ministerio de Fomento de 23 de julio de 1997, que deroga la anterior; y Orden del Ministerio de Fomento de 24 de agosto de 1999, recientemente modificada por Orden de 28 de febrero de 2000 y actualmente vigente. A ellas y a su aplicación al caso que nos ocupa nos referiremos con posterioridad.

En este sentido, una de las condiciones establecidas por el Ordenamiento Jurídico para proceder al visado de las autorizaciones de transporte de mercancías se recoge expresamente en el art. 146.4 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, reiterado reglamentariamente por el art. 215.4 de su Reglamento de desarrollo, de conformidad con el cual:

"El pago de sanciones pecuniarias, impuestas por resolución que ponga fin a la vía administrativa, será requisito necesario para que proceda la realización del visado, así como la autorización administrativa para la transmisión de las autorizaciones y concesiones administrativas en relación con las cuales hayan cometido sus titulares las correspondientes infracciones."

En el mismo sentido se pronunciaba la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 3 de febrero de 1993, vigente en el momento en el cual se sitúa la solicitud de visado referida en el informe remitido a esta Institución, cuyo art. 27.2 señala en el último de sus párrafos:

"En todo caso, el pago de las sanciones pecuniarias impuestas por resolución definitiva en vía administrativa por infracciones a la legislación de transportes será requisito necesario para que proceda el visado de las autorizaciones en relación con las cuales hayan cometido sus titulares las correspondientes infracciones."

El art. 23.3 de la Orden del Ministerio de Fomento de 24 de agosto de 1999, actualmente vigente en la materia, mantiene, en líneas generales, el tenor del artículo transcrito.

En definitiva, el abono de la multa, como modalidad típica de la sanción, opera como condición sine qua non del visado de la autorización del transporte, cuando aquélla esté impuesta por una resolución definitiva en vía administrativa. En otras palabras, la existencia de una resolución administrativa definitiva mediante la cual se imponga una sanción pecuniaria y la ausencia de abono de ésta, determina imperativamente la denegación del visado de las autorizaciones en relación con las cuales hayan cometido sus titulares las correspondientes infracciones.

Todo lo anteriormente expresado debía ser puesto en relación con la problemática que integraba el objeto de la presente queja. De acuerdo con la documentación obrante en esta Institución, constaba fehacientemente que el expediente sancionador que, según informa el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, aparecía en el Registro General de Infractores a nombre del autor de la queja, fue iniciado y tramitado por la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta de Galicia con relación a un vehículo cuya titularidad no le correspondía. El citado procedimiento fue resuelto mediante resolución administrativa en la cual se imponía al infractor una sanción pecuniaria de 41.000 pesetas. Constaba, así mismo, la presentación de recurso ordinario frente a esta resolución ante el Consejero de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta de Galicia, no quedando acreditada la fecha de su resolución. Constaba, igualmente, que los extremos anteriores fueron puestos en conocimiento del ahora firmante de la queja en fecha 5 de diciembre de 1991, mediante fax remitido por el Servicio Provincial de Orense de la Dirección General de Transportes de la Xunta de Galicia.

La dificultad surgía a la hora de determinar en qué momento tuvo conocimiento del error en el que había incurrido el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid. El autor de la queja afirmaba que todo ello había sido puesto en conocimiento de funcionarios del Servicio en el año 1992, y sucesivamente en los siguientes, mientras que la Jefatura Provincial de Transportes de Orense mantenía que la resolución del expediente sancionador precitado había sido enviada en fecha 20 de diciembre de 1993, al objeto de identificar el vehículo y su titular, a una funcionaria que prestaba sus servicios en el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid. Contrariamente a lo afirmado por los arriba citados, el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, como se ha transcrito con anterioridad, defendía que únicamente había tenido conocimiento del error con fecha 31 de marzo de 1995, a través de un fax enviado por la Xunta de Galicia.

Puesto de manifiesto lo anterior, se procedió a señalar que no correspondía a esta Institución decidir cual de las dos versiones expuestas respondía a la realidad, si bien parecía contrario a las más elementales reglas de la lógica que habiendo tenido cocimiento el interesado de un error administrativo que afectaba negativamente a su esfera de derechos y contando en su poder con documentos que acreditaban el mismo, no lo hubiera puesto en conocimiento de la Administración, en este caso del Servicio Territorial de Fomento. La afirmación anterior se hacía palmaria en el caso de la solicitud de visado presentada el 16 de noviembre de 1994, según manifestaciones del propio Servicio Territorial. Ahora bien, no constaba documentalmente ante esta Institución que el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid tuviera conocimiento del error, con anterioridad a la fecha por ellos indicada.

Más allá de posibles hipótesis sobre el momento en el que la Administración había conocido el error, lo que quedó acreditado suficientemente es que éste había concurrido, es decir, que la Administración consideraba que existía un abono pendiente de una sanción pecuniaria impuesta al autor de la queja, cuando ello no respondía a la realidad, con las consecuencias jurídicas que ello con-

lleva a efectos del visado de autorizaciones de transporte y que han sido aquí suficientemente explicadas. En este sentido, dicho error, si bien pudo tener su origen en el funcionamiento del Registro General de Infractores, circunstancia ésta que en su día fue comunicada por esta Institución al Defensor del Pueblo no pronunciándose éste al respecto, era directamente atribuible a la Administración Pública que, según la distribución constitucional y estatutaria de competencias en materia de transportes, lleva a cabo la ejecución de las funciones de visado de las autorizaciones de transporte de mercancías en la Región.

En este sentido, a la luz de lo dispuesto en los arts. 148.1 5º y 149.1 21º de la Constitución Española, en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y su normativa de desarrollo, en el art. 32. 4º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y considerando lo manifestado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 3 de mayo de 1988 relativa a la distribución de competencias en materia de transportes por carretera, corresponde, en el caso que nos ocupa y en aquellos análogos, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y dentro de ella a la Consejería de Fomento, la ejecución de las facultades "autorizatorias", utilizando la terminología de la Sentencia citada, dentro de las cuales se incluyen las del visado de las autorizaciones de transporte público de mercancías de carácter nacional. Por ello, es esta Administración quién, en todo caso, debe asumir la reparación de los perjuicios antijurídicos que pueda irrogar a los ciudadanos en el ejercicio de las citadas facultades.

El respeto integral de las garantías del ciudadano frente a la actuación de las Administraciones Públicas exige que éstas asuman la reparación de las consecuencias negativas que puedan derivarse de su actuación, sin que la intervención de distintas Administraciones pueda servir en ningún caso de parapeto en el cual los sujetos públicos se amparen para exonerarse de su responsabilidad. De ello es ejemplo la regulación que nuestro Ordenamiento Jurídico realiza de la Responsabilidad Concurrente de las Administraciones Públicas en el art. 140 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la interpretación jurisprudencial mantenida al respecto (entre otras, STS de 15 de noviembre de 1993), tendente, en todo caso, hacia la mayor protección posible del particular instituyendo la solución de la solidaridad en el ámbito externo de la relación del ciudadano con la Administración.

Así, determinada la existencia de un error e identificada la Administración que, en cualquier caso, debía asumir las consecuencias del mismo, debía procederse a verificar cuáles habían sido éstas. En el informe remitido por la Consejería de Fomento se manifestaba que el error no había producido efecto jurídico negativo alguno, pues, presentada la solicitud de visado el 16 de noviembre de 1994, la autorización de transporte con su correspondiente visado se había entregado a su titular el 11 de mayo de 1995, en consecuencia, dentro del plazo máximo de seis meses establecido en el punto 12 del D 183/1994, de 25 de agosto, por el que se determinan los plazos de resolución de los procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Siendo cierto lo anterior, ello no podía ocultar que el error persistió desde los últimos meses del año 1988, aproximadamente, prolongándose el mismo hasta el 31 de marzo de 1995. Lo extenso del citado período temporal y la periodicidad bienal del visado, establecida en el art. 8 de la Orden Ministerial de 3 de febrero de 1993 y mantenida actualmente en el art. 6 de la Orden de 24 de agosto de 1999, hacía, cuando menos, probable que en el transcurso de aquél se hubiera verificado alguna actuación administrativa en el sentido de denegar al autor de la queja el visado de la autorización de transporte de mercancías por carretera, con base en la ausencia de abono de la sanción pecuniaria impuesta mediante resolución definitiva recaída en el expediente sancionador. En tal caso, y a la vista de la inexistencia de sanción alguna pendiente, procedía por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma hacer uso de sus facultades revisoras para erradicar los efectos jurídicos generados, en su caso, por tales actos administrativos fundamentados en un error de hecho, utilizando para ello la facultad de revocación de los actos administrativos de gravamen o desfavorables reconocida sin limitación temporal alguna en el art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Si bien estas facultades revisoras debieron ejercerse, en su caso, en el mismo momento en el que la Administración tuvo conocimiento del error en el que había incurrido, nada impedía que se llevasen a cabo con posterioridad, permitiendo así el señalamiento de un nuevo dies a quo a los efectos de iniciación del plazo establecido en el Ordenamiento Jurídico para ejercer por el particular su acción indemnizatoria frente a la Administración.

Así, ante la citada anulación, la vía adecuada para reparar los probables perjuicios antijurídicos sufridos por el particular era el instituto de la responsabilidad patrimonial, debiendo iniciarse para ello el procedimiento dirigido a verificar la concurrencia de los elementos constitutivos de aquélla, que no es otro que el previsto en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y desarrollado reglamentariamente por el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

En el supuesto que nos ocupa, y para el caso en el que hubiesen existido actuaciones administrativas cuya anulabilidad pusiera de manifiesto el error ya citado, resultaba conforme a derecho y conveniente que, previa valoración del órgano competente, se iniciase de oficio el

procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con la finalidad de identificar la concurrencia de los elementos constitutivos de aquélla, y ello debido a la evidencia de la inexistencia del deber jurídico del particular de soportar unos daños económicos generados por un error administrativo.

Para finalizar, procedía poner de manifiesto una cuestión conexa a la materia estudiada y que debía ser tenida en cuenta por la Administración en este ámbito: la prescripción de las sanciones en materia de transportes.

A diferencia de lo que ocurre con la prescripción de las infracciones en la materia, la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres no establece regla singular alguna respecto a la prescripción de las sanciones, por lo que en este extremo habrá de estarse a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De conformidad con lo dispuesto en el art. 132.1 de la citada norma:

"Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año."

Este plazo de prescripción, en virtud de lo dispuesto en el número tercero del citado precepto comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

En su consecuencia, transcurridos los plazos señalados de prescripción no podrá denegarse el visado de autorizaciones de transporte por impago de sanciones pecuniarias que se hallen prescritas, lo cual es aplicable a aquellas sanciones impuestas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del principio de retroactividad de las leyes favorables, que para el ámbito sancionador administrativo se recoge en el art. 128.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por tanto, en el caso que constituía el objeto de la queja, y con relación a la solicitud de visado realizada por el interesado en noviembre de 1994, no sólo la sanción pecuniaria justificativa de la denegación del visado había sido impuesta a otra persona diferente, sino que la misma se hallaba prescrita, si consideramos que el recurso de alzada frente a la resolución sancionadora inicial se interpuso con fecha 1 de marzo de 1988 y que no consta causa alguna de interrupción de la prescripción.

Atendiendo a lo expuesto, se formuló la siguiente Resolución a la Consejería de Fomento, como departamento administrativo competente en el sector del transporte dentro de la Administración de la Comunidad Autónoma:

"Identificación de las actuaciones administrativas que se hallan llevado a cabo y mediante las cuales se halla denegado el visado de autorización de transporte de mercancías por carretera a D. XXX, con base en la pendencia de la sanción pecuniaria impuesta en el expediente sancionador (…), revocación de las mismas e iniciación de oficio, en su caso, de un procedimiento de responsabilidad patrimonial dirigido a determinar la indemnizabilidad por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de los perjuicios económicos que se hayan podido causar al citado."

Puesta de manifiesto la Resolución indicada a la Administración Autonómica, ésta contestó mediante informe emitido por la Dirección General de Transportes y Telecomunicaciones, de cuyo contenido se desprendía que, realizada la verificación de actuaciones administrativas denegatorias del visado de la autorización de transporte de mercancías por carretera recomendada por esta Institución, no se había hallado denegación alguna basada en la ausencia de abono de la sanción pecuniaria impuesta en virtud de la resolución que puso fin al procedimiento sancionador, por lo que no concurría el presupuesto de hecho necesario para que se procediera a la revocación e iniciación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, en el sentido indicado en la Resolución de esta Institución, lo cual fue puesto de manifiesto al autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo de la misma.

Para finalizar el repaso a la actuación desarrollada por esta Procuraduría en materia de transportes por carretera, cabe hacer referencia a la actuación de oficio **OF/68/00**, iniciada por esta Institución con la finalidad de llevar a cabo una investigación tendente a verificar el número de expedientes sancionadores que se incoan y resuelven en nuestra Comunidad Autónoma por incumplimiento de la normativa aplicable en materia de tiempos máximos de conducción permitidos y períodos de descanso obligatorio en el sector del transporte terrestre por carretera, tanto de viajeros como de mercancías. Una referencia amplia a la misma se halla en la parte del presente informe dedicada a las actuaciones de oficio llevadas a cabo en el año 2000 por la Institución.

2.2. Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe)

Renfe, como una de la entidades explotadoras de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se configura, de conformidad con lo dispuesto en el art. 74 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, como una Entidad Pública Empresarial, dentro de los Organismos Públicos dependientes del Estado. En concreto se encuentra adscrita al Ministerio de Fomento a través de su Secretaría de Estado de Infraestructuras, tal y como se establece en el art. 2.1 del RD 1132/2000, de 12 de mayo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica de aquel Ministerio.

Esta dependencia orgánica y funcional determina que las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con su funcionamiento sean objeto de remisión al Defensor del Pueblo, en el marco de la debida coordinación y cooperación que debe regir las relaciones con la citada Institución. Así se procedió en los expedientes **Q/494/00, Q/616/00** y **Q/1280/00**.

2.3. Ferrocarriles de Vía Estrecha (Feve)

Feve es la otra entidad a quien corresponde la explotación de una parte de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma, y al igual que ocurre con Renfe, se encuentra configurada como una Entidad Pública Empresarial, adscrita al Ministerio de Fomento a través de su Secretaría de Estado de Infraestructuras.

Como consecuencia, en buena medida, de la menor relevancia cuantitativa de la infraestructura ferroviaria cuya explotación le corresponde, únicamente se ha presentado ante esta Institución una queja en el año 2000 relativa al funcionamiento de la citada entidad.

En el expediente **Q/1344/00**, el ciudadano planteaba una posible discriminación en la identificación de los destinatarios de la denominada Tarjeta Azul, al exigir para que pudieran acceder a las ventajas vinculadas a la obtención de aquélla que fueran beneficiarios de una prestación de jubilación propia del Régimen de la Seguridad Social, quedando excluidos los pensionistas de Clases Pasivas del Estado, circunstancia ésta que concurría en el autor de la queja.

La queja citada fue admitida a mediación por esta Procuraduría, procediendo a la petición de la correspondiente información a la Secretaría General de Feve, en aplicación de lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley Reguladora de la Institución. Una vez recopilada la información que se estimó oportuna, y considerando debidamente la dependencia orgánica y funcional de la Entidad afectada, se procedió a la remisión del escrito de queja inicial y de la información obtenida al Defensor del Pueblo, en el marco de las relaciones de cooperación y coordinación con la citada Institución.

2.4. Otras cuestiones

En varias de las quejas presentadas ante esta Procuraduría en el año 2000 (**Q/98/00, Q/614/00, Q/1665/00** y **Q/2392/00**) la pretensión esgrimida por los ciudadanos no era otra que la mejora de los servicios de transporte público de viajeros en determinadas zonas de la región.

Especial referencia debe hacerse a los servicios existentes, tanto por carretera como por ferrocarril, entre las localidades de Burgos y Miranda de Ebro, a los cuales se refieren los tres últimos expedientes señalados. Si bien en ninguno de ellos se ha adoptado aún Resolución por esta Procuraduría, por no haber sido completada la totalidad de la información solicitada o por encontrarse en estudio la remitida, cabe destacar que el establecimiento de los citados servicios no sólo depende de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sino también de Renfe, lo cual, considerando la dependencia orgánica de esta Entidad, dificulta la adopción de una Resolución que afronte de una manera global la problemática planteada.

Para finalizar el repaso a la actividad de la Institución en el sector del transporte, cabe citar, a efectos de mención, la actuación de oficio **OF/16/01** iniciada recientemente por esta Procuraduría con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de supresión y señalización de pasos a nivel en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. A tal efecto se ha procedido a solicitar la información que se ha estimado oportuna a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, y a las Entidades explotadoras de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma, Renfe y Feve.

3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES

En no pocas ocasiones los ciudadanos acuden a la Institución demandando su intervención en asuntos entre personas, físicas o jurídicas, privadas, sin que pueda identificarse conexión alguna con una organización pública o con la prestación de un servicio de tal naturaleza. En estos casos, se procede, con carácter general, al rechazo motivado de la queja informando al particular de las vías adecuadas establecidas por el Ordenamiento jurídico para la defensa de sus derechos e intereses.

Por su particularidad, dentro de los supuestos que pueden ser reconducidos a la circunstancia referida, son destacables dos ámbitos concretos: quejas planteadas frente a la actuación de entidades financieras (bancos, en particular) y quejas frente a la actividad desarrollada por Asociaciones privadas.

3.1. Entidades financieras

En las quejas planteadas por los ciudadanos frente a diversos aspectos del funcionamiento de las Entidades Financieras de la Región, en concreto de los bancos, al rechazo motivado en la existencia de un conflicto intersubjetivo mantenido por personas privadas, se ha añadido en la comunicación dirigida al ciudadano, con el ánimo de proporcionar a éste la máxima información posible sobre las vías adecuadas para la defensa de sus derechos e intereses, la referencia al procedimiento regulado en el art. 9 de la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 1999, sobre tipo de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las entidades de crédito.

El citado precepto señala que el Banco de España mantendrá un Servicio de Reclamaciones encargado de recibir y tramitar las que, relativas a operaciones concretas que les afecten, pudieran formular los clientes de las

Entidades de crédito sobre actuaciones de éstas que puedan quebrantar las normas de disciplina, o las buenas prácticas y usos bancarios. En desarrollo de la previsión anterior, la Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, en su norma decimocuarta vincula la admisión y tramitación de las reclamaciones a la acreditación de haberlas formulado previamente por escrito ante el «defensor del cliente» (u órgano equivalente) de la Entidad de Crédito, caso de existir.

En definitiva, mediante la referencia a las normas precitadas se pone en conocimiento del ciudadano que acude a la Institución que las reclamaciones esgrimidas por los usuarios frente a las entidades de crédito, pueden formularse por escrito ante el defensor del cliente, u órgano equivalente, de la entidad de crédito correspondiente, si existiera, y posteriormente ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo II (normas undécima a vigésimo séptima) de la Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, ya citada.

De la forma señalada se procedió en los expedientes **Q/2196/00 y Q/2377/00.**

3.2. Asociaciones privadas

En aquellos casos en los que los ciudadanos han manifestado un conflicto con una Asociación privada, esta Procuraduría, si bien ha procedido al rechazo de las quejas cuyo objeto era el señalado, en la comunicación realizada a aquéllos ha añadido unas reflexiones sobre el derecho de asociación con la finalidad de proporcionar la mayor información posible al ciudadano que acude a la Institución, en este caso, sobre las funciones atribuidas legalmente a la misma.

En dichas comunicaciones, y previa exposición del régimen jurídico esencial aplicable a las Asociaciones y de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el mismo, se pone de manifiesto que las asociaciones y federaciones de asociaciones de carácter privado que protagonizan las problemáticas expuestas en las quejas presentadas no integran la organización administrativa de ninguno de los sujetos públicos que conviven en nuestro Ordenamiento Jurídico, no desarrollan función de naturaleza pública alguna y, en fin, no se encuentran sometidas a la tutela o fiscalización de ninguna Administración. En definitiva, los conflictos expuestos surgen entre personas físicas y jurídicas particulares sin que intervenga ningún órgano de la Administración Pública en el mismo.

La comunicación citada se realizó en los expedientes **Q/1278/00 y Q/2183/00.**

4. VARIOS

4.1. Derecho de acceso a la información administrativa

En el expediente **Q/2015/99** se planteaba la ausencia de contestación de la Consejería de Medio Ambiente a la solicitud de información sobre diversas cuentas corrientes bancarias, cuya titularidad correspondía al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, formulada por un Colectivo Ecologista.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León informe en el cual se hacía constar que, tras el análisis de la solicitud, se resolvió inadmitir la misma mediante Resolución de la Consejería de Medio Ambiente. La Resolución administrativa citada se fundamentaba, esencialmente, en la consideración de la información solicitada por los autores de la queja como excluida de los supuestos de aplicación de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, previstos en el art. 2 de la citada norma.

A la vista del contenido de la queja formulada y de la información remitida por la Consejería de Medio Ambiente se estimó oportuno adoptar una Resolución cuya fundamentación jurídica pasamos a exponer.

En el ámbito material medioambiental, el derecho a la información del ciudadano tiene una regulación específica contenida en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, ya citada. Esta norma estatal, aplicable a las Comunidades Autónomas dada su naturaleza básica establecida en su disposición final segunda, tiene como finalidad la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE no contenidas en la Ley 30/1992, de forma que se garantice la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, así como la difusión de dicha información.

El art. 2 de la norma legal señalada diseña su ámbito material de aplicación, disponiendo en su apartado primero:

"A los efectos determinados en el artículo anterior, queda comprendido en el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente toda información disponible por las Administraciones Públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida:

a) Al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente.

b) A los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental."

Conectando lo anterior con la información solicitada en relación con la problemática planteada, no cabía sino refrendar la postura adoptada por la Consejería de Medio Ambiente, excluyendo del ámbito material de la Ley la petición de información formulada, por cuanto aquélla no era incardinable en ninguna de las materias señaladas en el precepto transcrito. La información correspondiente a las cuentas abiertas en entidades bancarias por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca en los años 1995 y 1996, si bien desde un punto de vista orgánico y estructural se encontraba relacionada con esa Consejería de Medio Ambiente, desde una perspectiva sustancial no se hallaba dentro del ámbito sectorial diseñado por la Ley como campo al cual deben ser aplicadas sus previsiones.

No obstante lo anterior, exclusión del ámbito material de la Ley no es sinónimo de causa de denegación de la información solicitada, como pareció indicar el sentido de la resolución administrativa en cuestión. Así, ésta fundamentaba la denegación de la información en la norma legal citada, al tiempo que mantenía la exclusión de su ámbito de aplicación del supuesto de hecho que la origina . Ello evidenciaba una contradicción en sus propios términos puesto que, ante una solicitud de información próxima al ámbito medio ambiental, cabe que se hallase dentro del campo de aplicación de la Ley 38/1995, en cuyo caso sólo procedía la denegación de la misma por alguna de las causas establecidas de forma tasada en el art. 3 de la norma, o bien, que fuera ajena a las materias señaladas en su art. 2, supuesto en el cual procedería la aplicación del régimen jurídico general contenido, esencialmente, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Considerando que la petición, cuya ausencia de contestación dio lugar a la queja, se incardinaba en la segunda de las posibilidades citadas, procedía analizar la actuación de la Administración regional a la luz de los preceptos integrantes del sector del ordenamiento jurídico-administrativo aplicable a las peticiones de información formuladas por los ciudadanos, en defecto de normativa específica por razón de la materia.

El basamento constitucional de este régimen jurídico general, así como también de los especiales (incluido el vigente en materia medioambiental), se halla en el art. 105 b) de la Constitución Española, en virtud del cual:

" La Ley regulará:

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas."

El desarrollo legislativo de la previsión constitucional anterior se halla en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuyo art. 35, letras a), b), g), h) y k) se garantizan normativamente los siguientes derechos que asisten a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas:

- "A conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de los documentos contenidos en ellos.

- A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

- A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

- Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes. Este derecho, a su vez, se encuentra desarrollado en el art. 38 de la misma norma legal.

- Cualesquiera otros que les reconozca la Constitución y las Leyes."

Los derechos reconocidos en el precepto transcrito, más allá de establecer un catálogo de facultades conferidas legalmente a los ciudadanos frente a los sujetos públicos, denotan los principios esenciales que han de presidir las relaciones de supremacía general entre la Administración Pública y los administrados, entre los cuales se han de hallar necesariamente los de transparencia e información.

A la vista del régimen jurídico citado dos son las irregularidades que se detectaron en la actuación desarrollada por la Administración Regional:

I. La primera tenía una naturaleza formal, y se derivaba del incumplimiento del plazo legalmente establecido para la resolución de la solicitud de información generadora de la queja. La formulación de solicitudes de información por los ciudadanos generan la obligación de resolver que vincula en todos los procedimientos a las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada en este aspecto por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Para determinar el plazo de que dispone la Administración para dictar resolución expresa, y ante la ausencia de previsión específica para este tipo de procedimientos, debemos acudir a la norma general contenida en el art. 42.3 de la citada Ley 30/1992, el cual dispone:

"Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo (para resolver), éste será de tres meses. Este plazo se contará, en los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud

haya tenido entrada en el órgano competente para su tramitación".

En el supuesto que nos ocupa, si bien esa Administración había cumplido con su obligación formal de resolver de conformidad con lo dispuesto en el art. 43.4 b), lo había hecho superando el plazo establecido para ello, al haber transcurrido un período temporal superior a los siete meses entre la fecha de presentación de la solicitud de información y la de la resolución denegatoria de la misma.

II. Desde un punto de vista material, la denegación de la información solicitada no era acorde, a juicio de esta Procuraduría, con los principios inspiradores de la actividad administrativa, tal y como han sido codificados por la Constitución Española y sus Leyes de desarrollo, e interpretados por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En este sentido, el postulado constitucional contenido en el art. 105 b) de la Constitución Española, anteriormente transcrito, ha sido reconocido por el Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 30 de marzo de 1999, como fundamento jurídico esencial a considerar a la hora de interpretar el derecho de información de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, en su forma de derecho de acceso a los archivos y registros públicos, señalando explícitamente:

"Este precepto constitucional remite expresamente a la configuración legal el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado Democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa)."

Esta doctrina jurisprudencial debía ser complementada con aquella que integra el derecho de acceso a los Registros y Archivos de la Administración Pública, dentro de otro más amplio reconocido por la Constitución que es el de información. Entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 7 de octubre de 1996, califica una resolución mediante la cual un Ayuntamiento deniega una información sobre la existencia de póliza de seguro de responsabilidad civil concertada por aquél, contraria a las normas contenidas en el art. 35, letras h) y k), y, en general, al derecho de información reconocido por la Constitución. Este supuesto guardaba evidentes similitudes con el estudiado, si consideramos que tanto un seguro de responsabilidad como un depósito bancario no son sino contratos, en este caso celebrados por una Administración Pública.

A esta interpretación amplia del derecho de información de los ciudadanos no es ajeno el propio desarrollo reglamentario realizado por el Estado que, si bien no resulta directamente aplicable a nuestra Comunidad Autónoma, nos ofrece un apoyo interpretativo para la resolución de la cuestión que nos ocupa. Así, el RD 208/1996, de 9 de febrero, que regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano diferencia, en cuanto a los servicios de información, entre información general e información particular. Así, el apartado primero del art. 2 de la norma citada define la información general con el siguiente tenor:

"Es la información administrativa relativa a la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas; la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar; la referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquéllos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las Administraciones públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación."

Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el apartado segundo, en virtud del cual:

"La información general se facilitará obligatoriamente a los ciudadanos, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna."

En definitiva, los principios constitucionales y legales que definen las características básicas de las relaciones que vinculan en nuestro Estado de Derecho a las Administraciones públicas con los destinatarios de la actividad desarrollada por las mismas, conducen ineludiblemente a una interpretación amplia del derecho de información de éstos, al margen incluso, de que aquélla no se refiera estrictamente a datos que obren en Archivos o Registros Públicos de la Administración, como ocurría en el supuesto planteado en la queja cuya Resolución estamos exponiendo.

No obstante lo anterior, el derecho a la información del ciudadano no tiene una naturaleza absoluta sino que, al contrario, se encuentra constreñido por una serie de límites que, establecidos legalmente de forma específica para el acceso a Archivos y Registros, pueden ser resumidos en dos: intimidad de las personas e interés público.

Conectando lo anterior con la problemática que constituía el objeto de la queja, debía determinarse si la información solicitada a esa Consejería por los autores de la queja vulneraría, en caso de ser proporcionada, los límites indicados. En este sentido, la información solicitada se sistematizaba por los propios peticionarios en tres puntos:

1º Coincidencia de los depósitos bancarios que tenía el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca en los años 1995 y 1996, con los relacionados en la contestación dada a la cierta pregunta escrita formulada en las Cortes regionales.

2º Concurrencia de las autorizaciones exigidas por la Ley, en relación con las citadas cuentas.

3º Inclusión de aquéllas en las Cuentas Generales revisadas por el Tribunal de Cuentas en los años 1995 y 1996.

La primera de las informaciones solicitadas, y de la cual se derivaba el resto, no cercenaba ninguno de los límites generales citados puesto que, de un lado, no contenía datos que pudieran afectar al ámbito privado de persona física alguna y, de otro, el conocimiento por los ciudadanos de la titularidad por un Servicio Territorial de Medio Ambiente en un período temporal determinado de diversos depósitos bancarios no implicaba vulneración del interés público, máxime cuando dicha información fue conocida para un período temporal posterior.

Lo anteriormente señalado cobra mayor relevancia, si cabe, para el resto de la información solicitada, puesto que el contenido de la misma venía dado por el resultado de la actuación llevada a cabo por esa Administración a la luz de las obligaciones determinadas por el ordenamiento jurídico, de cuyo cumplimiento por la Consejería de Medio Ambiente no cabía dudar.

Por tanto, el principio de transparencia de los asuntos y cuestiones públicas, consustancial al funcionamiento de una Administración que ha de servir con objetividad los intereses generales por expreso mandato constitucional, exigía, a juicio de esta Institución, proporcionar la información demandada, desterrando de su actuación todo indicio de ocultación de datos o secretismo en el desarrollo de las funciones públicas.

La actuación descrita exigía, previamente, dejar sin efectos jurídicos la resolución de la Consejería de Medio Ambiente por la que se había denegado la información solicitada, debiendo para ello revocar dicha resolución como acto de gravamen para el ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en el art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

El principio de economía, que ha de presidir también todas las actuaciones administrativas, aconsejaba que en la propia resolución por la cual, en su caso, se revocase la denegación de información, se adoptasen las medidas oportunas para que aquélla fuera proporcionada a los peticionarios, dando así debido cumplimiento y garantía al derecho de información del ciudadano, y permitiendo a éste, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1999, ya citada, la crítica a la actuación desarrollada en este caso por esa Consejería y la fiscalización indirecta de su sumisión al ordenamiento jurídico.

Considerando los fundamentos jurídicos expuestos, se formuló la siguiente Resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

"Revocar la Resolución de esa Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Cas - tilla y León, de fecha 26 de abril de 2000, adoptando las medidas pertinentes para proporcionar la información solicitada respecto a las cuentas bancarias abiertas por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca en los años 1995 y 1996."

La citada Resolución fue contestada motivadamente por la Consejería de Medio Ambiente, la cual puso de manifiesto a esta Institución, aceptando la Resolución citada, la necesidad de proceder a dictar la oportuna resolución administrativa de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, para el acceso a los archivos y registros administrativos. Puesta de manifiesto la postura de la Administración Regional, destinataria de la Resolución precitada, se procedió al archivo del expediente.

4.2. Colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con la Administración

En el expediente **Q/251/00**, el autor de la queja planteaba una intervención, presuntamente irregular, llevada a cabo por la Guardia Civil como consecuencia de una inspección desarrollada por funcionarios del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, en una localidad de la provincia de León. En el escrito presentado por el reclamante ante esta Procuraduría se indicaba que, con objeto de practicar una inspección en unas obras que afectaban a la propiedad de un residente de la citada localidad, se personaron en el despacho de la Alcaldía dos funcionarios de la Sección de Protección Ambiental del citado Servicio Territorial, momento en el cual irrumpieron en el citado despacho tres miembros de la Guardia Civil, los cuales, según la afirmación realizada por uno de los funcionarios, habían sido citados por el mismo. Ante la invitación realizada por la Alcaldía a los miembros de la Guardia Civil para que abandonasen el despacho, éstos hicieron lo indicado y esperaron fuera del mismo.

Admitida la queja a trámite se solicitó información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, la cual puso de manifiesto ante Institución lo siguiente:

"En contestación al escrito remitido del Procurador del Común sobre asunto referenciado se participa:

1. El fundamento de la inspección de fecha 27 de enero de 2000 se deriva de la realización de una nave ganadera por D. XXX de la que existía informe desfavo - rable de la Comisión Provincial de Actividades Clasifi - cadas para su instalación.

2. La intervención de la Guardia Civil (SEPRONA) se debió a las denuncias formuladas por los vecinos afectados ante esa Institución sobre los mismos hechos.

3. Del resultado de las comprobaciones efectuadas, posteriormente con fecha 1 de febrero de 2000, se eleva propuesta e informe a los Servicios Jurídicos procedien - do a la incoación del correspondiente expediente sancio - nador."

Considerando las alegaciones realizadas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida, se estimó oportuno formular Resolución previa realización de las apreciaciones jurídicas que a continuación se señalan.

El objeto central de la queja se integraba por la denuncia de una actuación de la Guardia Civil, a requerimiento de funcionarios del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, que, a juicio del firmante de la queja había dado lugar a una asunción por éstos de atribuciones que son impropias de las Administraciones Públicas y del personal al servicio de las mismas.

Más allá de disquisiciones fácticas sobre la realidad de los hechos acaecidos en la fecha y localidad señalada, y sobre las circunstancias concretas de la actuación llevada a cabo por la Guardia Civil, procedía realizar, al hilo de la cuestión planteada, algunas reflexiones sobre la naturaleza de la actuación que corresponde llevar a cabo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dentro de las cuales se haya la Guardia Civil, y sobre su colaboración con las Administraciones Públicas en el normal desarrollo de su actividad.

El régimen jurídico de la actuación y funcionamiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se encuentra presidido por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, norma que contiene algunos preceptos que interesa traer a colación.

Así, el apartado cuarto del artículo primero de la norma legal citada atribuye de forma genérica a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la condición de instrumento a través del cual las Administraciones Públicas deben garantizar el mantenimiento de la seguridad pública.

Concretando el concepto anterior, el apartado primero del art. 11 enumera las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, señalando:

"1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones (entre otras):

a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.

e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana."

Del tenor de los preceptos transcritos, y en general de toda la regulación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se desprende que éstas, como depositarias del monopolio de la coacción en un Estado de Derecho, únicamente habrán de actuar cuando su concurrencia sea necesaria para el cumplimiento de las funciones que el sistema constitucional y legal les encomienda. Así mismo, su actuación se encuentra constreñida por una serie de principios generales que son puestos de manifiesto en el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, en cuyo punto segundo, letra a), se establece expresamente:

"Los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son los ejes fundamentales, en torno a los cuales gira el desarrollo de las funciones policiales, derivando a su vez de principios constitucionales más generales, como el de legalidad o adecuación al ordenamiento jurídico, o de características estructurales, como la especial relevancia de los principios de jerarquía y subordinación, que no eliminan, antes potencian, el respecto al principio de responsabilidad por los actos que lleven a cabo."

Las Administraciones como sujetos servidores de los intereses públicos podrán solicitar la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para el desarrollo de su actividad, siempre que la actuación encomendada a éstas se enmarque dentro de las funciones atribuidas legalmente, garantizando, en todo caso, el respeto a los principios generales que han de pautar su intervención y que han sido puestos de manifiesto.

Lo hasta aquí afirmado en relación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es predicable también de la Guardia Civil, a pesar de su cercanía a las fuerzas armadas, ya que como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico tercero de su Sentencia de 20 de julio de 1994 "...la Guardia Civil, ha sido configurada por el legislador como un Cuerpo de Seguridad dentro del colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (preámbulo y arts. 9, 13 y ss. de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo), de modo que ni la Guardia Civil forma parte de las Fuerzas Armadas ni, en consecuencia, sus miembros pertenecen a las mismas."

En concreto, corresponde a la Guardia Civil, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.1 B), letra e), de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la función de "velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente."

Conectando lo hasta aquí expuesto con la problemática planteada en la queja, cabía poner de manifiesto que no existían elementos de juicio suficientes para afirmar inequívocamente que la actuación llevada a cabo por la Guardia Civil en la localidad y en la fecha citadas a requerimiento de los funcionarios del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León se hubiera extralimitado de

las funciones que a aquélla atribuye la legislación vigente. Tampoco constituía la finalidad esencial de esta Institución dilucidar cuál de las dos versiones proporcionadas de los hechos responde de manera más fiel al desarrollo real de los mismos.

Sin embargo, las afirmaciones vertidas por el autor de la queja sobre la presencia en su despacho de dos agentes de la Guardia Civil a requerimiento de funcionarios del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, y el silencio guardado en el informe remitido a esta Institución sobre el extremo citado, motivaron la resolución por la que se comunicó a la Administración Autonómica la necesidad de modificar el comportamiento reseñado, si éste hubiera respondido efectivamente a la realidad.

La argumentación jurídica expuesta dio lugar a la formulación de la siguiente Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León:

"Limitar la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con la actividad desarrollada por esa Administración Autonómica, a aquellos supues - tos previstos en la normativa vigente, garantizando, en todo caso, que las actuaciones coactivas que se desarro - llen se enmarquen dentro de las funciones atribuidas constitucional y legalmente a aquéllos."

En la fecha de elaboración del presente informe, la Administración Autonómica no había manifestado, de forma motivada, su aceptación o rechazo de la resolución reseñada.

4.3. Difusión a través de medios de comunicación de datos correspondientes a procedimientos administrativos

En el expediente **Q/264/00,** el ciudadano denunciaba la difusión en diferentes medios de comunicación sociales locales de datos correspondientes a dos expedientes disciplinarios tramitados en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, resultando interesado en uno de ellos.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, quién puso de manifiesto lo siguiente:

"Examinada la documentación obrante en esta Dele - gación Territorial no consta que se haya enviado Nota de Prensa alguna referente a los Expedientes Disciplina - rios 2/97 y 3/97, a los medios de comunicación."

Así mismo, constaba en esta Procuraduría la publicación en los medios de comunicación social que se citan, de los siguientes datos relativos a los procedimientos disciplinarios señalados:

- "El Norte de Castilla" (edición de Palencia), martes 1 de julio de 1997. En el artículo correspondiente se señala textualmente:

"...La inspección General de Servicios inició entonces unas diligencias informativas, que han finalizado en un informe que haya (sic.) indicios de irregularidades en la gestión de D. XXX y plantea la posibilidad de que se haya aprovechado de su cargo para fines propios. A raíz del informe enviado por la Inspección, la Delegación Territorial de la Junta en Palencia ha decidido iniciar un expediente disciplinario contra el jefe del Servicio de Fomento y, hasta que se resuelva, suspenderle cautelarmente de empleo y pagarle únicamente el 75 % del sueldo...".

- "El Diario Palentino", miércoles 2 de julio de 1997. De dicha publicación se pueden citar textualmente las siguientes citas:

"El delegado territorial de la Junta, confirmó ayer que se había abierto un expediente disciplinario a D. XXX, quién había sido acusado de aprovecharse de su cargo para fines propios... Ante la denuncia presentada, la Inspección General de Servicios de la Junta emitió un informe en el que reconocía que podían existir indicios de actuaciones irregulares y la Delegación Territorial del Gobierno de Palencia decidió abrirle expediente disciplinario... El Delegado Territorial de la Junta, confirmó ayer que se había abierto un expediente disciplinario al jefe del Servicio de Fomento. El funcionario ha sido suspendido de empleo cautelarmente y tan sólo percibirá el 75 % del sueldo hasta que se resuelva el expediente."

- El Norte de Castilla (edición de Palencia), sábado 8 de noviembre de 1997. En esa fecha se expresa textualmente en el citado medio periodístico:

"…D. XXX está suspendido de empleo y cobra sólo el 75 % de su sueldo. Una decisión que se adoptó como medida cautelar después de que la Inspección del Gobierno Regional encontrara el pasado mes de julio indicios de que D. XXX podría haberse aprovechado de su cargo para fines propios vinculados a sus empresas familiares...".

- El Norte de Castilla (edición Palencia), martes 23 de diciembre de 1997. En el artículo correspondiente a esa fecha se señalaba:

"...La Inspección General de Servicios del Gobierno Autonómico inició unas diligencias informativas que dieron su primer paso adelante a finales del pasado mes de junio, cuando la Delegación Territorial de Palencia decidió iniciar un expediente disciplinario contra D. XXX y, hasta que se resolviera, suspenderle cautelarmente de empleo y pagarle únicamente el 75 % del sueldo... Antes de emitir el expediente, la Inspección General de Servicios analizó detalladamente las acusaciones de los empresarios y emitió en junio un informe en el que reconocía que podían existir indicios de culpabilidad en el funcionario de abuso de poder...".

Considerando el contenido de los párrafos transcritos, todos ellos incluidos dentro de artículos periodísticos publicados en las fechas y medios de comunicación

social escritos citados, las alegaciones realizadas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida por la Administración, se estimó oportuno formular Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia con fundamento en las siguientes reflexiones jurídicas.

Los artículos periodísticos transcritos incluían datos relativos a unas diligencias informativas que habían sido llevadas a cabo por la Inspección General de Servicios de la Administración de Castilla y León en relación con un expediente disciplinario instruido en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, y que únicamente podían ser conocidas, exclusión hecha del propio autor de la queja, por el personal al servicio de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia. No obstante, la afirmación anterior debía entenderse sin perjuicio del contenido del informe transcrito al inicio de esta Resolución, de cuya veracidad no dudó, en ningún momento, esta Institución.

En efecto, las diligencias informativas instruidas por la Inspección General de Servicios de la Administración de Castilla y León, cuya estructura y funcionamiento se regulan por el D 97/1986, de 17 de julio, y por la Orden de 18 de diciembre de 1990, respectivamente, tienen una naturaleza específicamente interna, puesto que su finalidad era proporcionar elementos de juicio al órgano decisor sobre la concurrencia de elementos fácticos que justificasen la iniciación y tramitación de un procedimiento disciplinario.

En este sentido, el informe de la Inspección General de Servicios cumplía la función propia de la información reservada a la que se refiere el art. 28 del RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado (aplicable al supuesto que nos ocupa, en defecto de normativa autonómica propia), información que, por su propia naturaleza no forma parte del expediente disciplinario, dado que su finalidad es exclusivamente aportar elementos de juicio al órgano competente para fundamentar la decisión de iniciar o no el expediente. Por tanto, su contenido no ha de comunicarse en forma alguna a ningún elemento ajeno a la propia estructura administrativa.

En cuanto a los datos que habían sido difundidos por los medios de comunicación social citados relativos al expediente disciplinario señalado, propiamente dicho, se referían esencialmente a dos actuaciones administrativas: Acuerdo de Iniciación del expediente disciplinario y Resolución del mismo. La notificación de ambas, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Disciplinario, se circunscribe al funcionario sujeto al expediente y al ámbito del personal al servicio de la Administración que participa en la instrucción de aquel, salvo que el procedimiento se inicie como consecuencia de denuncia, en cuyo caso también serán notificadas tales actuaciones al firmante de la denuncia.

En concreto, y respecto al Acuerdo de Iniciación, el art. 27 del RD 33/1986, de 10 de enero, dispone:

"De iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia, deberá comunicarse dicho acuerdo al firmante de la misma."

Continúa señalando en art. 31 de la misma norma, aún en relación con la notificación del Acuerdo de Iniciación:

"La incoación del procedimiento con el nombramiento del Instructor y Secretario, se notificará al funcionario sujeto al expediente, así como a los designados para ostentar dichos cargos."

Por su parte, y en cuanto a la notificación de la resolución del procedimiento disciplinario, al apartado tercero del art. 48 del Reglamento de Régimen Disciplinario dispone:

"La resolución deberá ser notificada al inculpado, con expresión del recurso o recursos que quepan contra la misma, el órgano ante el que han de presentarse y plazos para interponerlos.

Si el procedimiento se inició como consecuencia de denuncia, la resolución deberá ser notificada al firmante de la misma."

En definitiva, considerando que el expediente disciplinario instruido por la Delegación Territorial citada no se había iniciado como consecuencia de denuncia, los datos que habían sido difundidos en los medios periodísticos que se han citado, únicamente podían ser conocidos, exclusión hecha del propio funcionario sujeto al expediente, por el personal integrante de la estructura administrativa de esa Delegación Territorial que, por razón de las funciones desarrolladas en su puesto de trabajo, hubiera tenido acceso a tales datos.

Puesto de manifiesto lo anterior, procedía contrastar la difusión de los datos referidos, que se hallaba en el origen de la queja que ahora se resuelve, con la normativa vigente en la materia, con el objeto de determinar la potencial colisión de la citada difusión con alguno de los derechos integrantes de la esfera jurídica del autor de la queja.

En primer lugar, resultaba necesario clarificar, desde un primer momento, que el derecho al honor de las personas, al que hacía referencia el autor de la queja en su escrito inicial, y que obtiene su protección al más alto nivel normativo en el art. 18.1 de la Constitución Española, no debe suponer un impedimento, en ningún caso, para la tramitación de un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el contenido de la conducta que dé lugar al mismo. Así lo ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 50/1983, de 14 de julio, cuyo fundamento jurídico tercero señala expresamente:

"El recurso se fundamenta, por último, en la hipotética lesión del derecho al honor (art. 18, 1, C. E.). Es obvio, sin embargo, que este derecho no constituye ni puede constituir obstáculo alguno para que, a través de expedientes administrativos o procesos judiciales seguidos con todas las garantías, se pongan en cuestión las conductas sospechosas de haber incurrido en ilicitud, pues el daño que el honor de quien sigue tal conducta pueda sufrir no se origina en esos procedimientos, sino en la propia conducta y ni la Constitución ni la ley pueden garantizar al individuo contra el deshonor que nazca de sus propios actos."

No obstante lo anterior, la difusión pública a través de medios de comunicación social de datos integrantes de un concreto procedimiento administrativo, como consecuencia de presuntas informaciones generadas en los propios órganos administrativos que instruyen aquél, no encuentra amparo en norma jurídica alguna, al tiempo que se aparta de la tendencia observada por las últimas reformas legislativas dirigidas a restringir la utilización por los poderes públicos de los datos correspondientes a los destinatarios de su acción (téngase en cuenta la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y la Sentencia del Tribunal Constitucional 290/2000, de 20 de noviembre, dictada en recurso de inconstitucionalidad frente a determinados preceptos de aquélla).

En concreto, a la difusión de los datos obrantes en un concreto procedimiento administrativo se refiere el Ordenamiento Jurídico, desde el punto de vista del acceso a los mismos de los ciudadanos, al más alto nivel normativo. Así, el art. 105 b) de la Constitución Española preceptúa que "la ley regulará el acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas".

En desarrollo de la previsión constitucional anterior, el derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes que correspondan a procedimientos administrativos se regula en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aplicable al procedimiento disciplinario con carácter supletorio, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. El apartado primero del citado art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone:

"Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud."

Los apartados segundo y tercero del citado precepto establecen límites genéricos a este derecho de acceso, como forma de difusión de los datos obrantes en un procedimiento administrativo Así, dispone el apartado segundo:

"El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas...".

Y, en fin, el apartado tercero del precepto analizado establece:

"El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos , podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo."

Los preceptos transcritos establecen la forma a través de la cual los ciudadanos pueden tener acceso a documentos integrantes de expedientes correspondientes a procedimientos administrativos, acceso que, en cualquier caso, se encuentra circunscrito al ámbito delimitado por los límites previstos en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, algunos de los cuales han sido puestos de manifiesto en la presente Resolución.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja, por el contrario, la difusión de los datos correspondientes a los procedimientos disciplinarios de referencia no se había llevado a cabo a través del ejercicio del derecho de acceso a archivos y registros reconocido a todos los ciudadanos en el art. 35, letra h), sino mediante la publicación de los mismos en diferentes medios de comunicación social, presuntamente como consecuencia de informaciones originadas en esa Delegación Territorial.

A lo señalado anteriormente, cabía añadir que las informaciones que hubieran dado lugar a la difusión de la apertura y resolución de un expediente disciplinario al autor de la queja, como consecuencia de la existencia de un informe en el que se constataba la existencia de indicios de la comisión de faltas de aquella naturaleza, identificando al presunto responsable con nombre y dos apellidos, constituía, a juicio de esta Institución, una actuación que podía afectar al derecho de intimidad del interesado.

El derecho a la intimidad de las personas, a cuya protección se refiere el art. 18.1 de la Constitución Española, es definido por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras, en la STC 15/1997, de 30 de enero de 1997) con el siguiente tenor:

"El derecho a la intimidad salvaguardado en el art. 18.1 de la Constitución Española tiene por objeto garantizar al individuo un ámbito reservado de su vida frente a

la acción y al conocimiento de terceros, sean estos poderes públicos o simples particulares, que está ligado al respeto de su dignidad. El derecho a la intimidad atribuye a su titular el poder de resguardar ese ámbito reservado por el individuo para sí y su familia de una publicidad no querida".

Puesto en relación el derecho a la intimidad, tal y como es configurado por la doctrina del Tribunal Constitucional, con la actuación de los poderes públicos en relación con datos que puedan afectar a aquél, el mismo Tribunal ha señalado, en la STC 144/1999, de 22 de julio de 1999 que, "el art. 18.1 CE no garantiza sin más la «intimidad», sino el derecho a poseerla, a tener vida privada disponiendo de un poder de control sobre la publicidad de la información relativa a nuestra persona y familia, sea cual sea el contenido de aquello que se desea mantener al abrigo del conocimiento público. Esta garantía impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías, y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información."

Precisamente, en el supuesto integrador de la queja, la difusión del contenido de actuaciones administrativas que, únicamente, podían ser conocidos dentro de la estructura administrativa de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, exclusión hecha del interesado en el procedimiento, implicaba que ésta última, en su caso, a través del personal a su servicio, se hubiera convertido en la fuente de información de datos que afectan a la intimidad de las personas.

Desde el punto de vista de la responsabilidad personal del autor de la actuación que había generado, en su caso, la publicación de los datos que ha dado lugar a la presente queja, esta difusión de información constituiría, si fuera identificable un funcionario público como autor de la misma, un incumplimiento del deber que establece el art. 80 del D 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de conformidad con el cual:

"Los funcionarios han de observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo y esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo."

El deber de sigilo impuesto por el precepto transcrito resulta atribuible también al personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El incumplimiento del deber señalado podría dar lugar, en el supuesto de autoría atribuible a un funcionario público, a la comisión de una falta grave o leve, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 7, letra j), y 8, letra e), del RD 33/1986, de 10 de enero, dependiendo de si el incumplimiento del debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo de funcionario causa perjuicio a la Administración o se utiliza en beneficio propio, o no concurre ninguna de las circunstancias citadas.

En aquel supuesto en el que la vulneración del deber de sigilo hubiera sido llevada a cabo por personal laboral al servicio de esa Delegación Territorial, ello hubiera dado lugar a la comisión de la falta muy grave tipificada en el número 9) del art. 70 del IV Convenio Colectivo para el personal de la Junta de Castilla y León, vigente en el momento de producirse las publicaciones referidas.

Puesta de manifiesto la presunta irregularidad consistente en la generación de informaciones relativas a actuaciones integrantes de un procedimiento disciplinario que provocaron la difusión en medios de comunicación social de datos que afectaban a la intimidad del interesado, procedía analizar las posibles medidas correctoras a aplicar por esa Delegación Territorial.

En primer lugar, y para el supuesto en el que fuera cuantificable un daño moral derivado de la publicación de los datos referida, residenciable en el patrimonio del autor de la queja, así como acreditable la relación de causalidad entre las publicaciones y presuntas informaciones generadas por el personal al servicio de esa Administración Autonómica, procedería la tramitación del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, de conformidad con lo dispuesto en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, el transcurso del plazo de un año desde que se produjo el presunto daño impide la iniciación del mismo, tanto por reclamación del interesado como de oficio (art. 142.5 de la Ley 30/1992 y 4 del RD 429/1993, de 26 de marzo.

En segundo lugar, y respecto a la responsabilidad disciplinaria que pudiera derivarse de las presuntas informaciones, no procede instar a esa Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia a que inicie actuaciones con la finalidad de verificar la posible concurrencia o no de la citada responsabilidad en alguno de los funcionarios que, por razón de su cargo, hubieran tenido acceso a los datos difundidos porque, considerando las fechas en que se realizaron las publicaciones y los plazos de prescripción de las sanciones graves y leves establecidos en el art. 20 del RD 33/1986, de 10 de enero, las potenciales faltas disciplinarias cometidas habrían prescrito. En el supuesto del personal laboral, el plazo de prescripción es, en todo caso de seis meses (art. 74 del IV Convenio Colectivo), por lo que la conclusión ha de ser la misma que la señalada para el personal funcionario.

Por tanto, la garantía del respeto de los derechos de las personas que tienen la condición de interesados en los procedimientos disciplinarios que se instruyen en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en

Palencia exigía que se adoptasen las medidas oportunas para evitar informaciones originadas en el ámbito de la estructura administrativa de la Delegación que diesen lugar a la difusión en medios de comunicación social de datos obrantes en aquéllos, facilitando exclusivamente el acceso a los mismos de personas diferentes de los interesados, en el marco del ejercicio del derecho de acceso a archivos y registros y, en todo caso, con los límites dispuestos en la normativa vigente que ha sido objeto de estudio en la presente Resolución.

Los elementos fácticos con los que contaba esta Procuraduría, de un lado, y la argumentación jurídica expuesta, de otro, dieron lugar a la formulación de la siguiente Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia:

"Primero.- Garantizar que el acceso a los datos correspondientes a las actuaciones integrantes de los procedimientos disciplinarios instruidos en esa Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, por personas diferentes de los interesados en los mismos, se realice a través del ejercicio del derecho de acceso a archivos y registros con los límites establecidos en la normativa vigente.

Segundo.- Adoptar las medidas oportunas dirigidas a velar por la ausencia de informaciones generadas en el ámbito de la propia organización administrativa de esa Delegación, relativas a actuaciones obrantes en procedimientos disciplinarios instruidos en la misma, que, en su caso, puedan generar la difusión a través de medios de comunicación social de datos que puedan afectar a la intimidad de los interesados en aquéllos.

Tercero.- Ejercer debidamente la potestad disciplinaria en aquellos supuestos en los que existan indicios de incumplimiento del deber de sigilo sobre los asuntos que sean conocidos por razón del cargo desempeñado que vincula a todo el personal, laboral y funcionario, al servicio de las Administraciones Públicas."

La Resolución precitada fue objeto de aceptación por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, lo cual fue puesto en conocimiento del autor de la queja, procediéndose, a continuación, a su archivo.

DEPARTAMENTO II

DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

DEPARTAMENTO DE DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

De acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, procede presentar ante las Cortes autonómicas el informe correspondiente al año 2000, incluyendo también lo que concierne a las actuaciones del Departamento de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León.

Inicialmente, he de reiterar otro año más que determinados aspectos de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común son susceptibles a mi juicio de mejora, por lo que insisto en mi sugerencia de que se considere la posibilidad de una reforma legal. En este sentido, debo recordar que los distintos Grupos Parlamentarios, en la sesión plenaria extraordinaria número 27, celebrada el día 22 de septiembre de 2000, en Fuensaldaña, con ocasión de la comparecencia realizada para exponer el informe anual correspondiente a la gestión realizada durante el año 1999, manifestaron expresa y claramente su voluntad de reformar la Ley, entre otras cuestiones, en lo relativo a la ampliación del ámbito de actuación del Procurador del Común a los Entes Locales y la fijación de plazos para que las Administraciones Públicas informen sobre los hechos objeto de denuncia. En este sentido, e intentando no ser reiterativo en mis consideraciones, me remito íntegramente a lo expuesto en mi última comparecencia.

Por lo que se refiere a la ampliación del ámbito de actuación de esta Institución a las Corporaciones Locales, estimo, al igual que los portavoces de los Grupos Parlamentarios, que dicha posibilidad tiene cobertura legal, en virtud de la redacción dada al artículo 14 del Estatuto de Autonomía y a la vista del régimen jurídico de otros comisionados parlamentarios, una vez superadas algunas dificultades en la Jurisprudencia constitucional.

En cuanto a la cuestión de los plazos en que las Administraciones públicas deberían emitir los informes requeridos para la investigación de las quejas, entiendo que es una reforma imprescindible, con el fin de agilizar, en la mayor medida posible, la tramitación y gestión de las mismas. También sería de gran interés la determinación de un plazo concreto para que las Administraciones respectivas manifiesten su aceptación o rechazo motivado a las Resoluciones de esta Procuraduría, todo ello en beneficio y mayor seguridad jurídica de los interesados.

1. ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

El reparto territorial del poder operado por la Constitución Española de 1978, que sufrió un considerable avance tras la aprobación de la Ley Orgánica 4/1999, de 9 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ha supuesto, como consecuencia inmediata, la transferencia de nuevas funciones y servicios del Estado a nuestra Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a la producción legislativa del año 2000, he de señalar que ésta ha sido bastante reducida, sobre todo si la comparamos con el año 1999.

El examen de la legislación realizado por esta Institución en el año 2000 se puede sintetizar del siguiente modo:

1.1. Expedientes sobre la efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía

1.1.1. Seguimiento de la legislación del Estado

Nos referiremos a continuación, sin ánimo de exhaustividad, a las leyes y demás disposiciones con fuerza de ley, emanadas de las Cortes Generales y del Ejecutivo estatal a lo largo del año 2000, cuyo alcance y contenido se ha analizado atendiendo a los títulos competenciales que justifican su dictado, sin que este año, al igual que en ejercicios anteriores, se hayan apreciado motivos de posibles conflictos.

• Leyes Orgánicas

- Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Esta modificación, que abarca solamente al art. 33 de la Ley, persigue, en orden a evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, que los acuerdos adoptados en las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas se comuniquen al Alto Tribunal. El fin que se trata de lograr es ampliar el plazo del recurso de inconstitucionalidad, a efectos de que se abra un período mayor, de manera que pueda producirse un acuerdo que evite el posible recurso. Con esta medida se amplían e intensifican los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y los Entes autonómicos, en el intento de, según reza la Exposición de Motivos de la Ley, "buscar entre todos, dentro del respectivo e indispensable marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad".

- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Con esta norma, conocida popularmente como Ley del Menor, se ha producido una gran polémica entre la doctrina y los profesionales de la Justicia a lo largo del año 2000. Conviene señalar también que desde la publicación de la Ley, y antes de su entrada en vigor, un año después, su contenido ha sido modificado por las Leyes Orgánicas 7 y 9/2000.

Entre las modificaciones llevadas a cabo resultan significativas las que guardan relación con el endurecimiento del tratamiento jurídico de las acciones de lucha callejera realizadas por menores de 18 años, o la suspensión de la aplicación de la ley a mayores de 18 años y menores de 21.

Se considera por no pocos observadores que es un acierto que la Ley de menores rompa definitivamente con la filosofía que anteriormente regulaba esta materia, basada en criterios pretendidamente protectores para con el menor y que, por ello, no entendía necesaria la intervención en esta clase de asuntos de los órganos jurisdiccionales.

Los menores reciben así un trato asimilado a los restantes ciudadanos en el momento de afrontar las consecuencias que se derivan de acciones como las antes mencionadas; trato asimilado que es posible mediante la plena judicialización de la materia a través de su atribución a órganos jurisdiccionales, puesto que a la jurisdicción le corresponde el papel de satisfacer la realización de los derechos fundamentales en virtud del mandato contenido en los arts. 9 y 117.3 de la Constitución Española de 1978. Este trato asimilado no debe, sin embargo, perder de vista el superior interés del menor, el cual debe primar siempre, lo que implica dotar de naturaleza educacional a las medidas que deben imponerse, tal como reclama una intervención que tenga lugar sobre personalidades, por razón de la edad, en formación.

La asimilación de trato conlleva la extensión a los menores de un amplio régimen de garantías procesales, entre las que destacan la limitación de la detención antes de la puesta en disposición del Juez de menores a un plazo de 48 horas; el derecho de defensa, con un conjunto de facultades procesales que permiten la oposición eficaz al ejercicio de la acción penal contra ellos, como es el caso de la asistencia por abogado, incluso de oficio, interviniendo en la práctica de diligencias y proponiendo éstas; así como la aplicación del principio acusatorio, que impide proponer una medida que suponga una mayor restricción de derechos por un tiempo superior a la medida solicitada por el Ministerio Fiscal.

En definitiva, con la Ley del Menor se dignifica a éste como ciudadano implicado en un comportamiento de signo delictivo al que, como tal, se le hace destinatario de derechos y deberes.

- Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre, por la que se autoriza la ratificación por España del Estatuto del Tribunal Penal Internacional.

- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Esta norma supone una reforma de la Ley 4/2000, de 11 de enero, al haberse detectado, según indica la Exposición de Motivos de la Ley, "aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma". La reforma parte de la situación y características de la población extranjera en España, no solo en la actualidad, sino de cara a los años venideros, regulándose la inmigración desde la consideración de ésta como un hecho estructural que ha convertido a España en un país

de destino de los flujos migratorios y, por su situación, también en un punto de tránsito hacia otros Estados, cuyos controles fronterizos en las rutas desde el nuestro han sido eliminados o reducidos sustancialmente.

La nueva normativa forma parte de un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio en España, que contempla desde una visión amplia todos los aspectos vinculados al mismo y, por ello, no sólo desde una única perspectiva, como pueda ser la de control de flujos, la de la integración de residentes extranjeros, o la del codesarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente.

La modificación del Título I de la Ley, cuyo contenido es especialmente relevante, ha perseguido cumplir el mandato constitucional del art. 13, que establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades que garantiza el Título I de la misma, en los términos que establezcan los tratados y la ley, así como la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 107/1984, de 23 de noviembre; STC 99/1985, de 30 de septiembre; STC 115/1987, de 7 de julio, etc.).

También se persigue con la reforma, según consta en la Exposición de Motivos del texto legal, "conjugar el mandato constitucional con los compromisos internacionales adquiridos por España, especialmente como país miembro de la Unión Europea". Como es sabido uno de estos compromisos se formalizó en Tampere en el mes de octubre de 1999 y supuso el acuerdo de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Unión Europea de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residieran legalmente en el territorio de sus Estados Miembros. Se concibe, en consecuencia, una política de integración encaminada a conceder a los extranjeros que tengan residencia legal en España un elenco de derechos y obligaciones comparables a los ciudadanos de la Unión Europea, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y al desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia.

En conclusión, las modificaciones introducidas al Título I de la Ley destacan por la preocupación en reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades, estableciéndose en el art. 3.1 de la Ley, como criterio interpretativo general, que los extranjeros ejercitan los derechos que la Ley les reconoce en condiciones de igualdad con los españoles.

Con relación al Título II de la Ley Orgánica, relativo al régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros, la premisa que ha informado las modificaciones efectuadas sobre el articulado ha sido la de establecer un régimen de actuaciones y permisos que incentiven a los extranjeros a entrar y residir en nuestro país dentro del marco de la regularidad, frente a la entrada y estancia irregular. Este Título ha sido adaptado a lo establecido respecto a la entrada, régimen de expedición de visados, estancia y prórroga de estancia en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, del que España forma parte.

Se ha mantenido la situación de residencia temporal y residencia permanente de los extranjeros, introduciéndose la posibilidad de concesión de un permiso de residencia temporal cuando concurran razones humanitarias o circunstancias excepcionales.

Respecto a la regulación del permiso de trabajo que autoriza a los extranjeros a realizar en España actividades lucrativas por cuenta propia o ajena, se clarifica la diferencia entre dicho permiso y la mera situación de residencia legal, siendo igualmente destacable el tratamiento concedido en el nuevo texto al contingente de trabajadores extranjeros. En definitiva, se articula un régimen documental que facilita al extranjero que desee trabajar en España, que pueda hacerlo con todas las garantías y derechos.

En el Título III, relativo a las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador, se han introducido modificaciones que se pueden sintetizar en dos apartados: medidas relativas a la lucha contra la inmigración ilegal y mejora de los mecanismos para evitar la inmigración ilegal.

Por lo que se refiere al primer punto, es necesario destacar dos cuestiones distintas, como son las sanciones a las compañías de transporte y las sanciones que van dirigidas contra quienes organizan redes para el tráfico de seres humanos. Se incluye en el contenido de la Ley Orgánica, conforme a los compromisos internacionales suscritos por España, como miembro de Schengen, sanciones a los transportistas que trasladen a extranjeros hasta el territorio español sin verificar que cumplen los requisitos para la entrada.

Por otra parte, partiendo de que en un Estado de Derecho es necesario establecer los instrumentos que permitan hacer efectivo el cumplimiento de las normas, se ha introducido en esta Ley Orgánica como infracción sancionable con expulsión la permanencia de forma ilegal en territorio español, pretendiéndose, con ello, incrementar la capacidad de actuación del Estado en cuanto al control de la inmigración ilegal, al nivel de otros Estados miembros de la Unión Europea.

Finalmente, respecto al Título IV de la Ley Orgánica, relativa a la coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración, se ha revisado la definición del Foro para la Integración Social de los inmigrantes, enfocando la función de consulta, información y asesoramiento de este órgano hacia la integración de los inmigrantes que se encuentran en España, que es uno de los principales objetivos de la Ley.

El Defensor del Pueblo, habiendo estudiado esta Ley Orgánica, ante las múltiples críticas formuladas desde determinados ámbitos sociales, ha valorado que es necesario entender el problema en su contexto global, que no es sólo la Ley, sino también su desarrollo reglamentario,

las prácticas administrativas generadas en torno a su aplicación e, incluso, de forma previa y no menos importante, la determinación de un modelo coherente, aplicable y global. Estima que tanto en la legislación exterior como en la actualmente vigente, existen mecanismos para que los inmigrantes puedan regularizar su situación, siendo el único requisito imprescindible que exista voluntad política de lograrlo. Existen los instrumentos para solventar los problemas que se producen, como, entre otros, la adopción de medidas urgentes en materia sanitaria y la no expulsión de aquellos inmigrantes que, estando sometidos a procedimientos de expulsión, no lo hubieran sido por no haberse podido ejecutar la medida y haber transcurrido un plazo razonable; y lo que solicita el Defensor del Pueblo es, en sus propias palabras, que dichos instrumentos se apliquen eficaz y generosamente "paliando la penuria de quienes se ven inexorablemente abocados a la emigración, cuando no simplemente a la huida".

Reflexionando con rigor, se contempla que, tanto desde la Unión Europea en los sucesivos documentos de estrategia sobre inmigración como en la realidad propia de cada Estado, se advierten las limitaciones de un modelo de inmigración basado prioritariamente en el control de fronteras.

Es preciso, según expone el Defensor del Pueblo, evolucionar hacia una legislación de control del mercado de trabajo, más que de control de fronteras. Deberían propiciarse mecanismos de denuncia frente a la contratación laboral ilegal; debería tenerse en cuenta, en todo caso, la efectiva inserción laboral, legalizable, del trabajador en nuestro país, como factor determinante para conceder su regularización; y debería, por último, adecuarse el cupo anual de inmigrantes legales a las necesidades de nuestro mercado laboral. Todo lo anterior propiciaría la desaparición de la situación de explotación y de irregularidad, para lo cual ya existen los pertinentes instrumentos jurídicos.

El Defensor del Pueblo, en relación con lo expuesto, envió un informe al Gobierno en el que le requería que no aplicase la nueva Ley de Extranjería en lo que se refiere a los artículos que contemplan la expulsión inmediata de los extranjeros sin papeles que sean sorprendidos en España. Asimismo, se recomendaba que se concedieran permisos de residencia temporal y exención de visados a los inmigrantes irregulares que estén en España, todo ello aplicando unos criterios lo suficientemente amplios que permitan acogerse a estas medidas a la práctica totalidad de los afectados.

Finalmente, me gustaría destacar que esta Procuraduría se ha sumado a la petición expresada por los defensores del pueblo de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana, Galicia y Canarias, de solicitar que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no persigan a los inmigrantes irregulares hasta que no concluyan los procedimientos de regularización, siempre que no hayan cometido un delito ni estén procesados. En el texto se proponen medidas para mejorar la situación de los inmigrantes irregulares, entre las que figura la no expulsión de los extranjeros que estén encartados en un procedimiento penal por presentar documentación falsa hasta que se dicte sentencia firme condenatoria por el juez competente y se reclaman soluciones para las personas que siguen en situación irregular, tras el proceso de regularización.

- Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Se trata de profundizar con esta reforma en la modernización de la Administración de Justicia, lo que constituye un ambicioso objetivo que, con el concurso de todas las instituciones y personas relacionadas con su funcionamiento, debe propiciar, en último término, la mejor salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos.

La urgencia de las medidas se debe al elevado número de vacantes de Jueces y Magistrados titulares en los órganos judiciales, lo que exige actuaciones inmediatas que aseguren, en el mayor grado posible, una mejor atención de la demanda de los ciudadanos, que reclaman una justicia más ágil, disminuyendo los retrasos, dilaciones, recursos e incrementos de costes que la situación de los Juzgados provoca.

Entre otras cosas, se persigue incorporar en la Ley Orgánica del Poder Judicial la adecuación de los Juzgados de Menores, que serán servidos por Magistrados de la Carrera Judicial con los requisitos que se establecen en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. En esta Ley Orgánica, se introduce el cambio de atribución de competencia en materia de apelación contra las resoluciones de los Juzgados de Menores, a favor de las Audiencias Provinciales.

Finalmente, la Ley Orgánica, como consecuencia de la creación de las Secciones de Menores en las Fiscalías, prevé la existencia de Secretarios Judiciales que prestan sus servicios en aquéllas.

• Leyes Ordinarias

- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

- Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios.

- Ley 3/2000, de 7 de enero, de régimen jurídico de la protección de las obtenciones vegetales.

Esta Ley, que deroga la normativa anterior de 1975, establece un nuevo marco jurídico de protección de los obtentores de productos vegetales. La reforma responde a la necesidad de adaptar la normativa nacional a un marco jurídico internacional cambiante, fundamen-

talmente al Reglamento CE 2100/94, del Consejo, de 27 de julio, relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales.

Asimismo, la modificación viene justificada por los recientes avances en materia de biotecnología e ingeniería genética, lo que hace necesario adaptar la legislación española para ponerla en línea con todos los países industrializados no sólo de la Unión Europea, sino también de otros continentes

Sus objetivos fundamentales, aparte de la adaptación a la normativa internacional, son reforzar la protección de los obtentores y mejorar el funcionamiento de la Administración Pública en el ejercicio de las funciones relativas a la materia regulada por la Ley.

- Ley 4/2000, de 7 de enero, de modificación de la regulación de la declaración de fallecimiento de los desaparecidos con ocasión de naufragios y siniestros.

- Ley 5/2000, de 16 de octubre, relativa a la derogación de la disposición adicional primera de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica.

- Ley 6/2000, de 13 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales urgentes de estímulo al ahorro familiar y a la pequeña y mediana empresa.

- Ley 10/2000, de 28 diciembre, por la que se autoriza la participación de España en la ampliación selectiva de capital del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.

- Ley 12/2000, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

- Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001.

- Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

• Decretos-leyes y legislación delegada

- Real Decreto-ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social.

- Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Este texto refundido se dicta en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición final única, apartado 2, de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y tiene aplicación directa en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas. El texto introduce las modificaciones introducidas por la Ley 53/1999, antes citada, y por la disposición adicional primera de la Ley 9/1996, de 15 de enero, por el art. 2 de la Ley 11/1996, de 27 de diciembre; por los arts. 72, 148 y 149 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre; por el art. 77 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre; por el art. 56 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, y por el art. 30 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, de introducción del euro.

Por otra parte, se tiene en cuenta la decisión de la Comisión Europea 1999/C 379/08, que impone nuevas alteraciones en el texto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al tener que ser sustituidas, a partir de 1 de enero de 2000, las cifras que figuran en la Ley, para aplicación de las Directivas comunitarias y del acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio, por las cifras que en euros, derechos especiales de giro y pesetas se incorporen a las disposiciones reseñadas.

Finalmente, se introducen determinadas precisiones terminológicas y aclaraciones del texto que tienen como finalidad contribuir a la aclaración de los preceptos, corregir errores de concordancia, ajustar la numeración de los artículos, y coordinar los preceptos y las remisiones y referencias entre artículos.

- Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.

- Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

- Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, y otras normas tributarias.

- Real Decreto-ley 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas fiscales urgentes de estímulo al ahorro familiar y la pequeña y mediana empresa.

- Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.

Esta norma con rango y valor de Ley se dictó con el fin de seguir avanzando en el proceso de liberalización para mantener el ritmo de crecimiento económico. Este Decreto-ley, en el marco de un conjunto de medidas de naturaleza estructural que con carácter de urgencia adoptó el Gobierno, se centra, sin perder su condición de medidas integrantes de la política unitaria del Gobierno, en los sectores de competencia del Ministerio de Fomento.

Por lo que respecta al sector inmobiliario, las medidas que se adoptan pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez del suelo urbanizable. En consecuencia, se trata con la reforma de incrementar la oferta del suelo al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios.

En relación con el sector de los transportes, las medidas que se contienen en el Decreto-ley actúan sobre el régimen concesional de los servicios regulares de viajeros por carretera, reduciendo los plazos de las concesiones, a fin de que la evolución de la economía en general y del sector en su conjunto repercuta con carácter inmediato en la prestación del servicio; reducción de plazos que permitirá una mayor secuencia en la adjudicación de las concesiones con el consiguiente incremento de la competencia.

Este conjunto de medidas tiene su apoyo constitucional en al art. 149.1.13 de la Constitución, que otorga al Estado competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica; en el art. 149.1.1, que prevé la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, en relación con el art. 33 de la Constitución; y en el art. 149.1.18, sobre procedimiento administrativo común.

- Real Decreto-ley 5/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Contención del Gasto Farmacéutico Público de Racionalización del Uso de los Medicamentos.

Esta norma tiene su fundamento en optimizar la protección social ante situaciones de necesidad y, de manera específica, fortalecer el Sistema Nacional de la Salud, en el que está integrado el Sistema de Salud de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, se adoptan medidas urgentes orientadas tanto a la contención del gasto farmacéutico público como a la promoción del uso racional de los medicamentos.

Desde un punto de vista puramente económico, el Decreto-ley revisa los márgenes de beneficio de las oficinas de farmacia y almacenes farmacéuticos y adopta otras medidas orientadas a fomentar el uso de medicamentos genéricos y a actualizar la normativa reguladora de la publicidad de los medicamentos de uso humano.

- Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios.

El objetivo fundamental de las medidas contenidas en este Real Decreto-ley, que forma parte de un paquete global de medidas de liberalización de la economía española, es aumentar la capacidad de crecimiento potencial y la productividad de nuestra economía, bases del proceso de convergencia de los niveles de renta y empleo con los del resto de países de la Unión Europea.

El Título I del Decreto-ley se consagra a la liberalización de los mercados energéticos, incidiendo en aquellos aspectos que dificultan o retrasan una competencia efectiva y dando una mayor transparencia que permita al consumidor tomar decisiones con un adecuado nivel de información.

En materia de defensa de la competencia, el aumento del número y la importancia de los casos de concentraciones da lugar a la adopción de nuevos mecanismos que refuercen el sistema de control y eficacia del mismo. Adicionalmente, se clarifica la intervención de oficio por el Servicio de Defensa de la Competencia y se previene la paralización de la tramitación de expedientes.

Por lo que se refiere a la fe pública, se introduce, básicamente, un principio de competencia en esta actividad, al posibilitar la aplicación de descuentos en los aranceles notariales, además de recoger una rebaja en los aranceles de Registradores de la Propiedad y Mercantiles.

Asimismo, se recogen otras medidas liberalizadoras: en primer lugar, en materia de libros de texto y con el objeto de aumentar el grado de competencia en el sector, se liberaliza totalmente el descuento que los libreros minoristas pueden hacer sobre el precio de venta al público fijado por el editor o por el importador; en segundo lugar, en relación con los colegios profesionales, se profundiza en la liberalización del ejercicio de las profesiones colegiadas, eliminando las barreras que pueden limitar los beneficios de la colegiación única; como tercera medida reseñable, se aumenta el grado de competencia en el mercado del tabaco, flexibilizando, en particular, los requisitos exigidos a los distribuidores mayoristas.

La última medida relevante incorporada (Capítulo V del Título IV) ha sido la reforma del sector de la distribución comercial, flexibilizando los horarios comerciales, cuestión ésta de gran polémica social y objeto de diversas movilizaciones en el año 2000. En esta norma se establece como norma general que “la libertad absoluta de horarios y de determinación de días de apertura de los comerciantes no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio y no antes del 1 de enero del año 2005”.

Se reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia para regular los horarios de apertura y cierre de los locales comerciales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en el marco de la leal y libre competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de

la economía. También corresponderá a las Comunidades Autónomas, para su respectivo ámbito territorial, la determinación de los domingos o días festivos en que podrán permanecer abiertos al público los comercios, con un mínimo anual de nueve días en el año 2001, diez en 2002, once en 2003 y doce en 2004. Finalmente se reconoce a las Comunidades Autónomas dos competencias adicionales: regular los horarios comerciales de los establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales, así como los que presten servicios de esa naturaleza, y establecer el sistema sancionador aplicable a las infracciones y a la normativa que dicten en relación con calendarios y horarios comerciales.

Esta norma resulta de una extraordinaria relevancia, y ello en tanto que lo dispuesto en el Real Decreto-ley tiene el carácter de legislación básica o de legislación de aplicación general dictada al amparo del art. 149.1.6ª, 7ª, 8ª, 11ª, 13ª, 14ª, 17ª, 18ª y 25ª de la Constitución.

Algunos Entes Autonómicos han planteado conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional. Así, la Comunidad Autónoma de Andalucía acordó el 4 de julio de 2000 llevar al Tribunal Constitucional la regulación de los horarios comerciales, fundamentándolo en que la regulación estatal ha venido a desplazar la legislación autonómica, al ser una norma básica de aplicación directa, con lo que se ha producido una invasión de competencias.

- Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones.

Tiene su fundamento, al igual que el resto de la legislación delegada aprobada el día 23 de junio, en la consecución de una mayor liberalización económica, la cual constituye el eje principal de la política económica del Gobierno, y está dirigida a crear un entorno más favorable para que los agentes productivos se vean incentivados a invertir y contribuir así al desarrollo económico del país.

Complementariamente, se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico las recientes orientaciones comunitarias, algunas de las cuales deben regularse con urgencia. Estas medidas de carácter urgente deberán ser completadas mediante normas de rango reglamentario, que desarrollen las cuestiones relativas al uso compartido de infraestructuras y acceso de los operadores al dominio público y privado, evaluación de conformidad y puesta en el mercado de equipos y aparatos de telecomunicación, y la regulación del uso del dominio público radioeléctrico.

- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Este texto refundido se dicta en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que autorizó al Gobierno a elaborar un texto en el que se integraran, debidamente regularizadas, aclaradas y sistematizadas las disposiciones legales en la materia.

En resumen, lo que se trata es de aplicar la sentencia del Tribunal Constitucional 195/1996, de 28 de noviembre, la cual determinó que correspondía al legislador estatal la tarea de reelaborar la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en aras del respeto y clarificación del orden constitucional de competencias y en beneficio de la seguridad jurídica, imprescindibles en materia sancionadora.

- Real Decreto-ley 8/2000, de 4 de agosto, de adopción de medidas de carácter urgente para paliar los efectos producidos por la sequía y otras adversidades climáticas.

Con esta norma se trata de paliar los daños producidos en el sector primario durante el primer trimestre del año 2000, período caracterizado por una acusada falta de precipitaciones, lo que unido a inusuales temperaturas altas, ha producido una situación de sequía en gran parte del territorio nacional, que afectó tanto a las actividades agrarias de secano, como a las de regadío, debido, en este caso, al importante déficit en el volumen de agua embalsada.

Asimismo, durante el año 2000, se produjeron fenómenos meteorológicos adversos de diversa naturaleza, en determinadas zonas, que produjeron importantes daños en la agricultura e, incluso, en las infraestructuras rurales. En atención a los hechos aludidos, se arbitran medidas paliativas, en consonancia con la naturaleza e incidencia de los daños producidos en las actividades agrarias de los territorios afectados y en las rentas de los agricultores y ganaderos, dentro del necesario marco de cooperación entre la Administración General del Estado y las correspondientes Administraciones autonómicas, y respetando el principio de fomento y extensión de los seguros agrarios.

Esta disposición se dicta al amparo del art. 149.1.1ª, 13ª y 17ª de la Constitución, que atribuye al Estado la Competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones básicas sobre igualdad de derechos de los españoles, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y régimen de la Seguridad Social.

- Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

Se trata de incorporar con esta normativa uno de los principios básicos que debe informar toda política básica medioambiental, cual es el principio de prevención. Por dicha razón, los sucesivos programas de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente han insistido en que la mejor manera de actuar en la materia es evitar, con anterioridad a su producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos.

En este sentido, la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, representó el instrumento jurídico que mejor respuesta daba a esta necesidad, integrando la evaluación de impacto ambiental en la programación y ejecución de los proyectos de los sectores económicos de mayor importancia, en consonancia con lo que establece el actual art. 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, según el cual las exigencias de la protección del medio ambiente deben incluirse en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad, con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

La citada Directiva comunitaria considera, entre otros aspectos, que los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente deben evaluarse para proteger la salud humana, contribuir mediante un mejor entorno a la calidad de vida, velar por el mantenimiento de la diversidad de especies y conservar la capacidad de reproducción del sistema como recurso fundamental de la vida.

Esta Directiva fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica estatal, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.23ª de la Constitución, siendo objeto de desarrollo por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprobó el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo antes citado.

Con posterioridad, la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, ha introducido diversas disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, conteniendo cuatro modificaciones principales.

En primer lugar, la Directiva 97/11/CE amplía sustancialmente el Anexo I (proyectos sujetos a evaluación de impacto obligatoria), al mencionar 21 categorías de proyectos en vez de los 9 relacionados en la Directiva 85/337/CEE.

En segundo lugar, modifica el art. 4, con la introducción de un procedimiento que, basándose en los criterios de selección del Anexo III, permita determinar si un proyecto del Anexo II debe ser objeto de evaluación mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales y criterios fijados por los Estados Miembros.

En tercer lugar, innova el art. 5, posibilitando que, si el promotor o titular del proyecto lo solicita, la autoridad competente facilite su opinión sobre el contenido y alcance de la información que aquél debe suministrar.

Por último, incorpora a la legislación comunitaria, por lo que se refiere a las relaciones entre Estados Miembros, las principales disposiciones del Convenio de Espoo sobre Evaluación de Impacto en el Medio Ambiente en un contexto transfronterizo, ratificado por España el 1 de septiembre de 1997.

El principal objetivo de estas modificaciones puntuales, en especial del art. 4, en línea con la jurisprudencia establecida a partir de la sentencia de 2 de mayo de 1996 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es eliminar las incertidumbres existentes sobre el alcance de la transposición del denominado Anexo II, al confirmar que los Estados no pueden eximir por anticipado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el citado Anexo. Por dicha razón, de no establecerse, respecto a los mismos, umbrales o criterios que permitan conocer *a priori* si es o no necesaria la citada evaluación, su determinación debe hacerse mediante un estudio caso por caso.

Por lo tanto, se dicta este Real Decreto-ley, con objeto de incorporar plenamente a nuestro derecho interno la Directiva 85/337/CEE, con las modificaciones introducidas por la Directiva 97/11/CE, y ello, para dar cumplimiento al mandato comunitario, sin perjuicio de que en un futuro próximo sea necesario regular las evaluaciones estratégicas de planes y programas, dado que ya existe en el ámbito comunitario una propuesta de Directiva sobre la que el día 30 de marzo de 2000 se adoptó la posición común 25/2000/CE.

- Real Decreto-ley 10/2000, de 6 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a los sectores agrario, pesquero y del transporte.

Estas medidas fueron adoptadas ante el alza del precio del gasóleo de uso agrícola, pesquero y del transporte producido a lo largo del año 2000, como consecuencia de la subida del petróleo y la importante apreciación del dólar frente al euro, hecho que se produjo hasta el mes de noviembre del año pasado.

El Gobierno, con el fin de disminuir el impacto económico en los ámbitos agrario y pesquero fundamentalmente, adoptó un paquete de medidas tendentes a paliar la negativa incidencia del aumento del precio del crudo y a profundizar en la liberalización de los sectores.

Por el Decreto-ley se incorporan modificaciones al régimen fiscal aplicable al sector agrario, así como se facilita a las cooperativas agrarias la distribución de gasóleo B a terceros no socios de las mismas. Las medidas fiscales afectan al régimen de las cooperativas agrarias en el Impuesto sobre Sociedades y al régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

En cuanto al sector transportes, afectado de manera directa por el incremento que se ha venido produciendo en el precio de los carburantes, se profundiza en líneas de actuación iniciadas con anterioridad y se ensayan otras nuevas con objeto de asegurar un nivel de competitividad suficiente a los transportistas, y, consecuentemente, garantizar la existencia de un sector empresarial preparado para hacer frente a su futuro inmediato. Las medidas adoptadas hacen frente al efecto del incremento

del precio de los carburantes y contribuyen a la modernización del sector. Además, el Real Decreto-ley incorpora de forma inmediata al ordenamiento jurídico determinadas modificaciones puntuales del régimen fiscal aplicable al sector.

Tiene su fundamento, al igual que el resto de la legislación delegada aprobada el día 23 de junio, en la consecución de una mayor liberalización económica, la cual constituye el eje principal de la política económica del Gobierno, y está dirigida a crear un entorno más favorable para que los agentes productivos se vean incentivados a invertir y contribuir así al desarrollo económico del país.

Complementariamente, se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico las recientes orientaciones comunitarias, algunas de las cuales deben regularse con urgencia. Estas medidas de carácter urgente deberán ser completadas mediante normas de rango reglamentario, que desarrollen las cuestiones relativas al uso compartido de infraestructuras y acceso de los operadores al dominio público y privado, evaluación de conformidad y puesta en el mercado de equipos y aparatos de telecomunicación, y la regulación del uso del dominio público radioeléctrico.

1.1.2. Traspasos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Castilla y León

Las transferencias de nuevas competencias a nuestra Comunidad Autónoma a lo largo del año 2000 se han concretado en cuatro Reales Decretos publicados en el BOE número 24, de fecha 28 de enero de 2000:

- El Real Decreto 2078/1999, de 30 de diciembre, de ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla y León por el Real Decreto 1712/1985, en materia de protección a la mujer.

El traspaso se justifica en los arts. 148.1.20 de la Constitución, el cual establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social, y en el art. 149.1.6ª y 8ª, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre legislación civil, penal y penitenciaria. Por su parte, nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y modificado por Leyes Orgánicas 11/1994, de 24 de marzo, y 4/1999, de 9 de enero, establece en su art. 32.1.19 que corresponde a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de asistencia social, servicios sociales y promoción de la igualdad de la mujer.

Este Real Decreto viene a completar las transferencias anteriormente operadas por el Real Decreto 1712/1985, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de protección a la mujer.

La transferencia se refiere, en concreto, al Centro de Información de los Derechos de la Mujer de Palencia, sito en la avenida Simón Nieto de dicha localidad, y al personal funcionario que prestaba servicios en el Centro, ascendiendo la valoración definitiva del coste efectivo, en pesetas de 1999, a 10.775.548 ptas.

Esta ampliación de medios tuvo efectividad desde el día 1 de marzo de 2000.

- Real Decreto 2079/1999, de 30 de diciembre, de ampliación de medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en materia de juventud.

Los preceptos constitucionales que amparan esta transferencia son el art. 148.1.18ª y 19ª de la Constitución, que permite a las Comunidades Autónomas asumir las competencias relativas a la adecuada utilización del ocio y la promoción del turismo en su ámbito territorial, y el art. 149.1.3ª de la citada norma, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en su art. 32.1.18ª la competencia exclusiva en materia de la adecuada utilización del ocio.

Con este traspaso se completa la transferencia realizada por el Real Decreto 2469/1982, de 12 de agosto, por el que se traspasaron a nuestra Comunidad funciones y servicios en materia de juventud. En aquel momento, no se traspasaron los servicios y medios precisos para llevar a cabo las tareas propias de las unidades existentes en Castilla y León de la Oficina Nacional de Turismo e Intercambio de Jóvenes y Estudiantes (TIVE), toda vez que no se concretó entonces el mecanismo adecuado para que la Comunidad de Castilla y León desempeñase los cometidos que le son propios a la citada Oficina Nacional.

Con esta transferencia, nuestra Comunidad asume, en su ámbito territorial, la prestación de los servicios y venta de productos que, en su calidad de miembro de organizaciones internacionales dedicadas a la promoción de los servicios de turismo e intercambio de jóvenes, correspondían a la Oficina Nacional de TIVE del Instituto de la Juventud. No obstante, la Administración del Estado, a través de la Oficina Nacional del TIVE, seguirá ejerciendo las funciones derivadas del cumplimiento de los Acuerdos Internacionales, vigentes en cada momento, y de su participación en las organizaciones y sociedades internacionales para turismo juvenil, así como las que les corresponden en cuanto al cumplimiento de los acuerdos suscritos con empresas de turismo.

Según el inventario detallado de bienes, derechos y obligaciones del Estado adscritos a los servicios que se traspasan a la Junta de Castilla y León, los inmuebles que se transfieren son las oficinas de TIVE en las localidades de Burgos, León, Salamanca y Valladolid y el personal es el adscrito a dichas oficinas de turismo juvenil.

La valoración del coste efectivo de los servicios de turismo e intercambio juvenil que se traspasan a la Junta de Castilla y León está valorado en 46.125.474 ptas.

La fecha de efectividad del traspaso, al igual que en el caso anteriormente citado, fue el día 1 de marzo del año 2000.

- Real Decreto 2080/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León, en materia de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría.

La Constitución Española de 1978, en su art. 149.1.13ª, 22ª y 25ª, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial y sobre las bases del régimen minero y energético.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone en su art. 32.1.28ª que corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. La competencia será ejercida por la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11ª y 13ª de la Carta Magna.

Se transfieren a nuestra Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Ministerio de Industria y Energía, reguladas por las Leyes 25/1964, de 29 de abril, y 15/1980, de 22 de abril, y demás disposiciones que las desarrollan, relativas a instalaciones radiactivas de las categorías segunda y tercera de las citadas en la Ley 15/1980, así como las referentes a los aparatos de rayos X con fines de diagnóstico médico.

Para la correcta gestión de las funciones y servicios transferidos se establecerán los adecuados mecanismos de colaboración entre los órganos competentes de la Administración autonómica y la Administración del Estado.

El traspaso de funciones y servicios tuvo efectividad a partir del día 1 de marzo de 2000 y su coste efectivo se valoró en 1.098.445 ptas.

- Real Decreto 2/2000, de 7 de enero, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

Este último traspaso se fundamenta en el art. 149.1.13ª de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Por su parte, el art. 32.1.7ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Por otro lado, el art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé los convenios de encomienda de gestión. Señala el Real Decreto que habiéndose acordado el traspaso de medios vinculados a las funciones correspondientes a las competencias autonómicas y habiéndose también acordado entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad de Castilla y León el convenio de encomienda de gestión en cuanto a las actuaciones relativas a la intervención y regulación de mercados, procede traspasar los medios personales, materiales y presupuestarios precisos para la gestión que se cita, completando el personal traspasado a la Comunidad Autónoma para el ejercicio de sus competencias en la materia.

La valoración definitiva del coste efectivo que, en pesetas de 1996, corresponde a los medios adscritos a los servicios traspasados a nuestra Comunidad se elevaba a 1.193.939.382 ptas. Además, la Administración del Estado transferirá a la Comunidad de Castilla y León, por una sola vez, para la instalación de nuevas aplicaciones de gestión informática, con cargo a los créditos presupuestarios del Organismo 211 (FEGA), la cantidad de 18 millones de pesetas, sin que se integre en el coste efectivo de los servicios traspasados.

El traspaso de medios personales, materiales y presupuestarios tiene efectividad a partir del día 1 de junio de 2000.

1.1.3. Conflictividad constitucional

En el año 2000, este apartado del informe anual se concreta en la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre, relativa al conflicto positivo de competencia interpuesto por nuestra Comunidad Autónoma por invasión estatal de competencias autonómicas en la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa.

Aunque en el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, regulador del Plan, no se menciona expresamente la regla competencial que facultaría al Gobierno de la Nación para proceder a la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, del escrito de alegaciones formulado por el Abogado del Estado cabe deducir con toda claridad que se entiende que dicha regla es la contenida en el art. 149.1.23 de la Constitución. De este modo, la referencia efectuada al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el disfrute del derecho al medio ambiente, así como en las vinculaciones y

limitaciones resultantes de la existencia de una red de parques nacionales, es el argumento esgrimido en defensa de la competencia de la Administración del Estado para la aprobación del aludido Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Por consiguiente, no es posible inferir que se haya tratado de fundamentar la conformidad a la Constitución de la actuación estatal en el título enunciado en el art. 149.1.1 de la Constitución, tanto menos cuanto que con la aprobación del Plan lo que se persigue es la gestión centralizada, como medio para evitar divergencias en los criterios técnicos de protección que pudieran influir negativamente en dichas condiciones básicas. Consecuentemente, con la utilización de este argumento se advierte de un riesgo, por lo demás estrictamente potencial o hipotético, cuya conjuración no puede llevarse a cabo ignorando el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.

El carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente se traducen en la transversalidad de las competencias sobre medio ambiente en su configuración constitucional, en cuanto incide en otras materias, incluidas también, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1, 3, 7, 8, 10 y 11 de la Constitución). Por ello, lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente. En paralelo con esta doctrina cabe mencionar el art. 6 del Tratado CEE, que impone la integración de las exigencias ambientales en la definición de las políticas y acciones de la Comunidad Europea. Sin perjuicio de esa incardinación de lo ambiental en el conjunto de las políticas públicas, se ha hecho hincapié en que dentro de la competencia de protección ambiental han de encuadrarse exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los espacios naturales, habida cuenta que éstos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales.

El art. 149.1.23 de la Constitución atribuye al Estado la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Pues bien, esa competencia habilita al Estado para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art.45.2 CE. Se debe entender que la legislación básica del Estado no cumple sólo una función de uniformidad relativa, sino también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas puedan establecer en la materia niveles de protección más altos, que no entrarían, por ese solo hecho, en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del precepto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que el Estado establezca en desarrollo del mismo pueden ser elevados o mejorados por la normativa autonómica. Esa legislación básica a que se refiere el art. 149.1.23 CE estará integrada por las normas de rango legal, e incluso reglamentario, siempre que éstas últimas resulten imprescindibles y se justifiquen por su carácter coyuntural o estacionario.

La planificación de los recursos naturales, tiene como instrumento más destacado en el sistema de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que constituyen una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y la planificación urbanística, inspirada por los principios mencionados en el art. 2 de la Ley, a saber: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, la preservación de la diversidad genética, la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora, y, en fin, la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje. Esa íntima trabazón de lo ambiental con la estricta planificación territorial que se observa en la configuración de los Planes que efectúa la legislación básica estatal, explica que la atribución de la potestad para su elaboración y aprobación corresponda a las Comunidades Autónomas cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución.

El planeamiento ecológico regulado en el Título II de la Ley 4/1989 se conecta con la competencia de ordenación territorial en lo que hace a la función genérica de ordenación del espacio. A este respecto, cabe reseñar que el carácter indicativo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales se explica adecuadamente por conexión con la competencia de ordenación territorial, cuyas determinaciones no pueden menoscabar los ámbitos de competencia reservados al Estado *ex* art.149.1 CE con incidencia espacial o territorial, pero que, correlativamente, tampoco pueden ser ignoradas por las distintas Administraciones Públicas. A su vez, la posición supraordenada de los Planes respecto de otros instrumentos de ordenación territorial o física es lógica consecuencia de la finalidad ambientalista a la que sirven. En resumen, el carácter transversal de la competencia para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente permite al Estado introducir un mandato de planificación de los recursos naturales, con el contenido y las finalidades a las que se ha hecho referencia, incidiendo, con ello, sobre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y de desarrollo y ejecución de la legislación ambiental, asu-

midas ambas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En efecto, el mandato de planificar se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico, y en su contenido mínimo encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes; sin embargo, el título competencial del art.149.1.23 CE no habilita al Estado para aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. De lo expuesto, se debe concluir que no corresponde a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de los Planes, tal y como están configurados en la legislación vigente, ya que el grado de detalle que este tipo de instrumentos de planificación ha de incorporar no se compadece con el concepto de lo básico.

La afirmación de que no corresponde al Estado la competencia de elaborar y aprobar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, no se ve alterada por el hecho de que el ámbito de aplicación de un determinado Plan de este tipo exceda de los límites territoriales de una Comunidad Autónoma. Reiteradamente se ha declarado por el Alto Tribunal que la supraterritorialidad no representa, por sí sola, un criterio atributivo de competencias, pues esta circunstancia sólo puede suponer legítimamente un traslado de la competencia cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación por requerir un grado de homogeneidad que sólo pueda asegurarse mediante su atribución a un único titular, que forzosamente ha de ser el Estado, o, en fin, cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas.

La afirmación de que al Estado no le corresponde la competencia de elaboración y aprobación de los Planes no supone, sin embargo, que carezca por entero de competencias en la materia. Así, de una parte, en virtud del art.149.1.23 CE, se halla habilitado para fijar las bases en la materia, en particular mediante la formulación de las correspondientes directrices para la ordenación de los recursos naturales (art.8 Ley 4/1989). De otra, y en relación con la supraterritorialidad, al Estado le corresponde igualmente garantizar la coordinación de las medidas adoptadas para la declaración de un espacio natural protegido cuya extensión rebase los límites de una Comunidad Autónoma. Finalmente, y toda vez que el Estado está facultado para proceder a la creación de los Parques Nacionales, se debe afirmar que no invaden las competencias autonómicas los actos preparatorios del ejercicio de dicha facultad. Consecuentemente, como quiera que alguno de los contenidos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, aprobado por Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, pueden reconducirse a la esfera de intervención estatal en la materia, conforme con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, el Tribunal Constitucional estima procedente el mantenimiento de los mismos. En efecto, el hecho de que tales contenidos se presenten formalmente como parte de un plan de ordenación de los recursos naturales para cuya formulación el Estado carece en principio de competencias, no impide examinarlos separadamente, ya que el contenido constitucional de la materia de medio ambiente no puede ser definido por categorías legales.

Estima el Tribunal Constitucional que si bien en el momento de aprobarse el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, el Estado no había aprobado todavía las directrices de ordenación a que debían ajustarse los planes de ordenación, no hay ninguna duda sobre la plena acomodación del Plan al concepto de lo básico. Es claro que, siendo básico el mínimo común normativo de las medidas que hayan de adoptarse, los objetivos del Plan participan de esa naturaleza básica, pues en caso contrario, se produciría una divergencia de finalidades en las zonas afectadas por el Plan, que desnaturalizaría su esencia misma. También se debe afirmar el carácter básico de las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, estableciéndose como criterio el sometimiento a la legislación más restrictiva en la materia. Esta opción responde al propósito de garantizar la preservación de los valores ambientales determinantes de la futura creación del Parque Nacional y trata de asegurar que las diversas instancias competentes dispongan de la adecuada información acerca de la incidencia de un determinado proyecto sobre dichos valores, sin alterar en modo alguno el orden constitucional de competencias.

La aprobación del Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, se sitúa, según se indica en el Preámbulo del texto reglamentario, en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley del Parque Nacional de Picos de Europa. Pues bien, afirmada la plena conformidad al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, en cuanto titular del interés general de la nación, la declaración de estos concretos espacios naturales protegidos, habida cuenta de su carácter selectivo y primario, que determina el sometimiento a un régimen jurídico especial de protección más intensa, se ha de concluir que no vulneran las competencias autonómicas en la materia aquellos contenidos del Plan que revisten la condición de actos preparatorios de dicha declaración. Así sucede tanto con el diagnóstico que sobre el estado de conservación de los recursos se contiene en el apartado 2 del Plan, puesto que sin su realización no sería posible apreciar la concurrencia de los presupuestos que habilitan el ejercicio de la competencia estatal en los términos del art. 22.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, como en la definición de los límites del área que, en anexo, se propone para su declaración como Parque Nacional.

La coordinación presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en la materia. En el caso que nos ocupa, las competencias serían las relativas a la ordenación del territorio y al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica de protección ambiental. Pues bien, tales competencias, en particular la

atinente a la ordenación territorial, no obstante condicionadas por la definición del perímetro afectado por la futura creación del parque nacional Picos de Europa, no resultan invadidas, puesto que dicho condicionamiento no impide a las instancias autonómicas la planificación de los usos del espacio que es el contenido nuclear de dicha competencia. Ciertamente, las concretas especificaciones de la planificación espacial deberán tener como finalidad la adecuada preservación de los valores ambientales de la zona que ha de sujetarse a un régimen especial de protección.

En relación con el caso que nos ocupa, el establecimiento del régimen de protección del área, de las limitaciones generales y específicas y de los criterios orientadores de las políticas sectoriales que el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, lleva a cabo, se hace con un grado tal de minuciosidad que no puede predicarse su condición de básico, al impedirse a las Comunidades Autónomas disponer de un margen de actuación que les permita, mediante el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo, establecer las medidas complementarias que satisfagan sus peculiares intereses. Así, en el apartado 4 del Real Decreto 640/1994, dedicado al régimen de protección, se procede a la ampliación del perímetro del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga hasta incluir los límites previstos para el Parque Nacional de Picos de Europa. Con independencia de que al procederse de este modo el plan incurre en una evidente extralimitación, pues ignora las facultades que a las Cortes Generales atribuye el art. 22.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, importa destacar que esta extensión conlleva la aplicación de las limitaciones específicas recogidas en el apartado 5.2 del Real Decreto 640/1994, que, entre otros extremos, implican una extensión de las competencias de la Administración del Estado sobre el Parque y la correlativa reducción de las correspondientes a las Administraciones autonómicas. De otro lado, en lo que se refiere a los criterios orientadores de las políticas sectoriales, se ha de reseñar, en primer lugar, que algunos de ellos no resultan encuadrables en el título competencial que legitima la intervención estatal. Es el caso, por mencionar únicamente los ejemplos más destacables, del fomento de las mejoras agrícolas y ganaderas tendentes a una mejora productiva del sector, de la construcción de circunvalaciones y variantes en los núcleos específicamente urbanos, del apoyo institucional a la constitución de mancomunidades o consorcios para la implantación y explotación de infraestructuras y servicios de abastecimiento o saneamiento de aguas o, en fin, de buena parte de los criterios atinentes a la política de urbanización y ordenación del territorio. Son todas ellas medidas que no pueden incardinarse en la competencia que para el establecimiento de la legislación básica de protección ambiental ostenta el Estado *ex* art.149.1.23 CE, sino que encuentran su asiento natural en competencias de titularidad autonómica.

En conclusión, el Tribunal Constitucional decidió estimar parcialmente el conflicto de competencia 2985/1994, promovido por la Junta de Castilla y León frente al Gobierno de la Nación, declarando que los apartados 4, 5 y 7, así como los apartados 1 y 3, estos últimos en cuanto delimitadores de la zona de protección C, todos ellos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa aprobado por Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, han invadido las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En consecuencia, el Alto Tribunal decidió anular los mencionados apartados del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, desestimando el conflicto positivo de competencia en todo lo demás.

1.2. Seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley

- Ley 1/2000, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, operada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, modificó, entre otros aspectos, el régimen de elección de los Senadores que han de representar a la Comunidad Autónoma, en virtud de lo preceptuado por el art. 69.5 de la Constitución. La reforma se concreta en la eliminación de la obligatoriedad de que los Senadores ostenten la condición de Procuradores de las Cortes de Castilla y León. Es esta circunstancia la que obliga a adecuar la Ley 7/1987 a la nueva regulación referida.

- Ley 2/2000, de 10 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Podólogos de Castilla y León.

La Ley se dicta en cumplimiento de lo establecido en el art. 34.1.11 del Estatuto de Autonomía que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de profesiones tituladas.

La creación de Colegios Profesionales, de acuerdo con lo establecido en el art. 6 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, debe hacerse mediante Ley de las Cortes de Castilla y León, a petición mayoritaria y fehacientemente expresada de los profesionales interesados.

La podología constituye una actividad reconocida en el Estado español entre las profesiones sanitarias de grado medio y su especialización respecto de los Ayudantes Técnico Sanitarios está establecida por el Decreto 727/1962, de 29 de marzo.

- Ley 3/2000, de 10 de mayo, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Farmacéuticos de Castilla y León.

Las competencias de desarrollo normativo y de ejecución en la materia viene reconocida, al igual que en la Ley anterior, por el art. 34.1.11 del Estatuto de Autonomía.

Es el Título III de la Ley 8/1997, de 8 de julio, el que regula el procedimiento de creación de los Consejos de Colegios Profesionales, exigiendo el art. 18 que la iniciativa para la creación del correspondiente Consejo de Colegios sea adoptada por la mayoría de los Colegios Profesionales correspondientes. En el presente caso, se cumple lo establecido en dicho precepto, dado que la iniciativa se ha manifestado por la totalidad de los Colegios de Farmacéuticos de la Comunidad Autónoma y además la creación del Consejo permitirá velar, entre otros fines, para que la actividad de los colegios y sus miembros esté al servicio de los intereses generales.

- Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia).

Esta área fue incluida en el Plan de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad de Castilla y León, debido a sus singulares características naturales.

Esta Ley se dicta en consonancia con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de la Naturaleza y de la Flora y Fauna Silvestres, que establece que la declaración de Parques Naturales corresponde a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados, y supone el desarrollo de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, que dispone en su art. 21 que los Parques Naturales se declararán por Ley de las Cortes de Castilla y León, particularizada para cada uno de ellos.

- Ley 5/2000, de 27 de junio, de Creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Castilla y León.

La competencia autonómica en la materia viene referida en el art. 34.1.11 del Estatuto de Autonomía, que al reseñar las competencias de desarrollo legislativo y ejecución explicita la materia de Colegios Profesionales y el ejercicio de profesiones tituladas. La creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales por una norma de rango legal es una exigencia del art. 6 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, que exige ley formal y solicitud, a petición mayoritaria y fehacientemente expresada, de los profesionales interesados.

El reconocimiento legal de la profesión de protésico dental -que se produjo tras la promulgación de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental su importancia respecto de la salud dental de la población y la existencia en nuestra Comunidad Autónoma de un amplio colectivo de profesionales de la prótesis dental, aglutinados en torno a la asociación Castellano-Leonesa de Protésicos Dentales, justifican la creación de un Colegio Profesional que agrupe a los mismos dentro de dicho ámbito territorial de actuación. La colegiación tendría como principales finalidades el logro de una organización capaz de velar por los intereses públicos asociados a los aspectos propios de la salud dental, así como la defensa de los intereses propios de los profesionales de la prótesis dental y de ordenar el ejercicio de la profesión.

- Ley 6/2000, de 27 de junio, de Creación del Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Castilla y León.

De conformidad con los mismos preceptos que acabamos de enunciar respecto a la Ley anterior, se crea el Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Castilla y León, como Corporación de Derecho Público, adquiriendo personalidad jurídica desde la entrada en vigor de esta norma de creación y capacidad de obrar desde la constitución de sus órganos de gobierno.

Esta profesión se ha consolidado como práctica independiente desde la creación de las Escuelas Universitarias de Fisioterapia, desvinculadas mediante Real Decreto 2965/1980, de 12 de diciembre, de las Escuelas de Diplomados de Enfermería, en las cuales se impartía como especialidad.

La justificación de la creación del Colegio Profesional se encuentra en el reconocimiento legal de la profesión, la independencia profesional y académica que ha alcanzado esta especialidad y la función eminentemente social que desempeñan estos profesionales en el área sanitaria que se ocupa de la salud.

- Ley 7/2000, de 11 de julio, de Estadística de Castilla y León.

Esta Ley regula lo relativo a la estadística pública para los fines de la Comunidad Autónoma, una de las competencias exclusivas de nuestra Comunidad, de acuerdo con la redacción dada al art. 32.1.26 de nuestro Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero.

La justificación de esta norma radica en la realidad social y territorial de los tiempos actuales, de una considerable complejidad, lo que implica que el acierto en la toma de las decisiones dependa en buena medida de un conocimiento adecuado de las realidades anteriormente citadas. En consecuencia, las técnicas y métodos estadísticos, debidamente utilizados, se conciben como medios eficaces para aproximarse a dichas realidades y obtener una información que constituya una base sólida en que apoyar cualquier análisis, perspectiva de conjunto o toma de decisiones.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, como cualquier otro Ente Público, necesita de referencias fiables indicativas de sus características socioeconómicas, referencias que se conseguirán potenciando la actividad estadística y desarrollando un marco normativo preciso, unas normas que definan sus límites y sus cauces orgáni-

cos y las reglas fundamentales de las diversas relaciones que puede implicar.

El art. 1 de la Ley expresa el objeto de la Ley, que será la regulación de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para sus propios fines y se aplicará a todos los órganos de la Comunidad Autónoma, a sus Administraciones Generales e Institucionales y a toda entidad pública que de ellas dependa.

Esta actividad estadística tendrá como finalidad obtener y actualizar datos objetivos sobre la realidad geográfica, medioambiental, económica, social y demográfica de Castilla y León y sobre cualquier otra cuestión relacionada con las competencias de la Comunidad. Podrán consistir en cuentas económicas, indicadores económicos, geográficos, medioambientales, sociales y demográficos, censos, operaciones muestrales u otras figuras cualesquiera, independientemente de su periodicidad.

La recogida de datos con fines estadísticos se ajustará, de acuerdo con las previsiones de la Ley, a los siguientes principios:

- Garantía del secreto estadístico.

- Transparencia de la actuación de los servicios estadísticos, que deberán proporcionar a aquellos a quienes soliciten datos información completa de todos los condicionamientos legales de la solicitud de datos y sobre la protección de éstos.

- Destino de los datos a los fines que justificaron su obtención.

- Proporcionalidad entre la información que se solicite y los resultados que de su tratamiento se pretenda obtener.

- Cooperación con las restantes Administraciones Públicas, contemplando las fórmulas más idóneas de colaboración para aprovechar las informaciones disponibles y evitar la duplicación innecesaria de operaciones de recogida y elaboración de datos.

La organización estadística de la Comunidad Autónoma estará constituida por la Dirección General de Estadística, las unidades estadísticas de las diferentes Consejerías y de las entidades públicas dependientes de la Comunidad, la Comisión Estadística de Castilla y León, como órgano de coordinación, y por el Consejo Asesor de Estadística, como órgano consultivo.

En cuanto al Plan Estadístico de Castilla y León, hemos de señalar que se concibe como el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Comunidad, y será aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León. Su vigencia será de cuatro años, salvo que en el mismo se establezca otra diferente.

El Plan Estadístico deberá contener como mínimo los siguientes extremos:

a) Los objetivos que se pretende alcanzar con cada estadística.

b) El ámbito personal, temporal y territorial, y la unidad de referencia para cada estadística.

c) La forma de proporcionar los datos para cada estadística.

d) Los órganos u organismos que deben intervenir en su elaboración.

e) El programa de inversiones a realizar.

Por otra parte, se definen los Programas estadísticos como los instrumentos de desarrollo y ejecución del Plan Estadístico, que serán aprobados por Decreto de la Junta de Castilla y León y extienden su vigencia al año natural. El contenido mínimo de los Programas se corresponde con el que anteriormente mencionamos para el Plan Estadístico Regional.

Se permite que, excepcionalmente, la Junta de Castilla y León, por motivos de urgencia, pueda aprobar la realización de estadísticas no incluidas en el Plan o que incluidas en éste no se incluyeron en los Programas Estadísticos anuales, siempre que cuente con consignación presupuestaria y especificando los objetivos, ámbito, forma y los órganos u organismos que han de elaborarlas.

El Título IV de la Ley regula lo relativo a la actividad estadística. La primera cuestión de importancia es la recogida de datos (art. 22), que podrán ser solicitados por los servicios estadísticos a todas las personas físicas y jurídicas que tengan su residencia, domicilio o actividad en el territorio de Castilla y León y a todas las Entidades Locales de su ámbito territorial.

Los servicios estadísticos, por su parte, deberán proporcionar a las personas o entidades a quienes soliciten datos información completa y suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística, el carácter obligatorio o voluntario del suministro de los datos, la protección que les dispensa el secreto estadístico y las sanciones en que, en su caso, puedan incurrir por no colaborar o por facilitar datos falsos, inexactos, incompletos o fuera de plazo.

La Ley precisa que determinados datos sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados. Estos datos de aportación voluntaria son los personales y aquellos otros susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar.

La elaboración de la estadística (Capítulo II del título IV) se realizará con criterios objetivos e independientes, y de conformidad con métodos que aseguren su corrección técnica. La elección de las fuentes, los métodos y los procedimientos se realizará con criterios científico-técnicos. Los datos recogidos por los órganos estadísticos de la Comunidad se destinarán exclusivamente a los fines que justificaron su obtención.

El Capítulo III del Título IV de la Ley regula lo relativo al secreto estadístico. El art. 32.1 establece como principio general que son objeto de protección y están amparados por el secreto estadístico los datos personales que los servicios estadísticos obtengan, ya directamente de los informantes, ya de fuentes administrativas. Se consideran datos personales todos aquellos que se refieran a personas físicas y jurídicas, y bien permitan su identificación directa, o bien conduzcan por su estructura, contenido o cualquier otra característica a la identificación indirecta de las mismas.

El secreto estadístico obliga al personal de las unidades que realizan actividad estadística a no difundir o comunicar los datos personales anteriormente referidos, cuando se conozcan como consecuencia de la actividad estadística, y supone la prohibición de utilizar los datos para finalidades distintas a las que estadísticamente motivaron su obtención.

Únicamente se considera posible la comunicación de datos a otras Administraciones y organismos públicos de datos protegidos por el secreto estadístico, si se cumplen los requisitos siguientes:

a) Que los servicios que reciban los datos desarrollen funciones fundamentalmente estadísticas y estén regulados como tales servicios estadísticos antes de la cesión de datos.

b) Que el destino de los datos sea la elaboración de estadísticas que dichos servicios tengan encomendadas.

c) Que estos servicios dispongan de los medios necesarios para garantizar el secreto estadístico.

Por el contrario, no están amparados por el secreto estadístico los directorios y ficheros que únicamente contengan simples relaciones de establecimientos, empresas, explotaciones o cualquier clase de organismos, y sus correspondientes denominaciones, emplazamientos, actividades, e indicaciones de tamaño para su clasificación.

La obligación de preservar el secreto estadístico incumbe a todos los órganos y entidades de la Comunidad Autónoma que realicen actividades estadísticas y a las personas que presten sus servicios en unidades estadísticas. Quedan igualmente obligados por este deber cuantas personas físicas o jurídicas tengan conocimiento de datos amparados por el secreto estadístico como consecuencia de su participación, en virtud de contrato o convenio, en cualquiera de las operaciones estadísticas previstas en la Ley. Esta obligación de preservar el secreto estadístico se mantiene aun después de que las personas obligadas hayan concluido su actividad profesional o su vinculación con los servicios estadísticos.

Por otra parte, el deber de secreto estadístico se iniciará desde el momento en que se facilite la información por él amparada. Excepcionalmente, y siempre que hayan transcurrido al menos veinticinco años desde que se recibió la información, se podrán facilitar los datos amparados por el secreto estadístico a quienes acrediten tener interés legítimo.

El Capítulo IV regula la conservación de la información estadística. El art. 39 de la Ley establece que los órganos estadísticos de la Comunidad Autónoma tienen el deber de conservar y de custodiar toda la información obtenida en el ejercicio de su actividad, que continúa sometida al deber de secreto estadístico con independencia de que se hayan hecho públicos los resultados. La conservación de la información no implicará necesariamente las de los soportes originales de la misma, siempre que su contenido se haya trasladado a soportes informáticos o de otra naturaleza.

El Título IV de la Ley concluye en su Capítulo V con la publicación, difusión y comunicación de los resultados de las estadísticas.

La publicación se hará por los servicios responsables de su elaboración, y tendrán carácter oficial desde el momento de aquélla. Los datos estadísticos se publicarán en el Boletín Oficial de Castilla y León, cuando así esté previsto en los Planes y Programas y se difundirán sin ninguna referencia de carácter personal, de acuerdo con las normas reguladoras del secreto estadístico.

Finalmente, el Título V de la Ley determina el régimen de infracciones y sanciones.

Se clasifican las infracciones en leves, graves y muy graves, estableciéndose su tipificación en el artículo 44 de la Ley. La prescripción de las infracciones leves se producirá al año, contado desde que la infracción se cometió, las graves a los dos años y las muy graves a los tres años.

Las infracciones leves serán sancionadas con multa de 10.000 a 50.000 pesetas, las graves con multa de 50.001 a 500.000 pesetas y las muy graves con multa de 500.001 a 5.000.000 de pesetas. La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la gravedad del hecho, a la naturaleza de los daños y perjuicios causados a terceros y a los servicios estadísticos, a la intencionalidad, la reiteración y la reincidencia.

El órgano sancionador será el Director General de Estadística, que ejercerá la potestad sancionadora por las infracciones que se produzcan con ocasión de estadísticas de su competencia.

- Ley 8/2000, de 11 de julio, de Declaración del Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca).

La concurrencia de singulares características naturales motivó la inclusión de esta área en el Plan de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad de Castilla y León, creado por la Ley de Espacios Naturales, con el nombre de Las Batuecas, procediéndose al estudio y tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales previsto en el art. 22 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León.

Continúa en el Fascículo 6.º

V LEGISLATURA

AÑO XVIII | 1 de Septiembre de 2001 | Núm. 157

S U M A R I O

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2000 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 9006

Se utiliza como figura de protección del área la de Parque Natural, por tratarse de un espacio de relativa extensión, notable valor natural y de singular calidad biológica, en el que se compatibilizan las actividades del hombre y el proceso dinámico de la naturaleza, a través de un uso equilibrado y sostenido de los recursos.

Señala el art. 1 de la Ley, que la declaración de Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia tiene la finalidad de "contribuir a la conservación y mejora de los ecosistemas naturales y valores paisajísticos, en armonía con los usos, derechos y aprovechamientos tradicionales y con la realización de actividades educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas o socioeconómicas compatibles con la protección del espacio".

Los objetivos básicos de la declaración del Parque Natural son, entre otros:

-Conservar, proteger y mejorar los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, agua y paisaje, manteniendo la dinámica y estructura funcional del ecosistema.

-Restaurar los ecosistemas y valores del espacio que hayan sido deteriorados.

-Asegurar la utilización ordenada de los recursos y el mantenimiento de las actividades agroganaderas tradicionales.

-Fomentar el conocimiento y disfrute de sus recursos naturales y culturales, desde los puntos de vista educativo, científico, recreativo y turístico.

- Ley 9/2000, de 11 de julio, de Declaración de la Reserva Natural del Sabinar de Calatañazor (Soria).

La declaración se refiere al Sabinar de Calatañazor, que destaca por su vegetación, y, más concretamente, por el bosque de sabinas (*Juníperos turífera*) que alberga. Esta especie, considerada como una reliquia del Terciario, conforma una de las pocas masas existentes en la Península Ibérica. Por la concurrencia de estas singulares características naturales, se incluyó a esta área dentro del Plan de Espacios Naturales de Castilla y León, creado por la Ley 8/1991, de 10 de enero, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León con el nombre de Sabinar de Calatañazor.

La declaración de Reserva natural, al igual que en la Ley anterior, tiene la finalidad de contribuir a la conservación y mejora de una especialísima comunidad vegetal, en armonía con los usos, derechos y aprovechamientos tradicionales y con la realización de actividades educativas, científicas y culturales compatibles con la protección del espacio.

Los objetivos básicos de la declaración de la Reserva Natural de Calatañazor son:

1) Asegurar la protección, conservación y mejora del Sabinar de Calatañazor.

2) Aplicar los medios necesarios para favorecer la regeneración de la vegetación arbórea en la zona, con vistas a la continuación y relevo del bosque de sabinas hoy existente.

3) Mantener los procesos ecológicos propios del Espacio, compatibilizándolos con sus aprovechamientos tradicionales.

4) Fomentar el desarrollo económico y social ordenado de la zona.

5) Desarrollar la función educativa y cultural de los Espacios Naturales dando a conocer las características naturales de la comarca, sus aprovechamientos y los modos de vida de las poblaciones locales.

- Ley 10/2000, de 9 de diciembre, por la que se amplía el servicio farmacéutico en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, en virtud de las competencias de que dispone en materia de Sanidad e Higiene y Ordenación farmacéutica, previstas en el art. 34.1.1ª y 34.1.8ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprueba esta Ley, que adelanta en el tiempo la instalación de nuevas oficinas de farmacia en determinadas zonas, especialmente en las urbanas, en las que se considera necesario mejorar la accesibilidad de la atención farmacéutica. En efecto, considera la Ley que la apertura de nuevas oficinas de farmacia en zonas urbanas y en algunas otras en las que el número de las instaladas, o pendientes de instalación, no sean suficientes para la adecuada prestación de la atención farmacéutica, permitirá mejorar los servicios sanitarios que se prestan a la población, atender las demandas sociales y mejorar las expectativas de empleo en el sector.

La Ley flexibiliza los módulos poblacionales en las zonas farmacéuticas urbanas, a la vez que mantiene los relativos a las semiurbanas y rurales. De esta forma, se compatibiliza el aumento de la atención sanitaria con la viabilidad del servicio en el ámbito rural de Castilla y León. Además, se otorga rango legal a la posibilidad de declarar a otras zonas farmacéuticas como especiales con el objeto de atender las específicas necesidades de atención farmacéutica que requieran sus diferentes circunstancias sanitarias, demográficas o turísticas. Asimismo, se determina la aplicación del procedimiento para la autorización de las nuevas oficinas de farmacia que se crean, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 199/1997 y en su normativa de desarrollo.

Esta norma es el precedente de la Ley que, en un futuro inmediato, regulará el marco global de la ordenación farmacéutica regional y tendrá por objeto la regulación y ordenación de la atención farmacéutica que deba prestarse a los ciudadanos de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado, la cual dimana de la Ley General de Sanidad de 1986, la Ley del Medicamento de 1990 y la Ley de Regulación de Servicios y Oficinas de Farmacia de 1997. Dicha futura Ley aborda-

rá, además de la atención farmacéutica que se debe realizar en las oficinas de farmacia, otros aspectos más integradores de los diferentes sectores que participan en la distribución y dispensación de medicamentos y productos sanitarios, de modo que se garantice en todo momento una adecuada asistencia farmacéutica a la población.

De esta Ley se pueden destacar cinco cuestiones.

- Afecta fundamentalmente a los núcleos urbanos, no introduciendo ninguna modificación sobre los criterios para instalar una farmacia en el medio rural.

- Se reduce el número de habitantes requerido para instalar una farmacia de 2.800 a 2.500.

- Crea la figura de zonas especiales con el fin de garantizar que determinadas áreas geográficas puedan disponer de servicios farmacéuticos por sus específicas condiciones urbanísticas, demográficas o turísticas.

- Los nuevos criterios permitirán crear 104 farmacias, que se añaden a las 1.542 existentes en las ciudades de la región.

- De las 104 farmacias citadas, 62 no podrán abrir sus puertas hasta que no se pronuncie el Tribunal Supremo sobre el recurso interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que anula un concurso de la Junta de Castilla y León. De las 42 restantes, 32 corresponden a las ciudades y 10 a las futuras zonas especiales.

Finalmente, se deduce del anteproyecto de Ley de Ordenación farmacéutica, como una de las cuestiones de mayor relevancia, que la adjudicación de nuevas oficinas estará sujeta a criterios académicos, de experiencia profesional, de experiencia investigadora y de formación continuada, con lo que no se primará, tan solo, la experiencia profesional, como venía siendo habitual. Otras novedades del anteproyecto serán los horarios de apertura de los despachos, los cuales podrán abrir por encima de los mínimos establecidos, previa notificación a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y con la condición de mantener ese horario, al menos, durante un año y la tipificación exhaustiva, por primera vez, de las infracciones y sus correspondientes sanciones, que serán impuestas, como órganos competentes, por el Consejero de Sanidad y Bienestar Social y por la Junta de Castilla y León.

- Ley 11/2000, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

Las medidas establecidas por esta Ley responden a dos finalidades: a la de procurar una más eficaz consecución de los objetivos perseguidos por los presupuestos de la Comunidad para el año 2001 y, por otra parte, a la necesidad de introducir algunas modificaciones urgentes en la legislación de la Comunidad que conviene tengan vigencia desde el comienzo del ejercicio presupuestario.

La Ley modifica tres preceptos de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad Autónoma, con el fin de procurar el mismo trato a los ciudadanos en lo que se refiere a las garantías para la suspensión de la ejecución de actos administrativos impugnados cualquiera que sea el origen de la deuda (art.78.4), para precisar algunos supuestos de incorporaciones de créditos (art.109), y para determinar con más claridad que las transferencias de crédito no pueden afectar a las subvenciones nominativas (art.115).

En segundo lugar, la Ley regula diversos aspectos de algunos de los tributos cedidos, de acuerdo con las competencias normativas atribuidas por el art. 13 de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias.

En uso de la competencia para establecer deducciones sobre la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, se establecen para el ejercicio de 2001 deducciones por familia numerosa, por nacimiento o adopción de hijos y por donaciones o inversiones relativas a bienes integrantes del Patrimonio Histórico.

La Ley contiene también previsiones relativas a tributos propios de la Comunidad que consisten en modificar la regulación de la Tasa en materia de radiodifusión sonora, para incluir previsiones relativas a la expedición de certificados, y en el establecimiento de tres tasas en materia de transportes por carretera.

Otras modificaciones incorporadas por la Ley se refieren a la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León. Consisten fundamentalmente en introducir precisiones en diversas normas que afectan a la provisión de puestos de trabajo, en la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo y en la inclusión de previsiones que faciliten la integración en la Función Pública de la Administración de la Comunidad de personal transferido.

Por último, la Ley incorpora normas que afectan a diversos campos de la actividad administrativa:

- Se precisan algunos aspectos regulados por la Ley de Acción Social y Servicios Sociales y la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras.

- Se actualiza la regulación del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales.

- Se prevé la transferencia a las Entidades Locales de las funciones relativas a los centros de día para personas mayores y de los centros de servicios sociales de ámbito municipal.

- Se sientan las bases para regular la utilización de viviendas por empleados públicos.

1.3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma

1.3.1. Decretos

- Decreto 331/1999, de 30 diciembre, por el que se regula el Registro de Ayudas.

- Decreto 1/2000, de 13 de enero, por el que se establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León para el año 2000, a efectos del cómputo de plazos administrativos.

- Decreto 4/2000, de 13 de enero, por el que se determina la aplicación del régimen de intervención previa de requisitos esenciales a los gastos públicos en materia de enseñanza no universitaria.

- Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León.

- Decreto 6/2000, de 13 de enero, por el que se regula la acreditación y Registro de Entidades y Centros de Asistencia a la Mujer en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 14/2000, de 20 de enero, por el que se fijan las cantidades retributivas para el año 2000 del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 17/2000, de 27 de enero, por el que se modifica el Decreto 371/1997, de 20 de enero, por el que se dictan normas sobre financiación de actuaciones en cumplimiento de objetivos en materia de Residencias del Plan Regional Sectorial de Personas Mayores y se amplía el período de desarrollo del programa de actuación objeto del mismo.

- Decreto 19/2000, de 3 de febrero, por el que se regula la gestión del registro de personal docente no universitario.

- Decreto 25/2000, de 10 de febrero, por el que se modifica el Decreto 101/1995, de 25 de mayo, por el que se regula la profesión de Guía de Turismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 29/2000, de 24 de febrero, por el que se modifica el Decreto 931/1998, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 40/2000, de 2 de marzo, por el que se actualiza el importe de las sanciones contenidas en el art. 63 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León.

- Decreto 46/2000, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 58/2000, de 16 de marzo, por el que se establece el régimen económico de los derechos de alta a percibir por las empresas distribuidoras de gases combustibles por canalización.

- Decreto 59/2000, de 23 de marzo, por el que se modifica el Decreto 571/1990, de 5 de abril, regulador de la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 60/2000, de 23 de marzo, por el que se modifica el Decreto 381/1992, de 12 de marzo, regulador de la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León en materia de carreteras provinciales.

- Decreto 61/2000, de 23 de marzo, por el que se regula el reintegro de cantidades abonadas en concepto de subvención y ayuda por la Administración General e Institucional de la Comunidad.

- Decreto 62/2000, de 23 de marzo, por el que se establecen determinadas obligaciones de información en las Cajas de Ahorro con domicilio social en Castilla y León.

- Decreto 64/2000, de 23 de marzo, por el que se desconcentran atribuciones del Consejero de Agricultura y Ganadería en los Directores Generales de Industrias Agrarias, de Desarrollo Rural, de Producción Agropecuaria y del Fondo de Garantía Agraria.

- Decreto 74/2000, de 13 de abril, por el que se crea y regula la estructura de coordinación de atención sociosanitaria de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 81/2000, de 19 de abril, por el que se crea el Registro de títulos académicos y profesionales no universitarios de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 82/2000, de 27 de abril, de Creación del Consejo de Formación Profesional de Castilla y León.

- Decreto 87/2000, por el que se crea la Escuela de Formación Juvenil de Castilla y León.

- Decreto 100/2000, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

- Decreto 104/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica el Decreto 266/1995, de 28 de diciembre, regulador de los anticipos de caja fija.

- Decreto 113/2000, de 22 de mayo, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que determinan las funciones de los Vicepresidentes Primero y Segundo de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 118/2000, de 25 de mayo, por el que se regula el sistema de información del Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 125/2000, de 1 de junio, por el que se regulan las ayudas y subvenciones a la inversión y a la creación de empleo ligada a la misma, a las que afectan a las directrices de la Comisión Europea sobre las ayudas de Estado de finalidad regional (98/C74C06).

- Decreto 133/2000, de 8 de junio, por el que se aprueba la planificación sobre instalación de casinos de juego en la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 136/2000, de 8 de junio, por el que se regulan las ayudas a la vivienda rural protegida.

- Decreto 140/2000, de 15 de junio, sobre impartición, con carácter experimental de la lengua extranjera "Inglés" en el primer ciclo de Educación Primaria y en el segundo ciclo de Educación Infantil.

- Decreto 143/2000, de 29 de junio, de adaptación de la Legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 145/2000, de 29 de junio, por el que se regula el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

- Decreto 146/2000, de 29 de junio, por el que se regulan las Comisiones Territoriales de Urbanismo de Castilla y León.

- Decreto 147/2000, de 29 de junio, de supresión de la cédula de habitabilidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 149/2000, por el que se establecen diferentes normas, así como las compensaciones por guardia y asistencia a incendios forestales de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 166/2000, de 6 de julio, de modificación del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

- Decreto 171/2000, de 13 de julio, por el que se regula el Consejo Regional de la Mujer.

- Decreto 176/2000, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Escolar de Castilla y León.

- Decreto 180/2000, de 27 de julio, por el que se modifica parcialmente el Reglamento regulador de la explotación e instalación de las máquinas de juego aprobado por Decreto 246/1999, de 23 de septiembre.

- Decreto 194/2000, de 3 de agosto, por el que se crean Institutos de Educación Secundaria y Centros Públicos de Educación de Adultos.

- Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 204/2000, de 28 de septiembre, por el que se regula el Consejo Castellano y Leonés de Comercio.

- Decreto 208/2000, de 5 de octubre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas en Castilla y León.

- Decreto 209/2000, de 5 de octubre, por el que se determinan las ayudas o incentivos que puede gestionar la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y se fijan normas comunes de procedimiento en la tramitación de los mismos.

- Decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, permisos y licencias del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 211/2000, de 11 de octubre, por el que se aprueba el procedimiento a seguir en materia de rehabilitación de la condición de funcionarios públicos en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 253/2000, de 7 de diciembre, por el que se garantiza la prestación de Servicios Mínimos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 258/2000, de 30 de noviembre, por el que se regula la composición del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León.

- Decreto 259/2000, de 30 de noviembre, por el que se establece un sistema de seguridad integrado y de gestión de residuos de los materiales especificados de riesgo en relación con las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles y se crea la Comisión de Coordinación correspondiente.

- Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León.

- Decreto 269/2000, de 14 de diciembre, por el que se regulan los planes de formación sobre higiene de los alimentos en industrias y establecimientos alimentarios.

- Decreto 277/2000, de 21 de diciembre, por el que se establece la regulación de los horarios comerciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 280/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea el Registro de Centros Docentes de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 281/2000, de 28 de diciembre, por el que se crean centros y se autorizan enseñanzas en las Universidades de León, Burgos, Salamanca y Valladolid.

1.3.2. Órdenes

- Orden de 22 de diciembre de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se desarrolla el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, que regula la prueba de acceso a estudios universitarios.

- Orden de 18 de enero de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la convocatoria y las normas de procedimiento para la solicitud de la

jubilación anticipada voluntaria conforme a la disposición transitoria novena de la LOGSE.

- Orden de 9 de febrero de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se hace pública la relación de unidades en las que se realiza la función de registro, su ubicación y los días y horario de funcionamiento.

- Orden de 17 de febrero de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se crea el Registro de Entidades receptoras de becarios participantes en la formación práctica de titulados en materia de tecnología, ciencia, investigación e innovación.

- Orden de 3 de marzo de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de desarrollo del Decreto 302/1999, de 2 de diciembre, por la que se determina la forma de gestión del servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112, y se organiza dicho servicio.

- Orden de 14 de marzo de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, que modifica la Orden de 18 de enero de 2000, por la que se regula la convocatoria y las normas de procedimiento para la solicitud de la jubilación anticipada voluntaria conforme a la disposición transitoria novena de la LOGSE.

- Orden de 3 de abril de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan las características y el uso de los Centros de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León.

- Orden de 4 de abril de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la provisión de puestos de trabajo docentes, no universitarios, en régimen de interinidad en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Orden de 29 de marzo de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se completa la Orden de 26 de julio de 1999 sobre ficheros automatizados con datos de carácter personal.

- Orden de 3 de mayo de 2000, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla el Decreto 61/2000, de 23 de marzo, por el que se regula el reintegro de cantidades abonadas en concepto de subvención y ayuda por la Administración de la Comunidad.

- Orden de 10 de mayo de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se crea el Registro de servicios de prevención ajenos, y de personas y entidades especializadas para desarrollar la actividad de Auditoría de Sistemas de Prevención de Empresas, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Orden de 10 de mayo de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se crea el Registro de técnicos de prevención de riesgos laborales de nivel intermedio y superior en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Orden de 22 de junio de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la impartición, con carácter experimental de la lengua extranjera "inglés", en el primer ciclo de Educación Primaria y en el segundo ciclo de Educación Infantil.

- Orden de 15 de junio de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar social, por la que se establecen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León las normas de aplicación y desarrollo del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

- Orden de 30 de junio de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regulan las competencias sancionadoras en materia de medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos.

- Orden de 5 de julio de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se modifica la Orden de 27 de octubre de 1997, sobre asistencia judicial del personal al servicio de la Administración Pública.

- Orden de 20 de julio de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula y organiza el Registro General de Juntas Agropecuarias Locales de la Comunidad de Castilla y León.

- Orden de 31 de julio de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se establece y regula el sistema de confección de listas para sustituciones del personal funcionario sanitario para prestar servicios en la Comunidad de Castilla y León.

- Orden de 3 de agosto de 2000, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se hace público el informe del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General de la Comunidad del Ejercicio 1997.

- Orden de 8 de agosto de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se crea el Registro de Entidades de Certificación de Productos Agroalimentarios de Castilla y León.

- Orden de 31 de agosto de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Gerencia de Servicios Sociales.

- Orden de 11 de septiembre de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regulan y asignan competencias sobre autorizaciones administrativas para la ordenación del suministro de gases combustibles por canalización.

- Orden de 26 de diciembre de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se establecen determinadas medidas en relación con el profesorado singular itinerante que presta sus servicios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

2. ACTUACIONES DE INTERÉS GENERAL RELATIVAS A QUEJAS TRAMITADAS POR EL DEPARTAMENTO

En este apartado del informe, traemos a colación una serie de actuaciones de distinta naturaleza y carácter realizadas por esta Institución, que han dado lugar a una investigación de las cuestiones que a continuación se reseñan. Estas cuestiones han resultado de especial interés social y han supuesto, en la mayoría de los casos, Resoluciones que han instado a la modificación del actuar administrativo, no habiendo sido objeto de respuesta alguna de ellas hasta la presente fecha, por la Administración actuante.

2.1. Alimentos con componentes transgénicos

La cuestión planteada por el interesado en su escrito de queja y que afectaba a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo es el control del etiquetado de los productos modificados genéticamente y las actuaciones realizadas por la Administración para conseguir un etiquetado claro y visible.

Los alimentos transgénicos tienen su origen en los organismos modificados genéticamente (OMG), y son definidos como "aquellos organismos en los que el material genético ha sido modificado por medio de la tecnología genética, de una manera que no se produce naturalmente por una multiplicación o recombinación natural". Estos alimentos han de estar debidamente etiquetados, pues, en caso contrario, se vulneraría el derecho de los consumidores a saber lo que compran.

En este sentido, y con el fin de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, la Constitución Española de 1978, en su art. 51, ordena a los poderes públicos proteger mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de aquéllos. Igualmente, el art. 53 del vigente texto constitucional prescribe que los principios rectores de la política social y económica, contenidos en el Capítulo III del Título I, en el que se ubica el art. 51, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

En similares términos, el Tratado de la Unión Europea ha establecido como objetivo de la actuación comunitaria el fortalecimiento y elevación del nivel de protección de los consumidores.

La competencia de nuestra Comunidad Autónoma en la materia viene reconocida por el art. 34.1.4ª del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en la materia de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y con las bases y la ordenación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1, números 11, 13 y 16 de la Constitución.

Esta competencia es ejercitada dentro de la Administración autonómica por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. Precisando más, el Decreto 178/1995, de 3 de agosto, sobre la Estructura Orgánica de la citada Consejería, en su art. 6 j), atribuye a la Dirección General de Comercio y Consumo, la gestión de las competencias atribuidas a la Consejería relativas a la dirección y coordinación de las actividades de inspección de consumo en el control de la calidad de productos alimenticios, industriales y servicios, y el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos que determinen sus normas reguladoras.

En relación directa con lo que acabamos de señalar, la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, regula la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, reconociendo como derechos de los mismos, entre otros, en su art. 3.1:

- El derecho a la protección de la salud y a la seguridad (apartado a).

- El derecho a la información en materia de consumo (apartado c).

En efecto, el art. 10.1 de la Ley reconoce a los consumidores y usuarios el derecho a recibir de los sujetos y agentes responsables de los bienes y servicios una información veraz, objetiva y suficiente sobre el precio, las condiciones de contratación y las características esenciales y relevantes de los bienes y servicios puestos a disposición**,** que les permita realizar una elección racional y una utilización segura y satisfactoria de los mismos.

Por otra parte, el art. 11 b) de la precitada Ley, complementando la regulación anterior, impone a las Administraciones Públicas la obligación de velar por el cumplimiento de que el etiquetado y marcado de los productos incluya toda la información legalmente establecida, y ello, al objeto de lograr que los consumidores y usuarios obtengan una información suficiente y correcta de los bienes y servicios que se les ofrecen.

El instrumento orgánico al servicio de la Administración autonómica dirigido a velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de los consumidores es la Inspección de Consumo, que en cumplimiento de su función podrá requerir cuanta información o documentación estime necesaria para cerciorarse del correcto cumplimiento de la legislación vigente en materia de defensa del consumidor y realizar cualquier otro acto de investigación o examen que juzgue necesario para verificar el cumplimiento de las normas de protección al consumidor (art. 34.f) y g)).

Centrado el tema que nos ocupa, y ante la alarma social suscitada, una vez admitida a trámite la queja

objeto de la presente Resolución esta Institución se dirigió a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, Consejería responsable de salvaguardar los derechos de los consumidores y usuarios, solicitando informe sobre el control del etiquetado de los productos alimenticios fabricados a partir de OMG.

En un primer informe de la Directora General de Comercio y Consumo, se contestaba sucintamente que "*dicho tema se planteó en los Grupos de Trabajo de la Comisión de Cooperación de Consumo, integrados por representantes del Ministerio de Sanidad y Consumo y por todas las Comunidades Autónomas*". Asimismo, se hace referencia a "*la realización por dos Comunidades Autónomas de una Campaña Piloto que aborda tanto el tema de los etiquetados, como el análisis de los productos para comprobar si su composición se corresponde con los datos del etiquetado*" y al hecho de que "*conocidos los resultados de dicha Campaña Piloto, esta Comunidad Autónoma iniciará el control del etiquetado de aquellos productos que utilizan materias primas modificadas genéticamente*".

Visto el informe remitido por la Dirección General de Comercio y Consumo, del que se desprendía que la Administración autonómica omitía el deber de velar por el cumplimiento de las normas de etiquetado de los productos alimenticios con componentes transgénicos en tanto no se conocieran los resultados de la Campaña Piloto, se solicitó informe ampliatorio por esta Institución, relativo al alcance de las actuaciones de la Inspección de Consumo en orden a la verificación del cumplimiento de las previsiones de etiquetado, en aquellos productos que contengan OMG cuya comercialización haya sido previamente autorizada.

Esta solicitud de informe complementario fue contestada, mediante informe en el que se exponía fundamentalmente que "*la Inspección de Consumo controla con carácter general y permanente la información que se proporciona al consumidor, tanto la proporcionada en el etiquetado de los productos como en la publicidad de los mismos*". Señalaba también el citado informe que "*este control afecta a todo tipo de etiquetados y todo tipo de productos*" y que "*la tarea de control se ha realizado en todo momento respecto a todos los productos alimenticios, incluyéndose, como un tipo más, aquellos alimentos entre cuyos componentes figuren OMG*".

La principal cuestión a tratar es el carácter general del control, que se realiza por la Inspección de Consumo, de los alimentos con componentes OMG respecto de aquellos otros que carecen de tales componentes.

El parecer de esta Institución es que generalizar el control de todos los productos alimenticios no garantiza en su totalidad la seguridad y salud de los consumidores y usuarios, y que se debería hacer especial hincapié en el etiquetado de aquellos productos alimenticios en que figuren componentes OMG, ya que en éstos la ingeniería genética manipula lo esencial: el genoma y la información hereditaria. Además, la intervención que se realiza en estos alimentos transgénicos tiene consecuencias imprevisibles, dado que los organismos vivos son altamente complejos, no pudiéndose predecir todos los efectos resultantes de la introducción de nuevos genes en el organismo manipulado.

En consecuencia, y dadas las especiales características que revisten los productos alimenticios fabricados a partir de organismos modificados genéticamente, habrá de ponerse especial énfasis en la inspección del etiquetado de estos alimentos, atendiendo con el máximo rigor a las disposiciones de la normativa aplicable en la materia, normativa al parecer no aludida por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, y que es la siguiente:

- Reglamento CE 258/97, de 27 de enero, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios.

- Reglamento CE 1139/98, de 26 de mayo, relativo a la indicación obligatoria en el etiquetado de determinados productos alimenticios fabricados a partir de OMG, de información distinta a la prevista en la Directiva 79/112/CEE.

- Reglamento CE 49/2000, de 10 de enero, por el que se modifica el Reglamento 1139/98.

- Reglamento CE 50/2000, de 10 de enero, relativo al etiquetado de los productos alimenticios que contienen aditivos y aromas modificados genéticamente o producidos a partir de organismos modificados genéticamente.

- Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

- Real Decreto 238/2000, de 18 de febrero, por el que se modifica la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

La idea común de toda la normativa señalada en materia de etiquetado es la regulación exhaustiva de los productos alimenticios destinados a ser entregados al consumidor final, así como los aspectos relativos a su presentación y publicidad.

En relación con la queja presentada, la obligación de que el etiquetado contenga detalladamente la existencia de productos OMG viene reconocida en el art. 4.1.a) del Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, que establece que "el etiquetado y las modalidades de realizarlo no deberán ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador, especialmente sobre las características del producto alimenticio y, en particular, sobre su naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia y modo de fabricación o de obtención".

El art. 5.1 del citado texto reglamentario preceptúa que el etiquetado de los productos alimenticios requerirá solamente unas indicaciones obligatorias, entre las cuales su apartado c) señala la cantidad de determinados ingredientes o categoría de ingredientes.

Estas previsiones generales se concretan respecto al etiquetado de los productos alimenticios fabricados a partir de OMG en el Reglamento CE 1139/98, del Consejo, de 26 de mayo de 1998, modificado por el Reglamento CE 49/2000, de la Comisión, de 10 de enero. Esta normativa tiene su origen en el Reglamento CE 258/97, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios, el cual considera que, a fin de evitar distorsiones de la competencia, deben aplicarse normas de etiquetado en materia de información del consumidor final, basadas en los mismos principios, a los alimentos e ingredientes alimentarios que contengan o procedan de OMG.

Así pues, será de capital importancia la exigencia rigurosa de lo establecido en el Reglamento CE 1139/98, que se aplicará (art.1) a los alimentos e ingredientes alimentarios destinados a ser propuestos como tales al consumidor final, fabricados, total o parcialmente, a partir de:

- Semillas de soja modificadas genéticamente (Decisión 96/281/CE).

- Maíz modificado genéticamente (Decisión 97/98/CE).

No obstante, esta norma ha sido recientemente reformada por el Reglamento CE 49/2000, en virtud del cual el art. 2.2 del Reglamento 1139/98 CE precisa que los productos alimenticios no estarán sujetos a los requisitos específicos adicionales en materia de etiquetado, cuando la presencia de material procedente de OMG en los ingredientes alimentarios, o en los alimentos que contengan un único ingrediente, no supere el límite del 1% en cada uno de los ingredientes alimentarios ni en los alimentos que contengan un único ingrediente, siempre que esta presencia sea accidental.

El Preámbulo del Reglamento CE 49/2000 considera, en relación con lo establecido en el art.2.2. del Reglamento, que el valor del 1% es perfectamente apropiado para establecer un nivel de tolerancia que a la vez sea bajo y tenga en cuenta la posibilidad de aplicarse a lo largo de la cadena de producción. En aras de la claridad, es necesario establecer el umbral mínimo de presencia accidental en los ingredientes alimentarios de material procedente de la soja y del maíz modificados genéticamente, antes citados, en términos de un valor porcentual. Ha de indicarse, no obstante, que el valor del 1% ha de considerarse un máximo, de forma que los operadores deben intentar en la práctica conseguir el nivel más bajo de presencia accidental de dicho material.

Ante lo señalado se adoptó la siguiente Resolución:

"Que, en cumplimiento de la normativa vigente en la materia de etiquetado de productos alimenticios con componentes OMG, se realice a través de la Inspección de Consumo un seguimiento riguroso del etiquetado de tales productos ante la problemática suscitada fundamentalmente en relación con la alimentación y, en consecuencia, con la seguridad y salud de los consumidores y usuarios, cuya defensa corresponde a los poderes públicos, y, en concreto, a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en virtud de lo establecido en el artículo 51 de la Constitución española de 1978 y en el artículo 1 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León."

Esta Resolución fue aceptada por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, que, no obstante, manifestó que en ningún momento había omitido el deber de velar por el cumplimiento de las normas de etiquetado de los productos alimenticios, incluidos los alimentos denominados transgénicos.

Esta Procuraduría, en esta misma cuestión de los alimentos con componentes transgénicos, adoptó una segunda Resolución de propuesta de modificación normativa dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

La reforma normativa que se suscitó en la Resolución se refería al Decreto 42/1999, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento y la potestad sancionadora en materia de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente (OMG), a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente.

Dicho texto reglamentario, dictado en el ejercicio de las competencias asumidas por nuestra Comunidad Autónoma en el art. 34.1.1 y 5 del Estatuto de Autonomía, respeta la legislación básica del Estado, en concreto, la Ley 15/1994, de 3 de junio, que asimismo establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente, y el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 15/1994, de 3 de junio.

Las competencias de la Comunidad Autónoma son detalladas en el art. 31 de la Ley 15/1994, de 3 de junio, que otorga a ésta las autorizaciones en relación con la utilización confinada de organismos modificados genéticamente y la liberación voluntaria con fines de investigación y desarrollo y cualquier otro distinto de la comercialización. Establece a continuación el citado precepto que corresponde igualmente a las Comunidades Autónomas la vigilancia y el control de las actividades a que se refiera la Ley, salvo aquellas que deriven de los supuestos previstos en la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica, así como la imposición de sanciones que se deriven de las infracciones cometidas en su realización.

Las competencias que la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene en la materia, según el Decreto 42/1999, de 8 de marzo, son las siguientes:

- La recepción de las comunicaciones de cualquier operación de utilización confinada de OMG o utilización por primera vez de instalaciones específicas.

- La comprobación de que la información, datos y documentos aportados son los correctos y que las medidas relativas a la gestión de residuos, seguridad y respuesta en caso de emergencia son las adecuadas.

- La concesión de autorizaciones expresas para la utilización confinada de organismos clasificados de alto riesgo en operaciones que no se destinen a la enseñanza, a la investigación, al desarrollo o que se hagan con fines industriales o comerciales.

- Las autorizaciones relativas a la liberación voluntaria y a la comprobación de dicha actividad, cuando no sea la Administración General del Estado la competente en dicha materia.

- Vigilancia y control de las actividades autorizadas y de los organismos y productos que los contengan, así como imposición de las sanciones que se deriven de las infracciones cometidas por su realización, exceptuando las actividades relacionadas con programas de investigación que realicen entes u organismos públicos dependientes del Estado.

Es de destacar que la Disposición Final Primera del Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, determina los preceptos del mismo que tienen la condición de básicos, señalando que la totalidad de su articulado, excepto los arts. 1, 4, 7.3, 10.4, 11.3, 12.2, segundo párrafo, 13.4, 14.1, segundo y tercer párrafos, 14.2, segundo párrafo, 23, 25, tercer párrafo, 26.4, 44, 45 y 46, tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente y bases de la sanidad y se dictan al amparo del art. 149.1.16ª y 23ª de la Constitución de 1978.

En el examen realizado por esta Institución del Decreto 42/1999, de 8 de marzo, se pudo comprobar que la legislación básica del Estado ha sido escrupulosamente respetada en el tratamiento de las competencias asignadas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

No obstante, se observó que un aspecto de considerable importancia tenía un tratamiento diferente por parte de nuestra Comunidad Autónoma. Nos estamos refiriendo a la existencia de un órgano colegiado, previsto en el art. 30.3 de la Ley 15/1994, de 3 de junio, el cual señala que las autorizaciones correspondientes a competencias del Estado serán otorgadas por un órgano colegiado compuesto por representantes del Ministerio de Sanidad y Consumo; de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Industria y Energía, y de Educación y Ciencia.

Este precepto ha sido desarrollado por el art. 44 del Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 15/1994, de 3 de junio. En dicho art. se precisa que el órgano colegiado estará compuesto por los siguientes miembros o funcionarios en quien deleguen:

- Presidente: el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.

- Vocales: un representante de los Ministerios de Sanidad y Consumo; Agricultura, Pesca y Alimentación; Industria y Energía, y Educación y Cultura, con rango de Director General, designados por los Departamentos respectivos.

En estos mismos términos, otras Comunidades Autónomas han procedido a crear un órgano colegiado multidepartamental con competencia para tramitar, gestionar y autorizar las actividades para la utilización confinada de los organismos modificados genéticamente y para otorgar las autorizaciones de liberación voluntaria con fines de investigación y desarrollo y cualquier otro distinto de la investigación, competencia esta última que corresponde a la Administración del Estado, tal y como anteriormente se expuso.

Valgan como ejemplos, a este efecto, los órganos colegiados creados en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Aragón, que, al igual que el órgano previsto en el art. 44 del Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, gozan de un carácter interdepartamental.

Así, el Decreto 178/1999, de 7 de septiembre, de la Junta de Andalucía, sobre los órganos competentes en materia de utilización confinada y liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente, instituye en su art. 3, como órgano colegiado decisor, adscrito a la Consejería de Agricultura y Pesca, al Comité Andaluz de Control de Organismos Modificados Genéticamente, que tendrá la siguiente composición:

- Presidente: el Secretario General de Agricultura y Ganadería de la Consejería de Agricultura y Pesca.

- Vocales: los titulares de los Centros Directivos siguientes:

Director General de Política Interior de la Consejería de Gobernación y Justicia,

Director General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica de la Consejería de Trabajo e Industria, Director General de Investigación y Formación Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca.

Director General de Producción Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca.

Director General de Salud Pública y Participación de la Consejería de Salud.

Director General de Universidades e Investigación de la Consejería de Educación y Ciencia.

Director General de Gestión del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente.

- Secretario: un funcionario de la Consejería de Agricultura y Pesca, que actuará con voz pero sin voto.

En idénticos términos, el Decreto 142/1998, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen jurídico en materia de actividades de utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente o de productos que los contengan, crea, en su art. 4, un órgano colegiado con competencia para autorizar o denegar las solicitudes.

Este órgano, adscrito al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, está compuesto por los siguientes miembros o funcionarios en quienes deleguen:

- Presidente: el Director General de Tecnología Agraria.

- Vocales:

El Director General de Calidad Ambiental.

El Director General de Producción, Industrialización y Comercialización Agraria.

El Director General de Salud Pública.

El Director General de Industria y Comercio.

El Director General de Educación y Ciencia.

El Director General de Política Interior y Administración Local.

- Secretario: un funcionario de la Dirección General de Tecnología Agraria, que actuará con voz, pero sin voto.

Este reconocimiento normativo expreso de un órgano colegiado de carácter interdepartamental es obviado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que concentra la práctica totalidad de las competencias en la materia en las manos del departamento de Medio Ambiente, con base en lo preceptuado en el Decreto 42/1999, de 8 de marzo.

En efecto, la comunicación previa de las operaciones de utilización confinada de OMG o de la primera utilización de instalaciones específicas para dichas operaciones se dirigirá a la Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente (art. 3.1 y 4).

Por otra parte, el precitado Decreto, en su art. 8, reconoce la competencia para la concesión de autorizaciones al Consejero de Medio Ambiente, salvo en aquellos casos en los que en la instrucción del procedimiento se emitiera un informe vinculante desfavorable y discrepara el Consejero de Medio Ambiente del mismo, supuesto en el cual el expediente se elevará junto a la Propuesta de Resolución a la Junta de Castilla y León, al objeto de que ésta acuerde lo pertinente.

No obstante lo que se acaba de señalar, el texto hace referencia en cuestiones puntuales de menor calado a la intervención de otras Consejerías en la materia, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

1º) El órgano competente para recibir la comunicación, es decir, la Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, deberá poner en conocimiento de las demás Consejerías afectadas dicha comunicación, pudiendo someter el proyecto de utilización confinada a información pública y a cuantas consultas e informes estime pertinentes (art.4.2).

2º) La autorización de las actividades objeto del Decreto por la Dirección General de Calidad Ambiental, cuando se produzca antes de los plazos establecidos en la normativa básica estatal, constituida por la Ley 15/1994, de 3 de junio, y por el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, requerirá el informe favorable de las Consejerías afectadas, que será evacuado en el plazo de 15 días (art.4.3).

3º) Finalmente, el Decreto hace referencia a un Plan de emergencia sanitaria y de vigilancia epidemiológica y medioambiental, en el que se incluyen las actuaciones a seguir en el exterior de las instalaciones donde radique la actividad para la protección de la salud humana y del medio ambiente en el caso de que se produzca un accidente. Dicho Plan se elaborará por la Dirección General de Calidad Ambiental, oídos los órganos competentes de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Agricultura y Ganadería y Sanidad y Bienestar Social, quienes en el plazo de 15 días emitirán su parecer (art.11).

De lo expuesto se detecta que, si bien nuestra Comunidad Autónoma no olvida la existencia de otras Consejerías interesadas en la materia además de la de Medio Ambiente, su participación en la función decisoria queda reducida a cuestiones residuales y a la simple puesta en conocimiento de las resoluciones adoptadas.

Ello, en principio, tiene consecuencias relevantes, en el sentido de que al obviar la participación con peso decisorio de otras Consejerías afectadas, fundamentalmente las Consejerías de Industria, Comercio y Turismo, de Agricultura y Ganadería y de Sanidad y Bienestar Social, las decisiones que se adopten podrían no tener en consideración la totalidad de los intereses implicados, y, en particular, los que representan las Consejerías que acabamos de citar.

Por el motivo que acabamos de exponer, y ante las previsiones de un órgano colegiado con representación de todos los Departamentos afectados, tanto en la Administración del Estado, como en algunos entes autonómicos (valga la referencia a los casos andaluz y aragonés), se estima por esta Procuraduría la conveniencia de instituir un órgano colegiado en el que participen todas las Consejerías afectadas con funciones decisorias en relación con las autorizaciones de utilización confinada y liberación voluntaria de OMG.

La finalidad principal que se trataría de lograr con el órgano colegiado, cuya creación se propone, es la consecución efectiva de los principios de coordinación y efica-

cia reconocidos en el art. 103 de la Constitución española de 1978, principios que, pienso, no quedarían suficientemente garantizados ni con la simple comunicación de actuaciones, ni con el sometimiento del proyecto de utilización confinada a información pública, supuestos previstos en el art. 4.2 del Decreto.

El principio de coordinación de competencias viene reconocido en el art. 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto que impone a los órganos administrativos, en el ejercicio de sus competencias, la obligación de ajustar su actividad en sus relaciones con otros órganos de la misma Administración o de otras Administraciones a los principios establecidos en el art. 4.1. de la Ley. De tales principios, que también son aplicables a la coordinación de competencias entre órganos de una misma Administración, el que tiene mayor relación con el supuesto que nos ocupa es la ponderación, en el ejercicio de las competencias propias, de la totalidad de los intereses públicos implicados, ponderación que no se conseguirá sin una participación activa en el proceso de decisión de todas las Consejerías afectadas.

Para conseguir la consideración de la totalidad de los intereses públicos implicados se señala como instrumento esencial la información y la cooperación, lo que tendrá como consecuencia ineludible un funcionamiento eficaz y eficiente de la Administración Pública. El Tribunal Constitucional ha matizado que los principios constitucionales de coordinación y eficacia de la Administración Pública requieren reconducir a pautas de unidad y coherencia sus relaciones, a través de diversos medios, entre los que se cuentan "los sistemas de relación que hagan posible la información recíproca (...) para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo" (STC 27/1987, de 27 de febrero, que ratifica la doctrina establecida en STC 32/1983, de 28 de abril).

En íntima conexión con el principio de coordinación, está el de eficacia, que, partiendo de la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema, trata de conseguir la mayor satisfacción posible en el funcionamiento y actividad de las Administraciones Públicas.

Entiende esta Institución que la imprevisión de un órgano colegiado multidisciplinar, con poderes de decisión en el Decreto objeto de nuestro estudio, atenta contra los principios de coordinación y de eficacia, ya que, como anteriormente decía, la concentración del poder decisorio en un órgano unipersonal, el Consejero de Medio Ambiente, podría tener como consecuencia la no ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados.

Del estudio realizado del Decreto 145/1999, de 16 de julio, de Reestructuración de Consejerías, del Decreto 162/1999, de 29 de julio, de Modificación Parcial de las Estructuras Orgánicas de las Consejerías y de toda la normativa de desarrollo, se concluye que en el órgano colegiado que se propone crear en esta Resolución como órgano decisorio para las autorizaciones relativas a la utilización confinada y liberación voluntaria de OMG deberían participar, al menos, en calidad de Consejerías con interés directo en la materia, las Consejerías de Industria, Comercio y Turismo, de Sanidad y Bienestar Social, de Agricultura y Ganadería y de Medio Ambiente.

Dentro de la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, competente en materia de comercio y consumo, el interés público viene representado por la Dirección General de Comercio y Consumo, que gestiona las competencias atribuidas a la Consejería relativas a la dirección y coordinación de las actividades de inspección de consumo en el control de la calidad de los productos alimenticios (art.6 j) del Decreto 178/1995, de 3 de agosto), cuestión ésta de importante repercusión social, fundamentalmente en lo relativo al derecho de información de los consumidores y usuarios a través del control del etiquetado de aquellos alimentos que tengan entre sus componentes productos transgénicos.

En segundo lugar, parece de todo punto necesaria la presencia en el órgano colegiado, cuya creación se propone, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a la que compete, según el art. 1 del Decreto 233/1999, de 19 de agosto, por el que se establece su estructura orgánica, promover, proyectar, dirigir, coordinar, ejecutar e inspeccionar, en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, la política sanitaria. El Órgano Superior de la Consejería que tiene atribuida la competencia es la Dirección General de Salud Pública, que ejercerá, entre otras funciones, la programación, ejecución, control y evaluación del Plan de Salud de Castilla y León, y todas las actuaciones orientadas a la mejora y protección de la salud de la población (art.4.2.c) del Decreto 233/1999). La presencia de esta Consejería estaría motivada por los potenciales efectos sobre la salud humana que pudieran originar los productos alimenticios en los que figuren componentes OMG.

En tercer lugar, también se hace notar la conveniencia de la participación de la Consejería de Agricultura y Ganadería, a la que corresponde promover, proyectar, dirigir y ejecutar, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Política Agraria General. Dentro de la Consejería, la Dirección General de Producción Agropecuaria tiene a su cargo, entre otras funciones, la programación, organización y ejecución de las actuaciones encomendadas al mantenimiento y mejora de la sanidad de las producciones vegetales (art.7.d) del Decreto 231/1999, de 19 de agosto, de Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería).

La relación de esta Consejería con la materia objeto de nuestro estudio radica en la existencia de determinadas zonas de cultivo en que se realizan operaciones de utilización confinada de OMG, lo que debe ser objeto de especial control ante los nocivos efectos que se pueden producir desde el punto de vista de la sanidad vegetal. Además, el art. 7 j) del citado Decreto otorga también a la Dirección General de Producción Agropecuaria la función de promoción, seguimiento y control de la investigación y experimentación en materia agrícola en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, debería intervenir, como es obvio, la Consejería que tiene la competencia asignada en el Decreto 232/1999, de 19 de agosto. Nos estamos refiriendo a la Consejería de Medio Ambiente, que ejerce la misma a través de la Dirección General de Calidad Ambiental, a la que compete realizar las actuaciones administrativas referentes a vigilancia, control y cuantas otras le sean atribuidas al respecto por la legislación vigente, en materia de utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir riesgos para el medio ambiente (art.4 i) del Decreto 232/1999). Por otra parte, y en directa relación con lo que acabamos de reseñar, el art. 4 b) del Decreto 232/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, atribuye igualmente a la Dirección General de Calidad Ambiental la realización de las actuaciones administrativas referentes al control y la vigilancia de la contaminación.

Por cuanto antecede se propuso la siguiente modificación normativa: *"Que ante la alarma social suscitada y dado el carácter general y pluridisciplinar de la problemática de los productos con componentes transgénicos, se inste la creación de un órgano colegiado con poderes decisorios, en el que tengan participación activa, al menos, las cuatro Consejerías que tienen interés directo en la materia: la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, la Consejería de Agricultura y Ganadería y la Consejería de Medio Ambiente"*.

Esta propuesta de modificación normativa no ha sido contestada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial hasta la presente fecha.

2.2. Becas para personal investigador en las Universidades

En esta problemática se adoptó una Resolución dentro de las competencias asignadas al Procurador del Común por su ley reguladora, remitiéndose parte del expediente al Defensor del Pueblo para que éste valorase las cuestiones referidas a su ámbito competencial.

El objeto de la queja planteada fue triple:

1º) Los ingresos en forma de beca están sujetos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el capítulo de rendimientos netos del trabajo, y, además, las escasas ayudas que se reciben para desplazamientos al extranjero no son consideradas como dietas, sino como ingresos sujetos a tributación.

2º) Desde el punto de vista laboral, los becarios no son considerados trabajadores, ni siquiera temporales o en formación, con el consiguiente perjuicio en el momento de tener derecho a prestaciones por desempleo, seguridad social, o simplemente experiencia profesional.

3º) Desde el punto de vista de las Universidades, como Instituciones docentes, los becarios de investigación desarrollan labores de enseñanza teórica y práctica, muchas veces recogidas en las convocatorias de las becas que disfrutan, y, por lo tanto, reconocidas oficialmente, y otras veces, están contempladas de manera tal que no pueden ser reconocidas legalmente por la propia Institución en la que se están formando y con la cual colaboran. En este sentido, se alega que los becarios, "durante el proceso de formación de cuadros científicos capaces, colaboran activamente en el desarrollo de los trabajos que permiten subir los escalafones laborales al personal funcionario del grupo del que forman parte y forman parte de la fuerza de trabajo en el desarrollo real de los proyectos que llevan a cabo los grupos de investigación en los que están integrados".

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Educación y Cultura con el fin de que remitiera informe relativo a la queja planteada, habida cuenta de la previsión del art. 17.1 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Coordinación Universitaria de Castilla y León, que señala que "la coordinación de las Universidades de Castilla y León corresponde a la Consejería competente en materia de Universidades, siendo su finalidad la planificación universitaria en todos sus aspectos".

En este sentido, el art. 6.2 del Decreto 212/1999, de 29 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, indica que el titular de la Dirección General de Universidades e Investigación, ejercerá las siguientes funciones:

1) La ordenación, programación y ejecución de las competencias en materia de Universidades correspondientes a la Consejería, en relación con las que se atribuyen a la Comunidad Autónoma en el art. 27 bis del Estatuto de Autonomía (actual art. 35) y en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

2) La dirección de las actuaciones administrativas en materia de apoyo y fomento a la investigación.

3) Cualquier otra que se le atribuya normativamente en el ámbito de sus competencias.

En contestación al requerimiento citado, la Consejería de Educación y Cultura informó, entre otras cuestiones, que "*las becas para formación de investigadores convocadas por la Comunidad Autónoma mediante*

Decreto 128/1992, de 9 de junio, tenían como finalidad proporcionar una formación básica en investigación mediante la realización de un programa de investigación, no permitían realizar ningún trabajo remunerado al becario y las convocatorias no contemplaban expresamente la prohibición de realizar labores docentes".

Por otro lado, se informa que "*la financiación de las becas se ha realizado a través del Fondo Social Europeo2*" y que "*las mismas tienen el carácter de ayudas o subvenciones, no de contratos, por lo que las remuneraciones no son consideradas como rendimientos de trabajo, sino como incrementos de patrimonio"*. La Consejería de Educación y Cultura estima que "*las becas concedidas por la Comunidad Autónoma no pretenden crear una situación profesional ni tampoco reconocer a los becarios el derecho a integrarse en un grupo de trabajadores"*.

El informe concluye manifestando "*la voluntad de que se promulgue una legislación de mínimos, tanto por el Ministerio competente, como por las Comunidades Autónomas, para que se unifiquen las características de las becas de formación de los investigadores en lo relativo a adjudicación, derechos y obligaciones de los beneficiarios, así como en aquellas cuestiones de interés para todos los sectores e instituciones implicadas: becarios, Universidades y centros de investigación, Administraciones y la propia sociedad"*.

Posteriormente, y a la vista del informe que acabamos de reseñar, se solicitó por esta Institución un nuevo informe relativo al comienzo de actuaciones que atiendan las reivindicaciones del colectivo del personal investigador y ampliación de información en lo concerniente a la posibilidad de dar carácter retroactivo a la cuarta renovación prevista en la convocatoria realizada por Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 4 de noviembre de 1999, por la que se convocan becas de formación de personal investigador en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Este informe fue atendido por la Consejería de Educación y Cultura, la cual hacía significar en relación con la posibilidad de dar carácter retroactivo a la cuarta renovación prevista en la convocatoria de 1999, que "*no es posible acceder a la misma, ya que cada convocatoria se realiza basándose en unos presupuestos, cofinanciados con ayudas del Fondo Social Europeo, el cual asigna cantidades fijas para cada uno de sus Programas Operativos"*. Asimismo, se hace constar que "*no se ha comenzado, ni está prevista a corto plazo, ninguna actuación que tienda a modificar las bases por las que se rigen las convocatorias de becas de formación de personal investigador"*.

Referidos los antecedentes de hecho de la cuestión objeto de la queja, procedimos a continuación a examinar las cuestiones suscitadas. Para ello, se partió del art. 32.1.17 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, precepto que reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en la materia de investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado, establecida en el art. 149.1.15ª de la Constitución Española de 1978.

La norma autonómica fundamental en la materia viene representada por la Ley 4/1999, de 17 de marzo, de Investigación y Ciencia de Castilla y León, la cual constituye el marco de coordinación de las actuaciones investigadoras de carácter básico y aplicado financiadas por la Comunidad de Castilla y León y trata de impulsar la ciencia y regular el fomento de la investigación científica con criterios de eficacia y eficiencia, articulando dicha actividad en un sistema general de ciencia e investigación de la Comunidad Autónoma. En efecto, el art. 5 de la Ley, al referirse al Plan de Investigación y Ciencia de Castilla y León, contempla como uno de los mecanismos operativos mínimos al Programa de formación de recursos humanos, en el que se adoptarán medidas para la formación y especialización de investigadores y tecnólogos.

También reviste importancia, con el fin de examinar conjuntamente la problemática objeto de la queja, la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Coordinación Universitaria de Castilla y León, que en su art. 18 explicita los objetivos y fines de la misma, entre los que podemos destacar la planificación universitaria en la Comunidad Autónoma (apartado a) y la elaboración y seguimiento de programas conjuntos de actuación (apartado c).

El examen de las cuestiones reclamadas se realizó atendiendo a la convocatoria más reciente, efectuada por Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 31 de octubre de 2000, por la que se convocan becas de formación de personal investigador de la Comunidad de Castilla y León.

La primera cuestión a evaluar es la sujeción al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de los ingresos de los becarios.

En este sentido, la reivindicación del personal investigador en formación se concreta en la valoración de que los ingresos en concepto de beca no deben ser considerados como rendimientos netos de trabajo, y en que las ayudas por desplazamientos al extranjero tendrían que considerarse como dietas y no como ingresos sujetos a tributación.

Esta cuestión ha de abordarse partiendo del art. 133 de la Constitución de 1978, precepto que reconoce de modo tajante que "la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley".

Ello no impide a las Comunidades Autónomas establecer y exigir tributos, si bien no pueden ejercitar tal potestad discrecionalmente. Así, el art. 133.2 de la Carta Magna reconoce a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales la potestad de establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y con las Leyes.

Partiendo de esta disposición de nuestra Norma Fundamental, he de remarcar que la reivindicación tributaria formulada excede del ámbito competencial de nuestra Comunidad Autónoma, en tanto que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se configura como el tributo directo más emblemático de titularidad del Estado, lo que no obsta para la cesión de un porcentaje de la recaudación del impuesto. Es decir, que la titularidad del IRPF en manos del Estado supone que toda decisión normativa de carácter general va a quedar bajo su ámbito de decisión y que, en consecuencia, una reforma del impuesto deberá hacerse a través de la correspondiente Ley de las Cortes Generales.

Esta Procuraduría ha comprobado del examen riguroso de las Órdenes de convocatoria realizadas para las becas de formación de personal investigador, que la actuación de la Consejería de Educación y Cultura cumple lo establecido por la legislación estatal. El precepto que determina la sujeción al IRPF de las becas es el art. 7 j) de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que declara como rentas exentas las becas públicas percibidas para cursar estudios en todos los niveles y grados del sistema educativo, hasta el de licenciatura o equivalente inclusive. Por lo tanto, quedarían sujetas al impuesto las becas de investigación para postgraduados, en una interpretación *sensu contrario* de la citada norma legal.

En cuanto a la consideración como rendimientos íntegros del trabajo "las escasas ayudas que son concedidas para desplazamientos al extranjero o fuera de la Comunidad Autónoma de origen", he de reiterarme en que, al corresponder la regulación de la materia al Estado, mediante Ley, tal competencia excede de las atribuidas a las Comunidades Autónomas.

Ante lo dispuesto por el art. 16.1.d) de la Ley del Impuesto, no cabe otra interpretación que considerar renta gravable a las dietas y asignaciones para gastos de viaje, excepto los de locomoción y los normales de manutención y estancia en establecimientos de hostelería, con los límites que reglamentariamente se establezcan. En este sentido, la actuación administrativa autonómica se limita a poner en aplicación la normativa estatal, no pudiendo, como ya alegamos anteriormente, adoptar decisiones normativas sobre el tributo sin la previa autorización de las Cortes Generales, mediante Ley.

En conclusión, de conformidad al art. 16 h) de la Ley, las becas tendrán la consideración de rendimientos de trabajo, con la salvedad anteriormente citada del art. 7 j) del mismo texto legal. Podemos destacar, a estos efectos, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1998, que justifica la sujeción de las becas para postgraduados al IRPF en el hecho de que la relación del becario con el órgano concedente no se caracteriza por la liberalidad ni por la contraprestación, sino en la aportación de un mérito para hacerse acreedor de la beca y disminuir así la carga de onerosidad que la beca representa.

La segunda cuestión planteada por el colectivo de becarios, que igualmente trasciende las competencias autonómicas, es la demanda de la consideración laboral de los servicios que prestan en las Universidades receptoras de los mismos. La solicitud se centra en la realización de contratos temporales o formativos que eviten perjuicios derivados de la ausencia de derechos a prestaciones por desempleo, seguridad social o cotizaciones al sistema de pensiones.

La disposición objeto de debate es la base cuarta, apartado 3º, de la Orden de convocatoria de 31 de octubre de 2000, la cual señala que "dado el carácter formativo de las becas que se convocan, su concesión no implicará relación laboral o administrativa alguna entre el beneficiario y el Organismo receptor del mismo o la Consejería de Educación y Cultura, ni dará lugar a su inclusión en la Seguridad Social".

En relación con esta disposición, entiendo que se actúa de plena conformidad a la legislación vigente, en tanto que la Jurisprudencia ha resuelto esta cuestión estimando la inexistencia de relación laboral, al declarar que las becas están desprovistas de las notas configuradoras de la misma. El Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1998 ha matizado que "se materializa con la beca un compromiso que adquiere el becario, que no desvirtúa la naturaleza extralaboral de la relación existente. La finalidad perseguida en la concesión de becas no estriba en beneficiarse de la actividad del becario, sino en la ayuda que se presta en la formación profesional".

Anteriormente, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo ya había estudiado esta problemática, sentando criterios interpretativos en Sentencia de 13 de junio de 1988, al resolver un recurso de casación por infracción de Ley.

En dicha sentencia declara el Tribunal Supremo que la beca y el contrato de trabajo son instituciones fronterizas, al ser ambas figuras actividades que son objeto de una remuneración. Su Fundamento Jurídico Segundo define las becas, en general, como retribuciones dinerarias o en especie orientadas a posibilitar el estudio o formación del becario. Continúa la sentencia expresando que "si bien es cierto que este estudio y formación puede en no pocas ocasiones fructificar en la realización de una obra (…), estas producciones o la formación conseguida en los becarios nunca se incorporan a la ordenación productiva de la Institución que otorga la beca. Por ello, si bien el perceptor de una beca realiza una actividad, y actividad que puede ser entendida como trabajo y percibe una remuneración en atención a la misma, por el contrario, aquel que concede la beca y la hace efectiva no puede confundirse nunca con la condición propia del empresario ya que no incorpora el trabajo del becario a su patrimonio, circunstancia esencial a la figura del empresario, cuya actividad, si bien puede carecer de

ánimo de lucro, lo que siempre es subjetivo, no carece nunca de lo que en este aspecto puede denominarse sentido de lucro en la actividad que ejerce".

En similares términos se expresó el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Social-Burgos), en sentencia de 14 de marzo de 1996, que reitera que "la formación conseguida por los becarios nunca se incorpora a la ordenación productiva de la institución que otorga la beca, ya que ésta no agrega el trabajo de aquellos a su patrimonio, circunstancia esencial de la figura del empresario", lo que implica la ausencia de relación laboral entre los becarios y las Universidades en las que realizan sus formaciones investigadoras.

El Tribunal Central de Trabajo, en sentencia de 14 de octubre de 1982, determinó que "cuando las becas son concedidas a favor de los propios interesados en beneficio de la perfección de estudios, o sea, cuando la relación de servicios del becario tiene como causa el perfeccionamiento o ampliación de sus estudios y conocimientos, la relación no pude calificarse como laboral".

La tercera y última cuestión suscitada es la falta de regulación explícita del trabajo que el becario puede desarrollar, lo que conduce, según el colectivo del personal investigador, a situaciones de dudosa legalidad, como la obligación de asumir labores docentes o investigadoras que, o bien no competen al becario, o bien exceden la responsabilidad de un licenciado que continúa en formación, o bien se desarrollan de modo ilegal y sin reconocimiento al corresponder a otro trabajador.

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, y las disposiciones reglamentarias han previsto un sistema especial de vinculación a la Universidad consistente en la obtención de una beca para realizar los estudios de tercer ciclo, lo que permite al beneficiario de la beca terminar los cursos de doctorado y acreditar los dos años de investigación. Por otra parte, el beneficiario de la beca, durante el periodo de disfrute de la misma, no tiene obligación de colaborar con la docencia.

No obstante, dos factores sociológicos han influido en que se pueda producir alguna irregularidad en la utilización de los servicios de los becarios:

1) La insuficiencia de un programa amplio de becas de formación de personal docente e investigador que cubra las necesidades de todas las Facultades y Escuelas Universitarias. Ello supone una restricción en el primer escalón del modelo tipo de carrera docente e implica que los Departamentos se podrían servir de otras vías de acceso con las consecuencias que ello conlleva.

2) El otro factor que ha fomentado las alteraciones consiste en la falta de un profesorado suficiente que atienda las necesidades docentes de las Universidades, por lo que se ha admitido en la práctica que incluso algunas normas exijan una excesiva colaboración docente a estas personas.

La Orden de convocatoria de becas de formación de personal investigador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León prevé en este sentido dos disposiciones:

1) La finalidad de la convocatoria es proporcionar una formación básica en investigación científica o técnica a los titulados superiores mediante la realización de un trabajo de investigación a través de un departamento, instituto universitario o de un centro o instituto del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, o en los Hospitales públicos que cuenten con Comisión de Investigación, ubicados en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Base primera 1.3).

2) Los becarios que se encuentren en su tercer y cuarto año de disfrute de la beca podrán ser autorizados por el Consejero de Educación y Cultura a prestar colaboraciones con fines formativos, en tareas docentes de un departamento universitario, previa conformidad del director de la investigación, del representante legal del organismo y a propuesta del departamento implicado, hasta un máximo de 80 horas por año.

La actuación administrativa que se podría realizar por parte de la Consejería de Educación y Cultura sería, a mi entender, doble:

1º) Que de conformidad con lo establecido en la base cuarta de la Orden de convocatoria de las becas (apartado 4.3), las autorizaciones concedidas por el Consejero de Educación y Cultura a los becarios que se encuentren en su tercer o cuarto año de disfrute de la beca para que presten colaboraciones con fines formativos, en tareas docentes de un Departamento universitario, sean registradas administrativamente. Asimismo, debería darse publicidad de las autorizaciones concedidas, con el fin de que solamente aquellos becarios autorizados por la Consejería realizaran funciones docentes, evitando que el resto de becarios no autorizados para realizar este tipo de funciones lo hiciesen en la realidad, con el consiguiente perjuicio para ellos.

2º) Que se llevase a efecto en todas las becas concedidas la previsión de la base decimosexta de la Orden, la cual reserva a la Consejería de Educación y Cultura "el derecho de inspección, seguimiento y control de las actividades subvencionadas, así como la petición de todo género de justificantes que se consideren necesarios".

Así pues, debería llevarse un control posterior a la concesión de la ayuda pública por la propia Consejería de Educación y Cultura. Dicho control no debería versar sobre las cuestiones económico-contables ni financieras, ya que tal faceta está reservada por la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la cual podrá delegar sus atribuciones en las Intervenciones Delegadas de las distintas Consejerías.

Dada la naturaleza de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla

y León, que, según el art. 133 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, se va a configurar como centro de control interno, centro de control financiero y centro directivo de la contabilidad pública atribuida a la Comunidad Autónoma, he de valorar qué opción restaría para que la Consejería de Educación y Cultura pudiera realizar un seguimiento de las ayudas públicas concedidas.

Dicha opción sería realizar un control posterior a la función interventora, el cual tendría como finalidad comprobar la legalidad de los extremos no intervenidos anteriormente, y ello con el fin de evitar actuaciones incompatibles o en las que se carezca de competencia por corresponder ésta a la Intervención General de la Comunidad Autónoma.

En el supuesto que nos ocupa, esta función podría comprender el control efectivo en los departamentos universitarios de los trabajos de investigación realizados por los becarios, que es la finalidad de la convocatoria, según la base primera 1.3 de la Orden de 31 de octubre de 2000.

El control realizado por la propia Consejería también podría abarcar las colaboraciones de los becarios en los respectivos departamentos, mediante un seguimiento de los becarios en las Facultades y Escuelas universitarias en horas lectivas con el fin de comprobar materialmente si éstos participan en funciones docentes. En el supuesto de que esto ocurriera, se debería examinar si los becarios están en el disfrute de su tercer o cuarto año de la beca y si disponen de la preceptiva autorización del Consejero de Educación y Cultura para prestar colaboraciones con fines formativos, pues, en caso contrario, estaríamos ante una vulneración de las características de las becas establecidas en la base cuarta 4.3 de la Orden.

En el caso de que las Universidades utilizaran los servicios de los becarios para fines docentes antes del tercer año de disfrute de la beca, o careciendo de la autorización preceptiva del Consejero durante el tercer o cuarto año de disfrute de la misma, como anteriormente indicamos, se debería instar al Rectorado correspondiente para que cesara dicha situación con efectos inmediatos. Tal advertencia, entiendo que debería realizarse por el Consejero de Educación y Cultura como máximo responsable del Departamento que concede las becas, y que debe cuidar de que las mismas se asignan estrictamente para la finalidad prevista en la Orden de Convocatoria, es decir, para la realización de un trabajo de investigación.

Solamente me restaría reseñar, antes de finalizar el estudio de la problemática de la presente Resolución, la demanda planteada en relación con la posibilidad de dar carácter retroactivo a la cuarta renovación prevista en la Orden de convocatoria de 4 de noviembre de 1999, por la que se convocaban becas de formación de personal investigador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En este sentido, encuentro satisfactoria la respuesta remitida por esa Consejería, ya que no es posible acceder a la renovación, al estar las convocatorias cofinanciadas con el Fondo Social Europeo, el cual asigna cantidades fijas y determinadas para cada uno de sus Programas Operativos.

Con base en los argumentos expuestos se adoptó la siguiente Resolución:

"1º Que se remita a la Consejería de Economía y Hacienda para el ejercicio presupuestario del año 2001 un estado de gastos en el que figure, dentro de las disponibilidades presupuestarias, un aumento de los fondos destinados para el personal investigador, y ello con el fin de mantener el capital humano de nuestra Comunidad Autónoma e incrementar el gasto público en investigación y desarrollo, equiparándonos así a la media de la Unión Europea, en virtud de lo establecido en el artículo 102.1 de la Ley 7/1986, de 23 diciembre, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

2º Que se valore la posibilidad de dar publicidad de las autorizaciones concedidas a los becarios que disfruten de su tercer o cuarto año de beca para que realicen colaboraciones en actividades docentes, lo que redundaría en una mayor seguridad jurídica para los becarios que realizan esa clase de funciones.

3º Que se lleve a efecto la reserva del derecho de inspección, seguimiento y control de las actividades subvencionadas, recogida en la base decimosexta de la Orden de convocatoria. Este derecho de seguimiento de las becas concedidas debería concretarse en un control en los propios Centros Universitarios por parte de funcionarios de la Consejería de Educación y Cultura, los cuales tendrían que comprobar:

a) Si los becarios realizan el trabajo de investigación que tienen asignado.

b) Si estos becarios realizan actividades docentes durante los dos primeros años de disfrute de la beca.

c) Si los becarios que realizan actividades docentes de colaboración, durante el tercer o cuarto año de disfrute de la beca, disponen de la autorización preceptiva del Consejero de Educación y Cultura establecida en la base cuarta 4.5 de la Orden de 31 de octubre de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocan becas de formación de personal investigador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León."

En esta fecha, se tiene constancia en esta Procuraduría que el Defensor del Pueblo ha iniciado el estudio y tramitación de la queja reseñada, en lo que afecta a su ámbito competencial.

2.3. Comarca del Bierzo

En esta reclamación, se solicitaba al Procurador del Común que formulase a la Diputación Provincial de León las recomendaciones y sugerencias que estimara

oportunas, para entablar las negociaciones tendentes a transferir o delegar a la Comarca del Bierzo la titularidad o el ejercicio de competencias en materia de gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios, dentro del Plan Comarcal.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Diputación Provincial de León en solicitud del pertinente informe, en el que la Presidencia señaló únicamente que "*el tema de la transferencia y de la delegación de competencias de la Diputación al Consejo Comarcal, ha sido tratado institucionalmente en, al menos, dos plenos por esta Corporación provincial*", al tiempo que acompañó copia literal del acta del pleno extraordinario del día 21 de febrero de 2000.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta que el escrito de queja trae su causa en las pretensiones planteadas por la entidad compareciente a la luz del art. 9.1 de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca del Bierzo, en cuanto faculta a la Diputación Provincial de León para transferir o delegar a favor de aquélla la titularidad o el ejercicio de competencias en materia de gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios dentro del ámbito comarcal. A tal efecto, la Comisión de Gobierno del Consejo Comarcal, en sesión ordinaria celebrada el 11 de noviembre de 1999, aprobó, por unanimidad, una moción conjunta para su presentación al pleno del mismo, demandando formalmente a la Diputación Provincial de León la apertura de las pertinentes negociaciones.

En el parecer emitido por esta Procuraduría acerca del resultado negativo alcanzado por la moción debatida en el pleno referenciado, se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones a la luz de la función de defensa del Estatuto de Autonomía encomendada, conforme al art. 14 de la Ley reguladora de la Institución , al Procurador del Común de Castilla y León.

Primera.- En el Título I del Estatuto -relativo a la organización de la Comunidad-, su art. 25 contempla el Municipio y la Provincia, en cuanto entidades básicas de la organización territorial del Estado (art. 137 CE) y de la propia Comunidad Autónoma (art. 2 EACyL), de carácter necesario y que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, reconocida y garantizada con el máximo rango normativo.

En efecto, y como tempranamente tuvo ocasión de declarar el Tribunal Constitucional (sentencia 32/1981, de 28 de julio), el orden constitucionalmente establecido viene a garantizar "la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador". Deferida, pues, la configuración concreta de municipios y provincias al legislador ordinario -actuando dicho núcleo esencial e indisponible como límite de esta tarea-, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado con absoluta claridad desde la Constitución, pero sí "la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar."

Dentro del diverso contenido de la garantía a la que nos venimos refiriendo, su vertiente objetiva encuentra traducción en el reconocimiento de un ámbito competencial propio de municipios y provincias, cuyo *quantum* de atribución nos permitirá comprobar el grado efectivo de su autonomía.

Puede afirmarse, en una primera conclusión, que la autonomía local se predica de municipios y provincias, como poderes públicos distintos del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuyo carácter necesario se contrapone a otros entes locales de carácter puramente contingente o voluntario en cuanto a su existencia, y sólo a aquellos comprende la garantía institucional a que nos venimos refiriendo.

Segunda.- La Constitución española de 1978 no contiene ninguna referencia expresa a la comarca, aunque su art. 141.3 permite la creación de agrupaciones de municipios diferentes a la provincia, y el art. 152.3 atribuye a los Estatutos de Autonomía la facultad de establecer, mediante la agrupación de municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozarán de personalidad jurídica, facultad efectivamente ejercida por muchas normas institucionales, si bien con un alcance sumamente diverso cuyo análisis no viene al caso.

Por lo que hace a la legislación estatal, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante), atribuye la condición de entidades locales a las comarcas "instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía" (art. 3.2. letra b), estableciendo (art. 42) unas reglas mínimas de carácter procedimental relativas a su creación, a la representatividad de los Ayuntamientos que agrupen -nota que necesariamente deberá concurrir en los correspondientes órganos de gobierno-, y sin más referencia al régimen competencial de las mismas que la destinada a preservar las competencias nucleares de los municipios (apartado 4), preceptos sobre cuya adecuación al bloque de constitucionalidad ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional (sentencia 214/1989, de 21 de diciembre).

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la entidad comarcal no se establece con carácter necesario, es decir, como pieza básica de su organización territorial, sino que el art. 25.3 EACyL se limita a prever su reconocimiento, con carácter facultativo, dejando en manos del legislador autonómico la decisión acerca de su implantación, mediante ley específica para cada supuesto.

La comarca no cuenta con garantía estatutaria ni en cuanto a su existencia misma ni en cuanto a su régimen

competencial, por lo que ha sido la ley singular posterior (Ley 1/91, de 14 de marzo) la que se ha ocupado de contemplar las competencias que, atribuidas *ex lege* a los entes locales de carácter necesario (municipios que comprende y provincia de León), puede ejercitar la Comarca del Bierzo. Y lo ha hecho, por lo que a la controversia aquí suscitada se refiere, no en términos de deber, sino de mera facultad, cuya decisión corresponde al titular de las mismas, como claramente lo expresa el art. 9.1: "La Diputación Provincial de León podrá transferir o delegar en la Comarca del Bierzo la titularidad o el ejercicio de competencias en las siguientes materias: ...".

Ningún reproche podemos hacer a esta opción del legislador ordinario, en su contraste con la norma institucional básica de Castilla y León, como tampoco merece objeción alguna que, en el ejercicio de la facultad de decisión que a la Corporación provincial atañe, la efectividad de la previsión contemplada en el art. 9, letra a) de la Ley 1/91 no haya tenido lugar hasta el momento.

Tercera.- Situándonos en otra perspectiva de análisis, resulta que, a la postre, la eventual alteración competencial a que alude el precepto que acabo de citar, no es sino una manifestación de las genéricamente denominadas relaciones interadministrativas que, a consecuencia del nuevo diseño territorial del Estado establecido en la Constitución de 1978, pueden tener lugar entre los distintos sujetos jurídicos públicos. Aunque nuestra Carta Magna no ha previsto un modelo definido acerca de cómo se deben articular las relaciones territoriales, su raíz se encuentra, en palabras del Tribunal Constitucional, en un deber general de colaboración que no es preciso justificar en preceptos concretos.

En efecto, al lado de esta expresión se emplean las de cooperación y coordinación, y, asimismo, el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre Administraciones, deber genérico de índole constitucional cuyo profundo sentido, como vínculo que une a todas las instancias de gobierno de una misma comunidad de intereses, plantea no pocas dificultades en términos jurídicos, a la hora de apreciar, en su caso, cuándo se ha transgredido. De ahí que su cumplimiento efectivo, mediante deberes jurídicos vinculantes, se vea precisado de una labor específica de concreción, bien por parte del legislador, bien por la labor interpretativa del Tribunal Constitucional, el cual, sin embargo, no ha logrado elaborar una doctrina suficientemente perfilada y completa de las consecuencias que tiene la aplicación de este principio.

En la legislación básica estatal estos deberes se encuentran formulados, con mayor o menor extensión, en la LBRL, que ha intentado ordenar de forma global y sistemática el conjunto de las relaciones entre la Administración Local, por una parte, y las del Estado y las Comunidades Autónomas por otra (capítulo II del título V). También han sido posteriormente acogidos en el Título primero de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde se concretan los mecanismos para hacerlas efectivas (conferencias sectoriales, convenios de colaboración, planes y programas conjuntos...). Tras su reciente reforma, mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, el art. 4.1 señala expresamente que "las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional...", cuyo contenido se enuncia más adelante en su doble dimensión, negativa -respeto a las competencias ajenas y ponderación de todos los intereses públicos-, y positiva -información y asistencia-.

Así pues, el deber general de colaboración o cooperación se traduce, tanto en la LBRL como en la Ley 30/1992, en un variado elenco de relaciones jurídicas con distinto contenido y diferente grado de vinculación a la norma -se establecen fórmulas obligatorias junto a otras potestativas-, y en muchas ocasiones intercambiables, de acuerdo con las cuales deberán ejercer sus respectivos poderes las distintas instituciones intervinientes.

Cuarta.- Actualmente, el apartado primero del art. 26 EACyL señala, calificándolos de deberes a los que han de ajustarse las relaciones recíprocas entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales, los siguientes: lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, descentralización y solidaridad interterritorial, respeto a los ámbitos competenciales respectivos y ponderación de los intereses públicos implicados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo.

La recepción expresa de estos deberes, en nuestra norma institucional básica, se produce tras la reforma que de la misma tuvo lugar en virtud de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, mientras que en el ámbito de la legislación ordinaria, su precedente -bien que más restringido- se hallaba en la Ley 6/1986, de 6 de junio, actualmente derogada por la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, texto legal este último que sitúa los deberes de "lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, respeto a los ámbitos competenciales respectivos y ponderación de los intereses públicos implicados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo" (art. 81), en el pórtico de su título IX –"Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales"–.

De acuerdo con la sistemática de dicho título, el conjunto de deberes aludidos se articula mediante una serie de instrumentos o técnicas que dan cauce a las relaciones del poder autonómico con el local, destacando, entre otras, la transferencia y delegación a que aludíamos en la consideración precedente. Sin que sea ocasión de adentrarnos en los pormenores de estos sistemas de alteración competencial que en la ley general autonómica se contemplan, cuanto hasta aquí se viene exponiendo revela que el parámetro hábil para determinar si existe o no incumplimiento de estos deberes en cada caso concreto no es otro que el grado de vinculación a la concreta norma que resulta de aplicación.

Puesto que la cuestión que aquí se examina cuenta con un régimen propio, habrá de estarse a la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca del Bierzo, en cuya virtud corresponde al Pleno de la Diputación Provincial de León, con carácter potestativo, decidir si se pone o no en marcha el proceso de alteración competencial contemplado en su art. 9.1, al igual que es potestativa para el Consejo Comarcal del Bierzo la aceptación de las competencias a que el mismo precepto se refiere.

Se trata, a juicio de esta Institución, de un supuesto de colaboración voluntaria y plurilateral (pues tiene su plasmación en un acuerdo de voluntades de dos instituciones jurídicas públicas, bien que su emisión sea sucesiva y no simultánea), que encuentra su base en iniciativas políticas por ello mismo excluidas del ámbito de supervisión del Procurador del Común.

En el mismo ámbito de responsabilidades de naturaleza política se enmarcan los estadios previos de formación de dicha voluntad y, por consiguiente, también se estimó improcedente la intervención de esta Institución en orden a la superación de las dificultades que en tal fase puedan existir. Su control encuentra acomodo en los órganos de representación democrática y a través de los mecanismos establecidos por las leyes, y en tal sentido se ha expresado el máximo órgano colegiado de la Corporación provincial, mediante un acuerdo desfavorable al inicio de conversaciones, en cuya adopción, en términos estrictamente procedimentales, no apreció esta Institución irregularidad susceptible de reproche.

2.4. Tratamiento automatizado de datos de carácter personal

El objeto de la queja fue la remisión, desde la Junta de Castilla y León, de una carta a los trabajadores de la Administración regional que prestaban sus servicios en el sector de la educación no universitaria, con el objeto de "darles la bienvenida a la nueva empresa", dada la reciente transferencia de los mismos, sin que de su contenido se desprendiera otra finalidad.

Dicha carta fue remitida por la Junta sin utilizar sus propios medios, ya que el envío fue contratado con la empresa de marketing y publicidad directa PDM S.A. Esta comunicación de datos, alega el firmante de la queja, "se ha podido producir sin reunir los requisitos y garantías recogidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, por cuanto se ha puesto a disposición de una empresa privada un fichero con datos personales y del que se derivan datos profesionales, todo ello sin conocimiento ni consentimiento de los afectados".

Admitida la queja a trámite, al considerarse que cumplía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución solicitó informe acerca del estado de la referida cuestión al Consejero de Educación y Cultura. En la solicitud formulada se pedía información expresa de la situación de los ficheros correspondientes al personal objeto de la queja, así como la remisión de la copia del pliego de cláusulas administrativas particulares, del pliego de prescripciones técnicas y del contrato suscrito con la empresa adjudicataria.

El Consejero de Educación y Cultura remitió a esta Institución el informe relativo a la queja objeto de la presente Resolución, indicando sucintamente que *"la información suministrada a la empresa encargada de la gestión de dicho servicio se ha realizado con estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos, facilitándose nombre, apellidos y dirección de los empleados en soporte informático, recuperándose dicha información con posterioridad y existiendo documento del gerente de la empresa gestora de este servicio, en el sentido de uso exclusivo para los fines del contrato. En dicha documentación, no consta que hayan sido aportados datos personales o profesionales distintos de los anteriormente señalados y con las restricciones mencionadas"*.

En consecuencia, el objeto de la presente Resolución era el tratamiento de datos de carácter personal, comprobando, en este caso concreto, si la cesión del fichero de los funcionarios transferidos en el sector educativo a la empresa de marketing y servicios PDM S.A., con el fin de dar "la bienvenida a la nueva empresa", se adapta a la legalidad vigente.

La primera cuestión que se abordamos fue la delimitación conceptual del tratamiento de datos. Este concepto viene definido en el art. 3 c) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, reguladora de la Protección de Datos de Carácter Personal, que establece que el tratamiento de datos comprenderá aquellas operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias.

El tratamiento de datos, en consonancia con la Directiva 95/46, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales, tiene como objetivo fundamental el respeto a las libertades públicas, dejando en un segundo plano la referencia a la limitación del uso de la informática.

Este principio ha sido ampliamente reconocido por el Tribunal Constitucional, en cuanto al ámbito de protección de los datos personales, extendiéndolo a todos los derechos fundamentales y libertades públicas (STC 144/1999, de 22 de julio y STC 11/1998, de 13 de enero). Lo más significativo del derecho al honor y a la intimidad, en palabras del Alto Tribunal, es que se ha convertido en un derecho instrumental ordenado a la protección de otros derechos fundamentales, siendo, por lo

tanto, un instrumento idóneo de protección de los derechos del ciudadano frente al uso torticero de la tecnología informática.

Una vez delimitado el objeto de nuestro examen, y teniendo en cuenta, con base en los argumentos aludidos, que la cesión de datos realizada a favor de la empresa PDM S.A., reviste la condición de tratamiento de datos de carácter personal, se procedió a examinar el asunto central de la queja: La legalidad de la cesión de datos.

Para ello se determinaron en primer lugar los conceptos legales de cesión de datos y fichero y su régimen jurídico, viéndose a continuación los supuestos en que la citada cesión de datos es viable. Finalmente, se evaluó el consentimiento del interesado como condición necesaria para que la cesión de datos adquiera virtualidad.

El art. 3 i) de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal define la cesión de datos como "toda revelación de datos a persona distinta del interesado" y el apartado b) define el término "fichero" como "todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización o acceso".

La regulación de los ficheros viene establecida por las siguientes normas:

1º) Orden de 26 de julio de 1994, que regula los ficheros de tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Ministerio de Educación y Ciencia.

2º) Orden de 20 de febrero de 1995, que modifica y amplía la Orden de 26 de julio de 1994, reguladora de los ficheros de tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Ministerio de Educación y Ciencia.

3º) Decreto 40/1999, de 8 de marzo, por el que se regulan y determinan los ficheros automatizados de datos de carácter personal de la Administración de Castilla y León.

El art. 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, preceptúa que los datos de carácter personal sólo podrán recogerse para su tratamiento, y ser sometidos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

En relación con esta previsión legal, la Orden de 26 de julio de 1994, que regula los ficheros de tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Ministerio de Educación y Ciencia establece que "los responsables de los ficheros automatizados adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los datos automatizados de carácter personal existentes se usarán para las finalidades para las que fueron recogidos".

Esta misma disposición reglamentaria impone, en su disposición quinta, a los responsables de los ficheros automatizados la obligación de advertir expresamente a los cesionarios de datos de carácter personal que tienen, a su vez, la obligación de dedicar los mismos, única y exclusivamente, a la finalidad para la cual se ceden.

El anexo I de la citada Orden reconoce como única finalidad del fichero la gestión administrativa del personal del Departamento, pudiendo referirse el uso a la gestión de los siguientes supuestos:

- Del Personal
- De la Nómina de Retribuciones
- Sancionadora
- De Formación de Personal
- De Procedimientos Administrativos
- De Permisos y Licencias
- De Educación Infantil y Primaria
- De Educación Secundaria
- De Formación Profesional y Escuela Oficial d e Idiomas
- De Educación Especial
- De Otras Enseñanzas, Ayudas y Becas a Estudiantes

La única cesión de datos que se prevé en la Orden reguladora del fichero es la que se podría hacer a favor del Ministerio de Administraciones Públicas, a efectos registrales y de coordinación.

La Orden de 20 de febrero de 1995 del Ministerio de Educación y Ciencia, amplía la Orden de 26 de julio de 1994, en lo relativo a la cesión de datos, al determinar que además de las cesiones previstas para cada uno de los ficheros, se podrán realizar cesiones de datos al Instituto Nacional de Estadística, para el desempeño de las funciones que le atribuye el art. 26 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, a los servicios de los Departamentos Ministeriales para las funciones que les atribuye el art. 33 de la misma Ley y a los servicios estadísticos de las Comunidades Autónomas en las condiciones que fija el art. 40, apartados 2 y 3 de la Ley de la Función Estadística Pública.

En nuestra Comunidad Autónoma, la cuestión es tratada por el Decreto 40/1999, de 8 de marzo, por el que se regulan y determinan los ficheros automatizados de carácter personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, designando como responsable del fichero al Registro General de Personal, órgano éste integrado dentro de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. El fichero concierne al personal al servicio de la Administración autonómica y a la anotación de los actos que afectan a la vida administrativa del mismo.

La finalidad del fichero, atendiendo a su Decreto regulador, se puede clasificar bajo una triple perspectiva:

1) Inscripción del Personal al servicio de la Administración de la Comunidad.

2) Anotación de los actos relativos al historial administrativo.

3) Información registrada a efectos estadísticos, organizativos y de gestión.

De lo expuesto hasta el momento, observamos que la cesión de datos en favor de la empresa PDM S.A. es irregular, ya que su finalidad de dar la bienvenida a los nuevos funcionarios autonómicos no se corresponde con ninguno de los fines que constan en la normativa que regula los ficheros, y que acabamos de exponer.

El art. 4.2 de la Ley Orgánica señala que los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos.

Esta disposición plantea serios problemas interpretativos en el sentido de la interpretación del término "incompatibilidad". Esta expresión, que resulta mucho más indefinida que el término "finalidades distintas", recogida en la normativa anterior, entendí que se había de interpretar en sentido restrictivo. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado en STC 144/1999, de 22 de julio, que "el art. 18.4 de la Constitución Española de 1978, al proteger la intimidad personal y familiar frente al uso de la informática, incorpora una nueva garantía constitucional para responder a una nueva forma de amenaza concreta a la dignidad y los derechos de la persona, además de un instituto de garantía de otros derechos, fundamentalmente, el honor y la intimidad".

Por ello, no sólo el atentado contra la intimidad de las personas, sino su simple amenaza, ha de ser evitada con la cesión de datos, con el fin de evitar el más mínimo riesgo de que la intimidad de los ciudadanos sea vulnerada.

El término "incompatible", pues, no se ha de interpretar como todas aquellas actividades que sean totalmente contradictorias con el objeto de los archivos en los que se recogen datos personales, sino en el sentido aclaratorio del segundo apartado del art. 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Este precepto considera que no serán incompatibles, exclusivamente, los tratamientos posteriores de los datos de carácter personal con fines históricos, estadísticos o científicos. S*ensu contrario*, y con el fin de conseguir la mayor protección del derecho a la intimidad de los ciudadanos, pude concluir que el uso de los datos de carácter personal para fines distintos de los previstos en las normas reguladoras de los ficheros, salvo los supuestos de fines históricos, estadísticos o científicos, anteriormente reseñados, supone una infracción de lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

El art. 6.1 b) de la Directiva comunitaria, en los mismos términos que el art. 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999, exige a los Estados Miembros disponer que los datos personales sean recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos y no sean tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines, no considerándose incompatible el tratamiento posterior de datos con fines históricos, estadísticos o científicos, siempre y cuando los Estados Miembros establezcan las garantías oportunas.

El apartado c) de este artículo impone asimismo a los Estados Miembros la obligación de disponer que los datos personales sean adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben y para los que se traten posteriormente.

No obstante, la clave para resolver la cuestión suscitada se hallaba en el art. 7 de la Directiva comunitaria que dispone, con carácter limitativo, los casos en los que procede el tratamiento de datos personales.

En el caso que nos ocupa, la cesión de datos a favor de la empresa PDM S.A., sería un tratamiento de datos no autorizado por la Ley, ya que el fichero cedido no tiene como finalidad la que da lugar al contrato de cesión: La carta de saludo a los profesores de educación no universitaria. Extraemos esta conclusión de lo dispuesto en el art. 7 de la Directiva Comunitaria 95/46 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre Tratamiento de Datos de Carácter Personal.

En efecto, el tratamiento de datos personales realizado a través de la cesión del fichero del personal docente a la empresa PDM S.A. no entra dentro de ninguno de los supuestos del art. 7 de la Directiva, ya que la cesión de datos personales para "dar la bienvenida a los nuevos funcionarios" ni es una actuación necesaria para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento (apartado c), ni es necesaria para proteger el interés vital del interesado (apartado d), ni es un hecho necesario para el cumplimiento de una misión de interés público conferido al responsable del tratamiento o a un tercero a quien se comuniquen los datos (apartado e), ni finalmente, tampoco es el tratamiento necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos (apartado f).

Otro factor de suma relevancia en el estudio del tratamiento de los datos de carácter personal es el consentimiento del interesado. El art. 3 h) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, define el consentimiento del interesado como "toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen".

El art. 6.1. de la Ley Orgánica, redundando en el concepto que acabamos de señalar, establece una regla gene-

ral: El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa. En similares términos, la Directiva comunitaria, en su art. 7 a), dice que "los Estados Miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales solo podrá efectuarse si el interesado ha dado su consentimiento de forma inequívoca".

He de precisar que realizando una interpretación literal del texto de la normativa nacional española, la expresión "inequívoca" parece reforzar el carácter indubitado del consentimiento que debe prestar el interesado, tanto en función del contenido como de la finalidad perseguida por el tratamiento de datos.

Teniendo en cuenta, sobre la base de los hechos expuestos, que no se ha solicitado a los interesados su consentimiento previo para la cesión de sus datos personales a la empresa de marketing y servicios PDM S.A., examiné a continuación si la cesión de datos objeto de esta Resolución entraba dentro de alguno de los supuestos en que no se requiere consentimiento del afectado, según lo dispuesto en el art. 6.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, precepto que reitera lo regulado en el art. 7 de la Directiva comunitaria.

Señala el citado precepto que "no será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del art. 7.6 de la Ley, o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado".

Estimé, en una interpretación *sensu contrario* del art. 12.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, que se produjo una comunicación de datos a una empresa privada, no siendo el acceso de esa empresa necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento, y que, tal y como expuse anteriormente, se debería haber procedido a requerir el consentimiento de los afectados para la cesión de sus datos personales, ya que la actuación de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al remitir su carta de presentación no se encuadraba, a mi entender, dentro de los supuestos de excepción enumerados en el art. 6.2 de la Ley Orgánica.

Otra cuestión de trascendencia es la relativa a las fuentes accesibles al público, que son definidas en el apartado j) del art. 3 de la Ley Orgánica como "aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que, en su caso, el abono de una contraprestación".

La Ley, sin embargo, no se limita a dar el concepto, sino que delimita qué fuentes merecen ese calificativo. Así, incluye exclusivamente el censo promocional, los repertorios telefónicos, en los términos previstos por su normativa específica, y las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. También se atribuye el carácter de fuentes accesibles al público a los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación social.

En el caso de esta cesión de datos, esta cuestión no resulta baladí, pues los datos de los funcionarios transferidos que se pusieron a disposición de la empresa PDM S.A. fueron sus nombres, apellidos y domicilios, según consta en la contestación realizada por el Consejero de Educación y Cultura a la pregunta parlamentaria escrita PE/764.

Esta cuestión reviste suma importancia, en tanto que en una fuente accesible al público, el Boletín Oficial de Castilla y León, se publicó junto al Real Decreto de Transferencias a la Comunidad Autónoma de Castilla y León de las competencias en materia de educación no universitaria, la relación de los funcionarios transferidos con nombre y apellidos, las retribuciones que les correspondían y su centro de destino, pero no el domicilio particular de los mismos, dato este último que se cedió a la empresa privada PDM S.A., conforme a la respuesta escrita del Consejero de Educación y Cultura a la pregunta parlamentaria escrita anteriormente citada.

Por lo expuesto, puedo concluir que dicha actuación no se ajusta a la legalidad vigente, ya que ni los ficheros tenían previsto en su normativa reguladora la cesión de los datos personales para la emisión de cartas de bienvenida, ni los interesados dieron en momento alguno su consentimiento a la cesión, ni los datos cedidos figuraban en fuentes accesibles al público.

La última cuestión a tratar sería la relativa a la relación contractual que se ha producido con la cesión de datos de carácter personal de los funcionarios docentes no universitarios transferidos entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la empresa de marketing y publicidad directa PDM S.A.

En esta cuestión, ante la falta de respuesta a los requerimientos por los que se solicitaban la copia del pliego de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas y del contrato suscrito con la empresa adjudicataria, presumo que en la tramitación del procedimiento de contratación se ha seguido la legislación vigente en materia de contratación administrativa, ascendiendo el presupuesto de adjudicación del contrato a 1.203.758 pesetas, que se abonaron con cargo a la aplicación presu-

puestaria 07.01.068.231.00, según hace constar el Consejero de Educación y Cultura en la respuesta a la pregunta parlamentaria escrita precitada.

Por lo demás, cabe también presumir la adecuación a la legalidad del contrato suscrito con la empresa PDM S.A. en lo relativo a su celebración por escrito y al establecimiento expreso de que el encargado del tratamiento únicamente podría tratar los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, no aplicándolos ni utilizándolos con fin distinto al que figure en el contrato, ni comunicándolos, ni siquiera para su conservación, a otras personas. Estas condiciones contractuales, reguladas en el art. 12.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Tratamiento de Datos de Carácter Personal, han sido tenidas en cuenta por el órgano de contratación, según consta en el informe del Consejero de Educación y Cultura, el cual asimismo hace constar la existencia de "*documento del gerente de la empresa gestora de este servicio, en el sentido exclusivo para los fines del contrato*".

En atención a las consideraciones y razonamientos expuestos, esta Procuraduría formuló la siguiente Resolución:

"1º) Que el tratamiento de datos de carácter personal que se realice, bien directamente por el responsable de los datos, bien, en su caso, por el cesionario de los mismos, se destine estrictamente a los fines previstos en la normativa reguladora del fichero correspondiente, en aras de evitar el mínimo riesgo o amenaza a los derechos al honor y a la intimidad personal y familiar de las personas físicas. Por lo tanto, con carácter general, se debería atender en el tratamiento de los datos a los fines y usos determinados para cada fichero en el anexo I del Decreto 40/1999, de 8 de marzo, por el que se regulan y determinan los ficheros automatizados de datos de carácter personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y, en el caso particular objeto de esta Resolución, a lo dispuesto en la Orden de 26 de julio de 1994, por la que se regulan los ficheros de tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Ministerio de Educación y Ciencia, que en su disposición segunda en relación con el anexo I de la misma, establece como finalidad única del archivo la gestión administrativa del personal del Departamento.

2º) Que la cesión de datos, entendida, en su sentido más amplio, como toda revelación de datos realizada a persona distinta del interesado, se realice, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, con el consentimiento inequívoco del afectado, salvo los supuestos taxativamente establecidos en el apartado segundo del citado precepto legal.

3º) Que el envío de cartas cuya finalidad sea dar la bienvenida a los nuevos trabajadores, u otra de análoga naturaleza, se efectúe por los medios ordinarios de entrega directa y personal a los destinatarios, tal y como ocurre con las nóminas, o, subsidiariamente, por correo ordinario."

Se ha recibido en esta Institución una comunicación del Presidente de la Junta de Castilla y León informando de que se daba traslado del contenido de la resolución a la Consejería de Educación y Cultura a los efectos oportunos.

2.5. Tribunales encargados de las pruebas de acceso al cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria

En este expediente de queja, diversos miembros de los Tribunales encargados de juzgar las pruebas de acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria mostraban su disconformidad con el proceso de selección de vocales de los mismos, toda vez que, en su opinión, no se había observado lo prevenido en el apartado 5.2.2. de la Base Quinta de la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 5 de mayo de 2000, como evidencia el hecho de que todos los designados pertenezcan a la misma provincia, en este caso de la provincia de Ávila.

Se cuestionaba, igualmente, la operatividad de los plazos establecidos en la Base Quinta, apartado 5.5, en relación con las actuaciones previstas en la Base Sexta, apartado 6.1, de la Orden, por cuanto no existió tiempo material a efectos de abstención y, en su caso, recusación de los miembros de dichos Tribunales, al haberse publicado la composición de éstos en el BOCyL nº 122, de 26 de junio, el cual no llega a los centros hasta pasados dos días de su publicación, siendo así que las pruebas debían comenzar el día 30 de junio.

Examinados detenidamente los motivos de la queja, se procedió a su admisión, interesando el pertinente informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura, de cuyo contenido se dio traslado a los comparecientes. Dicho Centro Directivo sostenía, en síntesis, que "*las actuaciones analizadas se han llevado a cabo con arreglo a lo prevenido en la citada Orden* (Orden de convocatoria, en adelante) *y demás disposiciones que por el mismo se invocan"*.

A la luz de todo ello, formuló esta Procuraduría del Común las conclusiones que a continuación se exponen, y que dirigimos al Excmo. Sr. Consejero de Educación y Cultura, en cuanto titular del órgano al que corresponde ejercer ante la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la facultad de propuesta de las correspondientes convocatorias, así como su aplicación material.

Primera.- Con carácter previo, y puesto que el Centro Directivo informante mostraba extrañeza en lo que se refiere a los autores de las quejas, en mérito a su cualidad de miembros de los Tribunales de selección y consiguiente carácter de su cometido como funcionarios integrantes de un órgano colegiado de la Administración, es preciso señalar que la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del

Procurador del Común de Castilla y León, no contempla limitación alguna derivada de tal circunstancia.

Así resulta, de un lado, del art. 10.1 en relación con el art. 1 de dicha Ley, en cuya virtud, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León y la defensa del Estatuto de Autonomía, el titular de la Institución puede proceder de oficio o a instancia de parte; y, de otro, no será impedimento para dirigirse al Procurador del Común y solicitarle que actúe en relación con la queja que se formule, «...en general cualquier relación de sujeción o dependencia especiales de una Administración o de un poder público» (apartado 2, letra a) del art. 10).

Segunda.- Ya en lo concerniente al proceso de selección de vocales, se afirma en el informe que cada una de las especialidades objeto de la convocatoria se ha realizado en una provincia distinta, razón por la cual *«los miembros del Tribunal concreto al que corresponde exa - minar de esa especialidad eran de la provincia en la que se realizaba la misma»*.

En efecto, la Base Primera -Normas generales-, apartado 1.3 de la Orden de convocatoria, señala que «en aras a una mejor coordinación de los Tribunales y Comisiones de selección y a fin de lograr una mayor unificación en la valoración de los méritos, se ha estimado conveniente celebrar en una sola provincia todo el procedimiento selectivo de una misma especialidad...", no obstante lo cual no se establece expresamente que, por tal motivo, el Tribunal de cada especialidad deba estar formado por aquellos funcionarios cuyo centro de destino coincida con la provincia de celebración de las pruebas.

Antes al contrario, la Base Quinta, específicamente dedicada a los órganos de selección, únicamente dispone en su apartado 5.2.2 que los Vocales deberán estar prestando servicios durante el curso 1999/2000 «en el ámbito de gestión de la Consejería de Educación y Cultura», en calidad de funcionarios de carrera de los Cuerpos docentes o del Cuerpo de Inspectores al servicio de la Administración Educativa - pertenecientes todos a Cuerpos de igual Grupo de clasificación que el del Cuerpo al que optan los aspirantes-.

La generalidad con que se establece la anterior previsión nos lleva a concluir que en el sorteo para la designación de vocales, la Administración educativa ha aplicado un criterio no previsto en la Orden de convocatoria, bien entendido que esta Institución no prejuzga aquí si resulta posible su establecimiento en la misma.

Tercera.- Nos ocupamos, acto seguido, de la cuestionada operatividad del calendario establecido en la Orden de convocatoria respecto de los incidentes de abstención y recusación, que, según manifestó la Dirección General de Recursos Humanos, se había desenvuelto teniendo como punto de referencia la urgencia y efectividad necesarias, con absoluto respeto a lo dispuesto tanto en dicha Orden como en los arts. 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde no se establece plazo alguno para ejercitar el derecho de abstención y recusación cuando concurran las causas que taxativamente se recogen en los mismos, ausencia de plazo «perfectamente justificable dado que estas causas no sólo pueden existir en un primer momento, sino que pueden aparecer durante el transcurso del procedimiento, sin que por ello se tenga que estar vinculado a las circunstancias iniciales.»

A propósito de esta última afirmación, y sin dejar de admitir la posibilidad de que sobrevenga alguna circunstancia que impida la actuación imparcial de quienes son llamados a formar parte de un Tribunal, no es menos cierto que tal hipótesis resulta poco probable (no cabe imaginar en términos de normalidad la aparición repentina de enemistad manifiesta, o una súbita amistad íntima).

Cuestión distinta es el momento en que los participantes en el procedimiento selectivo tomen conciencia de las mismas, así como, en su caso, la ocasión de hacerlas valer por los cauces previstos en el ordenamiento jurídico, a cuyo efecto es de tener en cuenta que para los miembros del Tribunal la abstención constituye un deber jurídico («las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones (…) se abstendrán de intervenir en el procedimiento…», conforme al art. 28.1 LRJ-PAC), mientras la recusación es el medio para hacer efectivo dicho deber frente a su incumplimiento por el obligado («…podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento», según el art. 29.1 de la misma Ley).

En consecuencia, la posición jurídica resultante del deber de abstención es relevante en ese «primer momento» al que el informe no parece dar mayor importancia, desde la perspectiva procedimental que en la propia Orden de convocatoria se concibe en dos fases perfectamente diferenciadas, la primera de las cuales requiere un análisis más detenido.

Cuarta.- En efecto, y puesto que las causas de abstención legalmente establecidas únicamente pueden referirse a personas concretas, es requisito sine qua non dar la debida publicidad a la designación nominal de los miembros de los Tribunales, y que éstos, a su vez, conozcan la identidad de los aspirantes, trámites que han de acontecer con anterioridad a la celebración de las pruebas, según se desprende, respecto a la lista de aspirantes admitidos, de las distintos plazos establecidos en la Orden de convocatoria para la realización de las actuaciones que han de preceder a aquéllas, y se contempla expresamente en el apartado 5.2.1 de la tan repetida la Base Quinta en lo que a los Tribunales se refiere.

Conviene tener presente, asimismo, que la composición inicial de éstos puede verse alterada cuando la Administración proceda a nombrar nuevos miembros, en

sustitución de los que hayan perdido tal condición (por fuerza mayor o a causa de abstención), y, en consecuencia, esta eventual alteración deberá hacerse pública, igualmente, a través del Diario Oficial «con anterioridad a la iniciación de las pruebas selectivas» (apartado 5.5).

En relación con las previsiones expuestas cobra todo su sentido -y no merece reproche alguno-, que se confiera a los miembros de los Tribunales un plazo de diez días para ejercitar su deber de abstención, si este instituto ha de cumplir efectivamente el fin al que viene ordenado, y sin perjuicio de la facultad de recusación que asiste a los aspirantes ex art. 29.1 LRJ-PAC, según ha quedado dicho.

Y aparece clara, a nuestro entender, la secuencia procedimental establecida en la Orden de convocatoria para esa primera fase que, por mandato expreso de la misma, ha de preceder al comienzo de las pruebas selectivas: Publicación de la composición de los Tribunales -apartado 5.2.1-; eventuales incidentes de abstención y subsiguiente publicidad de la nueva composición de aquéllos -apartado 5.5-; constitución de los Tribunales y Comisiones de Selección -apartado 5.6-, son trámites que, por elementales razones de orden y buena administración, han de tener lugar en forma sucesiva, como también resulta obvia la necesidad de algún lapso temporal, por breve que sea, para la materialización de todo con ello.

Quinta.- Alguna reflexión merecen, por último, los principios de urgencia y efectividad invocados en abstracto en el informe, como referente a tener en cuenta a la hora de tramitar los procedimientos que nos ocupan, y cuya aplicación práctica revela la ausencia del necesario equilibrio entre los mismos, si se tiene en cuenta que la Orden de convocatoria se publicó en el BOCyL del 8 de mayo de 2000, que en la misma se disponía que el sorteo para la designación de vocales tendría lugar el día 16 de mayo, y, sin embargo, transcurrió más de un mes hasta que se hizo pública la composición de los Tribunales en el BOCyL del día 26 de junio, pese a tratarse de un sencillo trámite cuya realización concierne únicamente a la Administración. Tan dilatado período de tiempo se concuerda mal con ambos principios, habida cuenta que la premura exigida a los Tribunales para llevar a efecto las actuaciones encomendadas ha puesto en riesgo la efectividad de las mismas.

De otro lado, nos preguntamos cómo se había podido dar cumplimiento a la Resolución de 21 de junio, de la Dirección General de Recursos Humanos, ordenando la publicación de la distribución de los aspirantes ante cada Tribunal, que, según la misma debía llevarse a cabo a partir del día 28 de junio, siendo así que fue ese mismo día cuando el BOCyL dio noticia de la elevación a definitiva de las listas de admitidos y excluidos, y consiguiente exposición pública.

Por último, y aun cuando la prueba de acreditación del conocimiento del castellano ha sido objeto de un régimen específico en el apartado 7.2 de la Base Séptima, al Tribunal encargado de juzgar la misma le resultaba de aplicación lo dispuesto en la Base Quinta de la Orden de convocatoria. En el Boletín de 26 de junio vio la luz la Orden de esa Consejería, de 21 de junio, haciendo pública la composición de dicho Tribunal, y su apartado Cuarto señalaba que el anuncio de la fecha, hora y lugar de celebración de la prueba, así como el contenido de la misma, «se realizará mediante Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos, que se publicará en el "Boletín Oficial de Castilla y León"». Sin embargo, los aspirantes que debían realizar dicha prueba ya habían sido convocados mediante Resolución de 21 de junio que se insertó en el BOCyL del 23 de junio, para su celebración el siguiente día 26 de junio, sin tiempo material para conocer la identidad de los miembros del Tribunal.

Valorados los hechos expuestos se dirigió a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución:

"Que en los sucesivos procedimientos selectivos cuya celebración venga atribuida a la Consejería de Educación y Cultura, se arbitren cuantos medios resulten adecuados al efectivo cumplimiento de las correspondientes Órdenes de convocatoria, formulando a la hora de su elaboración, si así fuera preciso, las pertinentes propuestas ante la Consejería de Presidencia y Administración Territorial."

Esta Resolución ha sido aceptada por la Administración autonómica, que por medio del Consejero de Educación y Cultura ha informado que *"es del interés de todos, y, en particular de esta Consejería, que los procedimientos que se tramiten y se lleven a cabo en el ámbito de gestión de la misma, se hagan con respeto escrupuloso a la legalidad vigente y con la eficiencia y eficacia que la prestación de un servicio público requiere, máxime cuando éste consiste en impartir la docencia en Castilla y León, concurriendo un interés general para toda la Comunidad Escolar, en que éste se desarrolle de forma adecuada y en los plazos establecidos"*. Se reconoce por la Consejería afectada que *"en el procedimiento de referencia se deberían haber arbitrado algunos medios para que, en aras de la seguridad jurídica, resultara más efectivo el cumplimiento de las Ordenes de convocatoria"*. En conclusión, señala el Consejero al aceptar la Resolución que *"compartimos el arbitrar cuantas medidas sean necesarias para el efectivo cumplimiento de las Ordenes de convocatoria, en la seguridad de que es de interés de todos avanzar en la mejora del funcionamiento de los servicios públicos a través de la adopción de los medios adecuados"*.

2.6. Daños generados por la acción del lobo a la actividad ganadera

La queja presentada se encontraba en relación con las pérdidas económicas que soportan los ganaderos de la Comarca de Sayago (provincia de Zamora) como consecuencia de los daños producidos en sus cabañas ganade-

ras, causados por la acción del lobo; circunstancia por la que se dirigieron a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora diversos escritos en solicitud de una indemnización por los daños irrogados, interesando autorización para realizar batidas de lobos en distintos términos municipales de dicha Comarca y, en fin, demandando la declaración del lobo al sur del río Duero como especie cinegética para posibilitar su captura con arreglo a los correspondientes planes.

Admitida la queja a trámite y realizadas las investigaciones oportunas sobre la cuestión planteada, se remitieron a esta Institución sendos informes de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora y de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. Del contenido de los informes señalados y de las alegaciones realizadas ante esta Institución por el autor de la queja, se desprenden los siguientes antecedentes de hecho de la problemática planteada en la misma:

Primero.- El Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora ha tenido conocimiento por diversos medios de las pérdidas sufridas por algunos ganaderos de la Comarca de Sayago en sus cabañas ganaderas como consecuencia de la acción del lobo. En efecto, en la fecha de remisión de los informes se encontraban tramitándose, a instancia del autor de la queja, expedientes de responsabilidad patrimonial.

A mayor abundamiento, el autor de la queja manifiesta que los daños patrimoniales causados por la acción del lobo al sector ganadero se ven agravados por diferentes circunstancias, como son la situación de desamparo frente al ataque del predador en la que se encuentran los animales bovinos reproductores al separarse del rebaño en el momento de tener a sus crías o la disminución de la producción de animales como consecuencia del "estado de tensión" al que se ven sometidos los rebaños de bovino de la zona.

Segundo.- El Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora al tener constancia del acaecimiento de varios ataques de lobos en la Comarca a la que venimos haciendo referencia, concretamente ocho, realizó de oficio y a través de la Guardería Forestal, las actuaciones de averiguación y comprobación que consideró oportunas, de cuyo resultado fue informada la Dirección General del Medio Natural de esa Consejería. Ésta interesó a los ganaderos afectados la presentación de la documentación necesaria para acogerse a las ayudas establecidas en la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, de 10 de abril de 2000, por la que se regula la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino de Castilla y León.

Tercero.- Independientemente de la tramitación ordinaria de los expedientes de responsabilidad patrimonial precitados, que se llevaron a cabo desde el Servicio Territorial de Zamora, la Junta de Castilla y León, en uso de sus facultades, concedió subvenciones directas a aquellos ganaderos cuyas cabañas fueron objeto de ataque por parte de animales salvajes y perros asilvestrados entre el 1 de enero de 1999 y 25 de junio de 2000. Con fecha 20 de noviembre de 2000, según declaraciones del autor de la queja, no se había recibido de esa Administración autonómica pago indemnizatorio alguno.

Cuarto.- En relación con la ausencia de efectividad de las medidas contempladas en la Orden de 10 de abril de 2000 alegada por el autor de la queja, esa Consejería ha puesto de manifiesto la existencia de pólizas diseñadas, de acuerdo con lo establecido en la citada Orden, para cubrir los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados.

El autor de la queja alegó, no obstante, que las pólizas de seguros concertadas por los ganaderos sólo incluyen aquellos animales integrados dentro de las ayudas de la Política Agrícola Comunitaria (PAC), lo que deja fuera del ámbito de aplicación de la Orden de 10 de abril de 2000 los animales excluidos de prima, que son todos los no reproductores.

Quinto.- Respecto a los controles poblacionales de la especie en la Comarca de Sayago, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora señala que las solicitudes para efectuar batidas al lobo en la zona geográfica señalada, una vez informadas positivamente, son remitidas a la Dirección General del Medio Natural, por ser éste el órgano competente para su resolución. En el presente ejercicio, y de conformidad con el informe remitido, se han dictado los siguientes actos autorizando controles poblacionales del lobo en la comarca precitada:

***** Resolución de fecha 21 de febrero de 2000, por la que se autoriza un control poblacional en la Dehesa Fontanillas (término municipal de Pereruela de Sayago), a celebrar con anterioridad al 5 de marzo de 2000.

***** Resolución de fecha 1 de marzo de 2000 a celebrar en las Dehesas de Fontanillas (término municipal de Pereruela de Sayago), de Fadoncinos (término municipal de Bermillo de Sayago) y de la Albañeza (término municipal de Moral de Sayago), antes del 12 de marzo de 2000.

Siempre según el informe de la Consejería, existían dos peticiones no atendidas: una de fecha 1 de abril en la Dehesa de Fontanillas y otra de fecha 10 de agosto de 2000. La primera se realizó tras dos controles poblacionales y hubiera afectado al período de paridera de lobo razón por la que no fue autorizada. Los informes complementarios a la segunda no determinaban de forma clara como animal causante de los daños al lobo.

No obstante lo anterior, el autor de la queja afirmaba que la Consejería de Medio Ambiente sólo había autorizado una única batida de control poblacional en el año 2000, y no dos como indica en su informe la Consejería, ya que la Resolución de 21 de febrero de 2000 se modificó a petición de los Alcaldes de Sayago y ganaderos de la zona para cubrir un territorio más amplio, modifica-

ción que dio lugar a la Resolución de 1 de marzo de 2000 autorizando una única batida para realizarse en Fontanillas, Fadoncino y La Albañeza.

Sexto.- En cuanto a la declaración como especie cinegética del lobo, la Consejería de Medio Ambiente manifestó que aún compartiendo la solicitud, en la actualidad, la declaración solicitada no es posible jurídicamente, al considerar que la protección del lobo ha sido realizada mediante una Directiva Comunitaria, la 92/43/CEE de Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. Para su declaración como cinegética es preciso modificar los anexos de la citada norma.

Con el fin de presentar argumentos científicos de peso que avalen esta solicitud, la Consejería está realizando una serie de estudios que refrenden de manera inequívoca esta postura frente a posturas claramente contrarias a la desprotección de la especie. En este sentido, el informe remitido a esta Institución pone de manifiesto que los partidarios de esta postura conservacionista consiguieron que la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados aprobara por unanimidad una proposición no de ley, en la que se instaba al ejecutivo a catalogar al lobo como especie en peligro de extinción al sur del Duero y como especie vulnerable al norte. En fin, manifiesta el informe que esta última postura carece de fundamento científico o técnico.

En tanto se consiga esta modificación sobre el lobo se podrán realizar controles poblacionales debidamente justificados, cumpliendo los requisitos expresados en la citada Directiva Comunitaria 92/43/CEE.

A la vista de los antecedentes de hecho mencionados, esta Institución consideró que el objeto de la queja se extendía más allá de las pretensiones individualizadas postuladas ante esa Administración por su autor, siendo necesario, para un adecuado estudio y resolución de la problemática planteada, adoptar una perspectiva global que permita, dentro del ámbito de las competencias reconocidas al Procurador del Común de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía y por su Ley reguladora, proponer medidas dirigidas a afrontar jurídicamente la situación controvertida puesta de manifiesto y que, incluso, puedan llevar aparejadas modificaciones de carácter normativo.

Sin perjuicio de lo anterior, en los expositivos primero y tercero de los antecedentes de hecho se ha puesto de manifiesto la existencia de diversos procedimientos administrativos dirigidos a la obtención del resarcimiento de los daños causados a los ganaderos que, según declaraciones del autor de la queja, no han sido resueltos en forma alguna, por lo que procede instar a esa Administración Autonómica a una pronta resolución de los mismos, dando así cumplimiento a la obligación que vincula a todas las Administraciones Públicas de resolver expresamente todos los procedimientos administrativos, de conformidad con lo dispuesto 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.

Análoga posición merece la ausencia de contestación a las solicitudes formuladas por los ganaderos de la Comarca en orden a la realización de controles poblacionales de la especie en la zona a las que nos hemos referido en el expositivo quinto de los antecedentes de hecho que, como toda solicitud formulada por los ciudadanos ante los sujetos públicos integrantes de nuestro sistema institucional, deben ser objetos de resolución expresa.

Comenzando con el análisis de la problemática general que se desprende de la presente queja, aquél debe tener como punto de partida una breve referencia al régimen jurídico de protección del lobo *(Canis Lupus)* en la zona geográfica en cuestión, régimen que se halla en el origen de la controversia suscitada.

En el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el régimen jurídico aplicable al lobo, y por ende, a la reparación de los daños causados por el mismo y a su captura, es diverso según nos encontremos al norte o al sur del río Duero.

En efecto, en el primer supuesto la consideración que la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, realiza de las poblaciones españolas de lobo ibérico al norte del Duero como "especie animal de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión", permite que en el ámbito del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sea considerado actualmente, dentro de las especies cinegéticas, como especie cazable, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 7 y 9 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en el Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León y, en fin, en el art. 2.2 de la Orden de 27 de junio de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se aprueba la Orden anual de Caza.

Como pieza de caza, por tanto, el régimen de la responsabilidad de los daños producidos por la acción del lobo al norte del río Duero es el dispuesto en el art. 12 de la Ley de Caza de Castilla y León, que, con carácter general, declara responsables de los daños causados por piezas de caza:

a) En los terrenos cinegéticos, a quién ostente la titularidad cinegética del terreno.

b) En los terrenos vedados, a los propietarios de los mismos.

c) En los refugios de fauna a la Junta de Castilla y León.

d) En las Zonas de Seguridad, a los titulares cinegéticos de los terrenos, a los propietarios de los vedados de

carácter voluntario o a la Junta en el resto de los terrenos vedados.

En definitiva, en la localización geográfica a la que nos venimos refiriendo, el ordenamiento jurídico identifica un sujeto responsable, sea éste público o privado, de los daños causados por la acción del lobo y, consecuentemente, obligado a la reparación patrimonial de los mismos.

En cuanto a la captura del lobo al norte del Duero, habrá de someterse a lo previsto a las normas reguladoras de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a los planes cinegéticos correspondientes, teniendo en cuenta que el art. 15 de la Directiva 92/43/CEE, impone a los Estados miembros una serie de prohibiciones al respecto, entre las que destaca el empleo de medios no selectivos que puedan provocar la desaparición a nivel local o perjudicar gravemente la tranquilidad de las poblaciones.

La exposición del régimen anterior tiene como finalidad contraponerlo al aplicable a las poblaciones de lobo al sur del río Duero, zona geográfica donde, a la luz de los hechos manifestados por el autor de la queja y de las noticias difundidas por los medios de comunicación, son cuantiosas las pérdidas sufridas por los ganaderos como consecuencia de la acción de esta especie.

Desde el punto de vista de la normativa vigente en la actualidad, la reiterada Directiva comunitaria 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, integra a las poblaciones españolas de *Canis Lupus* localizadas al sur del río Duero en la letra a) de su Anexo Cuarto relativo a las "Especies animales de interés comunitario que requieren una protección estricta". Para garantizar la protección de estas singulares especies, la norma comunitaria precitada impone una serie de obligaciones a los Estados miembros contenidas, esencialmente, en su art. 12, entre las cuales son destacables, a los efectos que aquí interesan, las siguientes:

1) Adopción de las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de estas especies naturales en sus áreas de distribución natural, prohibiendo, entre otras actuaciones, cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de ejemplares especimenes de dichas especies en la naturaleza.

2) Establecimiento de un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de estas especies naturales, adoptando las medidas de conservación necesarias para que las capturas y sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión.

Este singular régimen de protección tiene su plasmación en la normativa estatal en el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que, partiendo del contenido del Título IV de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, y con carácter de legislación básica aplicable a las Comunidades Autónomas, transpone a nuestro ordenamiento jurídico el régimen de protección diseñado en el ámbito comunitario.

Como consecuencia de esta singular protección, el lobo en la localización geográfica situada al sur del río Duero no puede ser considerado en la actualidad especie cinegética, lo cual tiene un doble efecto:

En primer lugar, y en relación con los daños generados por la acción del lobo en esta zona geográfica, el ordenamiento jurídico no establece título de imputación alguno que designe expresamente a un sujeto responsable de los mismos y que resulte obligado a su resarcimiento patrimonial. Lo anterior, unido a la circunstancia derivada de la dificultad, desde un punto de vista jurídico, de reconducir el resarcimiento de aquellos daños a través del Instituto de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, genera una cierta desprotección del particular cuyo patrimonio se ve afectado por la acción de esta especie animal en la zona.

Desde un punto de vista normativo, esta situación vino a ser parcialmente paliada en primer lugar por la Orden de 12 de mayo de 1999, norma sustituida por la Orden de 10 de abril de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regula la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino. El objeto de la innovación normativa, tal y como se dispone en su Exposición de Motivos, no es otro que establecer un sistema de ayudas para impedir que el ganadero soporte en solitario los daños que los animales salvajes y/o los perros asilvestrados puedan causar a los animales domésticos, diseñando una ayuda económica franquiciada que garantice al ganadero la recuperación de la totalidad del importe completo del daño producido, una parte desde la compañía aseguradora con la que previamente se haya concertado una póliza de seguro con franquicia, y otra, la franquicia, desde la Consejería de Medio Ambiente.

Una segunda consecuencia de la imposibilidad de considerar al lobo ibérico como especie cinegética al sur del Duero, viene dada por la prohibición, con carácter general, de su captura, tal y como dispone el ya citado art. 12 de la Directiva comunitaria 92/43/CEE. Frente a esta prohibición general, el art. 16 de la norma comunitaria citada, permite que los Estados miembros, siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, podrán establecer excepciones, entre otros supuestos "para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad" y/o "para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales

competentes de determinados especímenes de las especies."

Estas excepciones dan lugar a los controles poblacionales cuya autorización corresponde a la Dirección General de Medio Natural, y a los que se refiere el art. 50.3 de la Ley de Caza de Castilla y León, cuando dispone, que "el control poblacional sobre determinadas especies no cinegéticas, sólo podrán ser autorizados a los Agentes Forestales, Celadores del Medio Ambiente, Guardas Particulares de Campo y Especialistas de Control de Predadores."

Diseñado el marco jurídico de protección del lobo ibérico al sur del Duero y de la reparación de las consecuencias patrimoniales de su acción, procede poner de manifiesto el juicio crítico que el mismo merece a esta Institución a la luz de las alegaciones formuladas por el autor de la queja, siempre sin perjuicio de la existencia de otros elementos de juicio que no consten en nuestras actuaciones.

El elemento determinante del régimen jurídico aplicable al lobo ibérico y a la protección de la actividad ganadera frente a su acción, es la no consideración del mismo como especie cinegética al sur del río Duero.

En este sentido, el colectivo ganadero de la Comarca de Sayago ha solicitado la modificación de la normativa vigente para que el lobo sea considerado especie cinegética, también al sur del río Duero, postura ésta con la cual parece estar de acuerdo esa Consejería, ya que manifiesta encontrarse inmersa en la elaboración de estudios que proporcionen argumentos científicos que apoyen esa postura. En todo caso, tal y como recuerda la Consejería de Medio Ambiente, esta consideración requeriría una previa modificación de los Anexos de la Directiva 92/43/CEE, modificación que por afectar a su Anexo cuarto, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 de la norma comunitaria, habrá de ser adoptada por el Consejo, que se pronunciará por unanimidad a propuesta de la Comisión.

En relación con esta consideración jurídica del lobo ibérico al sur del río Duero, esta Procuraduría carece de los datos científicos absolutamente necesarios para pronunciarse al respecto, por lo que las propuestas a realizar deben ir dirigidas a garantizar una necesaria compatibilidad entre el sistema general de protección de la especie, vigente en la actualidad, en la zona geográfica citada y el mantenimiento y desarrollo de actividades económicas propias del mundo rural, especialmente la ganadera.

Si la conservación, protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, dentro de la cual debe integrarse necesariamente la de la fauna silvestre, constituyen un objetivo esencial que reviste un interés general para el hombre, la consecución de este objetivo debe conjugarse con una efectiva integración de la gestión medioambiental con las actividades económicas desarrolladas en el ámbito rural.

La afirmación anterior cobra mayor relevancia si consideramos que, centrándonos en el ámbito de la fauna salvaje, son estas actividades económicas propias del mundo rural las que, frecuentemente, soportan las consecuencias patrimoniales desfavorables de la acción de las especies protegidas. El supuesto que nos ocupa es un claro ejemplo de ello, pues la especial protección del lobo ibérico, en la localización geográfica que nos ocupa, está generando numerosas pérdidas en la actividad ganadera de diversas comarcas de la zona.

Desde este punto de vista, el ordenamiento jurídico debe abordar el conflicto de intereses planteado, con la finalidad de garantizar que la consecución de un objetivo básico de la gestión medioambiental, cual es la conservación de determinadas especies animales, no redunde en perjuicio del desarrollo económico del mundo rural y, en especial, de sectores como el agrícola o el ganadero.

Esta finalidad general únicamente puede lograrse adoptando una perspectiva global que considere ambos objetivos conjuntamente y los integre mediante la adopción de medidas que conjuguen protección medioambiental y desarrollo económico.

Esta gestión global a la que nos venimos refiriendo ha de ser el referente básico para la configuración de un régimen normativo que, garantizando la actual especial protección del lobo ibérico al sur del río Duero, evite que su acción ponga en peligro el desarrollo de una actividad económica de tanta relevancia para la economía de nuestra Comunidad Autónoma, como es la ganadera.

En este sentido, el régimen que ha sido puesto de manifiesto con anterioridad, no establece medidas específicas para la situación que ha sido descrita ya que, por ejemplo, la Orden de 10 de abril de 2000 es aplicable a todos los daños causados por animales salvajes y perros asilvestrados, sin individualizar aquellos supuestos causados por especies que gozan de una especial protección y, aún menos, el caso que constituye el objeto de la presente queja, cuya relevancia económica parece desprenderse de la cuantía de los daños irrogados a los ganaderos en los últimos meses.

Por ello, cabe manifestar que, considerando la especificidad del régimen jurídico expuesto y el volumen de daños patrimoniales causados por esta especie en la zona, parece adecuado a la efectiva consecución de los objetivos generales a los que venimos haciendo referencia con anterioridad, la consideración por parte de la Consejería de Medio Ambiente de la adopción de medidas especialmente referidas a la gestión global del lobo ibérico en las zonas en las que se encuentra especialmente protegido.

Una de las opciones posibles para la articulación de las medidas de gestión global citadas sería la adopción de un Estatuto de protección del lobo ibérico en el territorio situado al sur del río Duero, análogamente a lo realizado con el oso pardo a través del Decreto 108/1990, de

21 de junio, por el que se establece un Estatuto de Protección del Oso Pardo y se aprueba el Plan de Recuperación. Sin embargo, una norma de tal naturaleza únicamente vendría justificada por la necesidad de adoptar medidas dirigidas a garantizar la protección y conservación de la especie considerando la delicada situación de sus poblaciones, lo cual parece alejarse de la realidad de la especie *Canis Lupus* al sur del río Duero, tal y como se desprende de la intención de esa Consejería de extender la consideración del lobo como especie cinegética a todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Más adecuado parece, considerando los argumentos científicos mantenidos por esa Consejería, que las medidas a adoptar, sin olvidar el cumplimiento de las prohibiciones establecidas por la normativa comunitaria dirigidas a la efectiva protección del lobo ibérico en la zona en cuestión, hagan especial énfasis en la adecuada protección de la actividad ganadera en la zona. Tales medidas, integrantes de una gestión global, pueden sistematizarse en tres grandes bloques: Conservación de la especie, socialización de los daños ocasionados por la misma en la zona geográfica donde goza de especial protección y fomento de la prevención de los citados daños patrimoniales.

El primero de los bloques citados deriva directamente de la especial protección de la que goza el lobo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León situado al sur del río Duero, de conformidad con la normativa comunitaria y nacional vigente ya citada. Sin perjuicio de la existencia de otras medidas dirigidas a garantizar la conservación de la especie, cuyo estudio excede el objeto de la presente queja, nos referiremos aquí especialmente a los controles poblacionales de la especie como paradigma de medida integrante de la gestión global a la que hemos hecho referencia.

En efecto, y al contrario de lo que pudiera parecer en un principio, los controles poblacionales constituyen un elemento necesario para garantizar la adecuada conservación de la especie, ya que al tiempo que pueden favorecer la investigación, la repoblación o la reintroducción de las especies (tal y como señala expresamente la letra d) del art. 16 de la Directiva 92/43/CEE, ya reiterada), deben impedir que las consecuencias económicas desfavorables de la acción de la especie protegida sea de tal entidad para los sectores económicos afectados que derive en el furtivismo y en la captura ilegal de especímenes protegidos.

A esta consideración del control poblacional no es ajena la Directiva comunitaria 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, que, como hemos señalado anteriormente, permite excepcionar la prohibición de captura de las especies especialmente protegidas, entre otros supuestos, cuando ello sea necesario para evitar daños graves en especial, y entre otros bienes, a los cultivos y al ganado.

En la problemática planteada en la presente queja los daños ocasionados por la acción de la especie al ganado ovino y bovino son evidentes. Por ello, y respecto a este punto, la Consejería de Medio Ambiente debería considerar adecuadamente, en el momento de proceder al estudio de la realización de nuevos controles poblacionales, los dos aspectos puestos de manifiesto: de un lado, la adecuada protección de la especie, basándose para ello en los estudios científicos desarrollados por la Consejería; y de otro, en los daños causados por la acción de la especie en las actividades económicas propias del mundo rural.

La realización de nuevos controles poblacionales estaría plenamente justificada, por tanto, si con los mismos no se pusiera en peligro el mantenimiento y el estado de conservación favorable de las poblaciones de la especie en la zona y ello sirviera para evitar el volumen y la entidad de los daños causados en una determinada zona geográfica a la cabaña ganadera.

En cuanto al desarrollo efectivo de los controles poblacionales, habrá de ajustarse a la autorización que, en su caso, se otorgue por el órgano administrativo competente garantizando el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 50.3 de la Ley de Caza de Castilla y León, en virtud del cual dichos controles poblacionales sólo podrán ser autorizados a los Agentes Forestales, Celadores del Medio Ambiente, Guardas Particulares de Campo y Especialistas en Control de Predadores.

El segundo de los bloques citados es el de la socialización de los daños causados por la especie sometida a un especial régimen de protección en una determinada zona geográfica. El objetivo perseguido en este caso no es otro que evitar que sea el patrimonio de los sujetos particulares el que asuma, de forma exclusiva, los daños causados en su actividad económica por la especie animal protegida, para lo cual el patrimonio público, total o parcialmente, resarciría parte de esos daños al individuo.

El Ordenamiento Jurídico no desconoce, en casos análogos al ahora estudiado, una socialización total de los daños irrogados al particular. Así, en este sentido en la Comunidad Foral de Navarra, el art. 31 de su Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, modificado por la Ley Foral 8/1994, de 21 de junio, establece una cláusula general de resarcimiento del siguiente tenor literal:

El Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente indemnizará, previa instrucción del oportuno expediente administrativo y las valoraciones a que hubiere lugar, los daños efectivamente ocasionados a terceros o a sus bienes:

a) Por las especies consideradas amenazadas.

b) Por las especies de la fauna silvestre no susceptibles de aprovechamiento cinegético o piscícola que no tengan la consideración de amenazadas cuando el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

hubiera denegado expresamente su captura o eliminación conforme al art. 11 de esta Ley Foral. En estos casos se indemnizarán los daños efectivamente causados en el período comprendido entre los dos meses anteriores a la solicitud de captura y el final del correspondiente ejercicio presupuestario anual.

Incluso en el ámbito normativo de nuestra Comunidad Autónoma, la medida ha sido recogida en algún supuesto, como ocurre en el citado Decreto 108/1990, de 21 de junio, mediante el que se aprueba un Estatuto de Protección del Oso Pardo y se aprueba su Plan de Recuperación, cuerpo normativo cuyo art. 3.7 dispone": Serán indemnizables, previo expediente incoado al efecto, los daños y perjuicios que ocasionalmente pueda causar esta especie en todo el territorio de la Comunidad y que sean debidamente comprobados."

El grado de socialización actual de los daños en la problemática que aquí nos ocupa, es decir la motivada por los daños causados por el lobo ibérico en la zona geográfica situada al sur del río Duero, viene dado por la regulación contenida en la precitada Orden de 10 de abril de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, modificada por la Orden de 27 de junio del mismo año. Dos son las posibles objeciones que se pueden hacer a esta norma:

1º) Se aplica indistintamente a todos los supuestos de daños causados al ganado bovino, ovino y caprino por animales salvajes y perros asilvestrados, aunque está pensado fundamentalmente para la reparación de los daños causados por el lobo ibérico, como se indica expresamente en su art. primero.

2º) El grado de cobertura pública de los daños sufridos por los ganaderos es parcial, tanto por el sistema franquiciado de las ayudas, como por la circunstancia alegada por el autor de la queja de lo gravoso del aseguramiento de todos los animales, en especial de aquellos excluidos de las ayudas comunitarias.

La doble singularidad que concurre en la problemática que nos ocupa (especial protección jurídica del lobo al sur del río Duero y entidad de los daños ocasionados al ganado en la zona) aconsejan, en orden a garantizar la gestión global a la que nos hemos referido, incrementar el grado de cobertura pública de los daños irrogados a la actividad económica ganadera como consecuencia de la acción del lobo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León situado al sur del río Duero.

Este incremento de cobertura, condicionado a las disponibilidades presupuestarias de esa Consejería, llegaría a su nivel óptimo mediante la asunción de la totalidad de los daños causados por la acción del lobo en las zonas donde no se considere especie cinegética, previa tramitación del oportuno expediente administrativo donde se acredite la realidad del daño y la ausencia de culpa del particular afectado, pudiendo subordinar la indemnización a una negativa previa de la Dirección General del Medio Natural a realizar un control poblacional de la especie en la zona en la que se produzca el daño patrimonial.

No obstante lo anterior, en todo caso, cualquier incremento del grado de protección contribuiría a lograr el objetivo de proteger efectivamente las actividades económicas propias del mundo rural frente a la acción de esta especie, aún cuando sea manteniendo el sistema actual de ayuda franquiciada, pero ampliando los importes máximos subvencionables por siniestro en concepto de franquicia.

La medida anterior, tendría su efectivo complemento, con el tercer bloque al que nos hemos referido anteriormente: fomento de la prevención de los siniestros en los que se produzcan daños patrimoniales como consecuencia de la acción del lobo en la zona geográfica situada al sur del Duero.

Otra forma, quizá más efectiva aún que la anterior, de proteger la actividad económica ganadera, es la de fomentar la construcción y adquisición de elementos defensivos del ganado frente a la acción de la especie a la que nos venimos refiriendo, por ejemplo creando ayudas económicas a través de las cuales se subvencione la construcción de cercados que impidan el acceso del lobo al ganado o la adquisición de perros especialmente aptos para la defensa de los animales domésticos.

Sin duda, este tipo de ayudas económicas incentivaría la adopción de medidas que, al tiempo que respetarían escrupulosamente la protección y conservación de la especie, lograrían un descenso en los perjuicios sufridos por la actividad ganadera como consecuencia de su acción.

Conscientes del condicionamiento presupuestario a que se han de ver sometidos los dos últimos bloques de medidas a los que nos hemos referido, la relación entre el volumen económico de ambas podrá ser inversamente proporcional, es decir, cuanto mayor sea el grado de cobertura de los daños patrimoniales sufridos por los ganaderos como consecuencia de la acción del lobo, en aquellos territorios en los que no es considerado especie cinegética, menor deberá ser el volumen de ayudas económicas concedidas para fomentar la construcción y realización de actividades defensivas de la actividad ganadera frente a esta especie, y viceversa.

En definitiva, las medidas que hayan de adoptarse, partiendo de la peculiaridad del régimen jurídico aplicable al lobo en los territorios situados al sur del río Duero, han de tener como finalidad esencial la consecución de una gestión medioambiental global que logre integrar la protección de la especie con el desarrollo de las actividades económicas propias del mundo rural, en especial la ganadera, sin que, en ningún caso tales medidas se adopten de una forma aislada sino como partes de un mismo conjunto normativo y administrativo.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 y 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución:

"Primero.- Adoptar las medidas oportunas para agilizar la resolución de los procedimientos administrativos pendientes instados por los ganaderos de la Comarca de Sayago con la finalidad de obtener una indemnización que repare los daños económicos causados por la acción del lobo.

Segundo.- Resolver de forma expresa las solicitudes de realización de controles poblacionales del lobo (Canis Lupus) formuladas por los ganaderos de la Comarca de Sayago, considerando debidamente, de un lado, la protección y conservación de la especie en la zona y, de otro, los perjuicios causados por su acción en la actividad ganadera de la comarca.

Tercero.- Considerar la posibilidad de incrementar el grado de cobertura otorgado por esa Administración Pública a los daños causados por el lobo en los territorios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León donde no se configura jurídicamente como especie cinegética, en orden a lograr una mayor socialización de los daños generados por esta especie en las actividades productivas propias del mundo rural.

Cuarto.- Considerar el establecimiento de ayudas económicas dirigidas a fomentar la prevención de los daños causados por el lobo a la actividad ganadera en los territorios situados al sur del río Duero."

Esta Resolución ha sido contestada por la Consejería de Medio Ambiente en los siguientes términos:

"En contestación a las sugerencias planteadas, se hace constar la diligencia del Servicio de Vida Silvestre en la resolución de los procedimientos administrativos instados por los ganaderos, tanto de la Comarca de Sayago como de otras procedencias, con la finalidad de obtener la indemnización que repare los daños causados por la acción del lobo. Sin embargo, los complejos burocráticos necesarios para dichos pagos, cuyos expedientes requieren la supervisión de varios Servicios dependientes de la Consejería, requieren un tiempo mínimo de tramitación.

Por otro lado, y en lo que se refiere a las acciones de apoyo a los ganaderos, se informa que a través del Servicio Territorial de Zamora se ha puesto en marcha un equipo de apoyo y atención a los ganaderos de la provincia de Zamora, y, en especial de la comarca de Sayago. Mediante esta actuación, además de realizar campañas de sensibilización e información, se realizan actuaciones de asesoramiento y apoyo en caso de ataques a los ganaderos. Se trata de un servicio de 24 horas al día, el cual realiza una inspección del ataque, ayuda al ganadero para la solicitud del pago de las indemnizaciones, etc. El importe de estos servicios asciende a 3.805.900 pesetas hasta finales del año 2001.

En cuanto a los controles poblacionales se han autorizado dos: Uno, solicitado por los Ayuntamientos de la Comarca de Sayago, en forma de batida, se concedió a principios del mes de enero, tenía un cupo de tres ejemplares y un máximo de 100 perros y 100 escopetas. La fecha tope de celebración era el 31 de enero. Se solicitó una prórroga hasta el 11 de febrero por las condiciones climáticas, siendo concedida. La batida se celebró el día límite, disparando sobre tres ejemplares no siendo abatido ninguno. La segunda autorización está realizada al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, para que dos especialistas de la guardería puedan abatir a tres ejemplares en la comarca de Sayago mediante esperas o recechos. Esta autorización no se puso en marcha hasta la celebración de la batida y el miércoles día 21 de febrero fue abatido un ejemplar macho de 45 Kg."

2.7. Página web de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

En el escrito de la queja se denunciaba ante esta Institución el criterio restrictivo seguido por la Junta de Castilla y León a la hora de proporcionar acceso al Boletín Oficial de la misma a través de Internet, a juicio del compareciente, en forma poco acorde con el principio de acercamiento de la Administración a los ciudadanos, siendo así que, además, la mayor parte de las Comunidades Autónomas ofrecen sus publicaciones oficiales completas y gratuitas a través de dicha red.

Solicitado el pertinente informe, la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial manifestó, en síntesis, *"que la Junta de Castilla y León cuenta desde 1990 con una Base de Datos que contiene el texto íntegro del Boletín Oficial de Castilla y León, desde su inicio y con actualización diaria, a disposición de todo el personal de la Administración autonómica que así lo desee"*.

Se nos indicaba, asimismo, *"que se ha desarrollado un nuevo software de base de datos relacional y documental, con tecnologías web, para su consulta a través de Intranet-Internet, conforme al cual se pondría de forma inminente a disposición de todo el personal de la Administración la nueva base de datos de consulta al BOCyL a través de Intranet, y, tras su verificación definitiva, a disposición de posibles usuarios externos"*. Respecto de estos últimos, nada se dice en el informe acerca de si tal servicio tendrá carácter gratuito.

Por nuestra parte, en una aproximación a la forma en que la cuestión que nos ocupa ha sido abordada por la Administración del Estado y de otras Comunidades Autónomas, hemos podido constatar que excepto Andalucía, Galicia y Murcia -cuyas páginas web sólo permiten consultar los sumarios de sus Diarios Oficiales, al igual que sucede en Castilla y León-, por las restantes se proporciona al público en general un amplio e incondicionado acceso a las correspondientes publicaciones oficiales a través de Internet.

A la vista de los antecedentes expuestos se formularon las consideraciones que siguen.

Primera.- Como se ponía de manifiesto al dirigirnos al citado Centro Directivo, no es objeto de la queja la amplitud con que los empleados públicos puedan valerse del nuevo soporte aplicado a las publicaciones oficiales de nuestra Comunidad Autónoma, aspecto éste que concierne directamente al ámbito organizativo interno, aunque los ciudadanos continúan siendo receptores pasivos de la información que demandan, por más que estas medidas lleguen a redundar de forma mediata en una mayor calidad del servicio público, conforme al nuevo concepto de Administración establecido en la Constitución española.

Sin perjuicio de lo dicho, de esta misma previsión constitucional puede afirmarse su estrecha relación con la que se ha dado en llamar "sociedad de la información", y comporta profundos cambios a la hora de instrumentar las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones, entre los que no es cuestión menor la necesidad de actualizar aquellos medios que, en otro tiempo, se ordenaron a garantizar los principios de seguridad jurídica y publicidad de las normas, ahora también proclamados constitucionalmente.

En consecuencia, la difusión de las publicaciones oficiales de orden legislativo y administrativo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no puede sino abordarse a la luz de las nuevas circunstancias y demandas de la sociedad actual, donde las nociones de tiempo y espacio han sido superadas por el creciente desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y consiguiente posibilidad de su empleo.

Invita a la reflexión, en este contexto, el cauce que ofrece la Administración autonómica, si ha de estarse a lo previsto en el art. 16 del Decreto 120/1983, de 15 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento del «Boletín Oficial de Castilla y León», aun cuando su obsolescencia puede y debe ser salvada mediante una interpretación más acorde con la realidad social del tiempo en que ha de aplicarse:

1. En la administración del «Boletín Oficial de Castilla y León» se facilitará la consulta pública y gratuita de los ejemplares del mismo.

2. El «Boletín Oficial de Castilla y León» tendrá a disposición del público, un servicio de fotocopia de disposiciones publicadas en ejemplares agotados del «Boletín Oficial»."

Sin negar que esta norma -formulada en circunstancias muy distintas a las actuales- haya sido en el pasado el único instrumento hábil a los efectos que previene, su tenor literal representa hoy en día una carga para los ciudadanos, apenas corregida por la difusión de los sumarios de los Boletines Oficiales de Castilla y León publicados desde 1997 a través de la página web de la Junta en Internet, en tanto aquellos sigan viéndose obligados a desplazarse materialmente a las dependencias administrativas donde, en horario de atención al público y con la imprescindible intermediación de un empleado, se les facilite la consulta y copiado de los mismos.

Segunda.- Términos como simplificación, racionalización, modernización y eficacia, aplicados a la actividad de la Administración, se encontraban ya en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 que, a decir de su exposición de motivos, no se concebían como simples enunciados programáticos, sino como verdaderas normas jurídicas que habilitaban para la adopción de cuantas medidas se precisaran para su plena efectividad.

Cambiantes en su contenido material por el transcurso de casi medio siglo, las mismas expresiones resultan hoy igualmente válidas, como exponente de la nueva cultura de la actuación administrativa ordenada al logro de la calidad total del servicio público. Todas ellas se invocaban en el Plan de Atención al Ciudadano aprobado por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 30 de octubre de 1997, que, sin embargo, en desarrollo del "Programa de mejora de la información administrativa" sólo contemplaba la difusión telemática de guías informativas.

Y aunque el II Plan de Atención al Ciudadano (2000-2002), aprobado por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 4 de mayo de 2000 (BOCyL nº 98, de 23 de mayo), incluye dentro del Programa de igual rúbrica que su precedente la creación de un portal de Castilla y León en Internet -apelando a los principios de transparencia y accesibilidad a la Administración-, en el mismo se alude genéricamente a la difusión de la información administrativa y a "otros contenidos de interés para los castellanos y leoneses", sin que exista referencia expresa al asunto del que es objeto la queja. Con todo, y si como se afirma en el mismo Plan, la acción formulada ha de contribuir a potenciar la presencia de nuestra Región en dicha red, sólo cabe esperar una rápida adopción del conjunto de decisiones encaminadas a materializar tal propósito.

Entretanto, no es un postulado utópico demandar que la Administración autonómica implante cuantos sistemas de difusión resulten necesarios y adecuados para proporcionar a todos ciudadanos, sin excepción e independientemente de su localización geográfica, el acceso a las publicaciones oficiales de nuestra Comunidad Autónoma por el medio que les resulte más cómodo y efectivo, al menor coste posible -también de tiempo-, y no sólo a través del tradicional sistema de consulta y fotocopiado hasta ahora previsto.

Con base en estas consideraciones, se sugirió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que *"arbitrara cuantas medidas fuesen necesarias para permitir a todos ciudadanos la consulta incondicional, a través de la página web de la Junta de Castilla y León, del contenido íntegro de los ejemplares del BOCyL., desde su creación, incorporando asimismo las herra* -

mientas idóneas de búsqueda, localización y reproduc - ción del mismo".

En la contestación a la Resolución remitida, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial hizo constar que *"la nueva base de datos relacional y docu - mental del Diario Oficial de Castilla y León estaba pre - vista para su consulta en Internet, lo que evidentemente significa que no sólo fue concebida para ser ofrecida a los trabajadores de la Administración autonómica, sino también para que pueda ser consultada por todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma".*

Se declara asimismo que *"la Consejería de Presiden - cia y Administración Territorial* -responsable funcional del Proyecto-, *y la Consejería de Fomento* -responsable técnicamente del Proyecto, a través de la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes-, *han acordado su implantación progresiva tanto para com - probar su buen funcionamiento como para poder aten - der sugerencias sobre la mejora de las prestaciones. Una vez finalizado el periodo de prueba en el año 2000, la Consejería de Presidencia y Administración Territo - rial estima viable su puesta a disposición al público, siempre que las circunstancias técnicas sean las adecua - das".*

2.8. Convocatoria de actividades "Verano joven 2000" y "Escuela Deportiva de Verano 2000"

La cuestión planteada por los interesados en su escrito de queja, se refería a la adjudicación de las plazas convocadas en el programa "Activa 2000". Según se hizo constar en el escrito de reclamación, "el plazo comenzaba el 8 de junio de 2000, a las nueve de la mañana, en la sede de la Junta en cualquier provincia, las cuales, comunicadas telefónicamente, iban adjudicando plazas a la gente que llegaba de manera directa y por orden de llegada". El interesado, informado de que tradicionalmente había habido problemas de largas colas que se formaban a la entrada de la Administración desde varias horas antes de la apertura de las dependencias administrativas, hizo "el gran esfuerzo de pasar la noche a la puerta haciendo cola para conseguir una simple plaza".

Continuaba denunciando el interesado que habiéndose procedido a la apertura de la entrada de la Administración, en los diez primeros minutos de espera "nos comunicaron que se agotaron las plazas de París y de Países Bajos (las solicitadas por el reclamante), ante el estupor general y las caras de sorpresa de los que nos encontrábamos allí, de forma que de Burgos sólo consiguieron plaza para París de dos a cuatro personas, número similar a las que consiguieron plaza para los Países Bajos".

La queja concluye con la manifestación de que "no hubo tiempo material para copar los viajes" y que "no es posible, estadísticamente hablando, que en la provincia de Burgos hubiera tan poca representación de gente en estos viajes. Aunque Castilla y León cuente con nueve provincias, en diez minutos la circunstancia que nos ocupa (la imposibilidad de acceder a una de las plazas convocadas) es imposible".

Es importante destacar que se presentaron otras quejas por ciudadanos de la región sobre el sistema de adjudicación de las plazas determinado por la Administración el año 2000. Estas otras quejas presentadas se pueden resumir en dos reivindicaciones principales:

1) Que el sistema establecido por la Junta de Castilla y León resulta arbitrario y perjudica claramente a todas aquellas personas cuyo horario de trabajo coincide con el de atención al público de dicho organismo, al obligarles a pedir permiso en su centro de trabajo para poder presentar la solicitud.

2) Que existen mecanismos de adjudicación más acordes con las necesidades de los ciudadanos, que garantizan la igualdad de oportunidades de todos aquellos, que, por horario, no pueden perder una jornada de trabajo, y que no parece lógico que sean los propios jóvenes quienes tengan que perder su horario escolar para solicitar la adjudicación de las plazas.

Ante los hechos denunciados se solicitó informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, que lo remitió en los siguientes términos:

"De conformidad con el Decreto 212/1999, de 29 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, y la Orden de 11 de Noviembre de 1999, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de sus Servicios Centrales, corres - ponde a la Consejería de Educación y Cultura, a través de la Dirección General de Juventud, el impulso de la participación juvenil, asociacionismo y la organización de las actividades que favorezcan una utilización activa y creativa del Ocio y Tiempo Libre, omitiendo toda regla acerca del sistema de reserva y adjudicación de plazas para la asistencia a las actividades del Programa "Acti - va 2000". Ello significa que dicho sistema queda al arbitrio de la Dirección General de Juventud, que dicta unas normas al respecto, a fin de que exista un criterio uniforme en todos los Servicios Territoriales de la Comunidad de Castilla y León."

Las plazas ofertadas en el programa precitado corresponden a la programación realizada desde la Dirección General de Juventud, no habiendo asignación a cada Provincia. Estas plazas se adjudican directamente por riguroso orden de solicitud a las nueve Provincias de la Comunidad de Castilla y León.

El Director General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, remitió información elaborada por la Consejería de Educación y Cultura relativa al "conjunto de actividades del Programa de Verano Joven de Castilla y León", en lo concerniente al concurso público para la selección de proyectos y gestión de actividades de ocio, tiempo libre y turismo de ocio, y a la

aplicación presupuestaria con base a la cual se financia el gasto. En relación con este informe, he de significar que estimé que era de plena conformidad a derecho tanto la selección de las empresas que presentaron proyectos con arreglo a la convocatoria efectuada por la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de fecha 30 de marzo de 2000, por la que se convocó concurso público para la selección de proyectos y gestión de actividades de ocio, tiempo libre y turismo joven, como la fijación de la cuantía global del gasto en la aplicación presupuestaria correspondiente.

Una vez expuestos los antecedentes de hecho de la queja presentada, examiné con detenimiento el sistema de adjudicación de las plazas convocadas, sistema que ha sido denunciado por varias personas en la provincia de Burgos, y que ha dado lugar a numerosas reseñas de prensa en las diversas provincias integrantes de nuestra Comunidad Autónoma, todas ellas con un denominador común: Las largas colas de ciudadanos que se produjeron en las puertas de las dependencias administrativas en las que se iba a proceder a adjudicar las plazas, muchos de los cuales, incluso, pasaron la noche en la puerta de los respectivos Servicios Territoriales de Cultura. Esta situación fue consecuencia directa de la decisión de la Consejería de Educación y Cultura de modificar los criterios para acceder a las 22.000 plazas correspondientes a las 487 actividades del programa "Verano Joven", suprimiendo el sistema de sorteo que se realizó en las dos convocatorias anteriores, procedimiento sobre el que, en esta ocasión, primó el riguroso orden de inscripción.

Previamente al estudio del fondo del asunto, significué la necesidad de coordinar la actuación administrativa en la materia, dada la Estructura Orgánica de la Administración autonómica. En efecto, tras el Decreto 162/1999, de 29 de julio, de Modificación Parcial de las Estructuras Orgánicas de las Consejerías, se suprime la Dirección General de Deportes y Juventud, y se crean la Dirección General de Deportes y la Dirección General de Juventud, a las que corresponden las funciones destinadas al fomento de la práctica deportiva y de la participación de los jóvenes en la vida social, económica y cultural de la Comunidad, respectivamente (art. 7.3).

Este desdoblamiento de la antigua Dirección General de Deportes y Juventud tiene gran trascendencia, a los efectos de esta Resolución, en tanto que la convocatoria de viajes con el fin de ocio, tiempo libre y turismo afecta a las dos Direcciones Generales creadas en 1999, las cuales, en consecuencia, deberán actuar coordinadamente en el ejercicio de sus competencias. En este sentido, se debe hacer mención a la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1991, de 28 de febrero, que precisó que con la coordinación se "persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema".

En definitiva, se trata de que la actividad administrativa de fomento, que se manifiesta, como una de sus figuras más significativas, en los viajes y actividades varias de los meses de verano, tenga un tratamiento común por las Direcciones Generales de Deportes y Juventud, dada la convocatoria conjunta que se realiza para los jóvenes de nuestra Comunidad Autónoma, y ello, en cumplimiento de lo establecido en el art. 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto que dispone que los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias propias ajustarán su actividad en sus relaciones con otros órganos de la misma Administración a los principios del art. 4.1 de la Ley, y la coordinarán con la que pudiera corresponder legítimamente a éstos, pudiendo recabar para ello la información que precisen.

Una vez expuesto el principio de coordinación, como criterio que debe regir la convocatoria del "Programa Activa", de ocio, tiempo libre y turismo, y del Programa "Escuela Deportiva de Verano", la siguiente cuestión que se abordó fue la relativa a la publicidad de la convocatoria.

En el año 2000, únicamente se publicó la Orden de 30 de marzo de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaba concurso público para la selección de proyectos y gestión de actividades de ocio, tiempo libre y turismo joven. Esta Orden va dirigida a asociaciones, entidades o empresas legalmente reconocidas que cuenten con capacidad, medios humanos y materiales suficientes, y en su caso, con la adecuada infraestructura para el desarrollo de los proyectos. En dicho año, al contrario que en ejercicios anteriores, el Programa "Verano Joven" no se convoca mediante Orden de la Consejería de Educación y Cultura publicada oficialmente en el Boletín Oficial de Castilla y León, sino que las bases de la convocatoria, junto al proceso de adjudicación de las plazas, vienen esquematizadas en una edición de la Consejería, titulada "Activa 2000".

Esta situación es contradictoria, como ya señalamos, con las convocatorias anteriores, en las cuales, el procedimiento de adjudicación de las plazas se venía estableciendo en una Orden, norma con rango reglamentario, que se publicaba en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Ordenes de la Consejería de Educación y Cultura de 17 de abril de 1998 y de 3 de abril de 1999, respectivamente). En cuanto al cambio de criterio operado por la Consejería de Educación y Cultura para el año 2000, entiendo que supone un menoscabo en los derechos de los ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma, que no pueden tener acceso por medio del Diario Oficial de nuestra Comunidad Autónoma (el BOCyL) a las bases que han de regir la adjudicación de las plazas de deporte y juventud para el verano, sino que han de acudir a un resumen sumario del procedimiento que se publica en una edición de la Consejería, documento del que no está garantizado el acceso a todos los

ciudadanos, ya que la tirada de la publicación está limitada a un número determinado de ejemplares.

Esta falta de publicidad oficial del proceso de adjudicación de las plazas ofertadas a los jóvenes vulnera, a mi entender, uno de los principios generales del derecho más relevantes: la seguridad jurídica. En el mundo administrativo, la incesante proliferación de normas dirigidas a los ciudadanos, su naturaleza predominantemente reglamentaria, su complejidad y dinamismo, y su proyección creciente en todos los ámbitos dificultan extraordinariamente el conocimiento por el ciudadano de la legalidad administrativa, con la consiguiente desorientación y, a veces, indefensión, por lo que cobra especial valor este principio de la seguridad jurídica.

Entiendo, con base en lo expuesto, que el mandato dirigido a los poderes públicos por el art. 48 de la Constitución Española de 1978 de promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, una de cuyas manifestaciones son los Programas de Verano para jóvenes, quedaría satisfecho, en mayor medida, con la publicación oficial de las bases de la convocatoria, en atención al derecho de todo ciudadano a conocer de antemano las reglas que rigen la gestión pública. La seguridad jurídica adquiere en nuestro ordenamiento jurídico carta de naturaleza de principio general del derecho, consagrado constitucionalmente en el art. 9.3.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1994 afirma de manera tajante que "el principio fundamental del derecho a la seguridad jurídica implica en todo caso, la exigencia de la certeza de la norma que ha de ser lo suficientemente clara y precisa, sin dar lugar a ambigüedades, para que sus destinatarios encuentren en ella respuesta adecuada a las dudas que sobre sus derechos, obligaciones y responsabilidades les pudieran acontecer, apartando con dicha certeza la posibilidad de diversas situaciones no queridas ni permitidas por la norma superior, que sirve de cobertura a la disposición reglamentaria en cuestión". Una consolidada línea jurisprudencial (Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de febrero y 3 de mayo de 1990) ha declarado que en el conflicto que se suscita entre la estricta legalidad de la actuación administrativa y la seguridad jurídica derivada de la misma, tiene primacía esta última, por aplicación del principio de protección de la confianza legítima del ciudadano en el actuar de la Administración, criterio que ha sido asumido por la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Europea.

Una vez valorada la conveniencia de que, en aras de conseguir una mayor seguridad jurídica de los ciudadanos, se proceda a dictar una Orden de la Consejería de Educación y Cultura con las bases del procedimiento para la concesión de las plazas de verano para jóvenes, del mismo modo en que se hizo en los años 1998 y 1999, examiné a continuación el modelo utilizado para la concesión de las plazas anteriormente citadas.

De la publicación de la Consejería de Educación y Cultura, denominada "Activa 2000 Joven", se desprende que el proceso de inscripción de los jóvenes para los viajes objeto de la queja se concretó en la adjudicación directa de las plazas. Esta adjudicación se producía en los Servicios Territoriales de Cultura de las distintas Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en las provincias, en fechas que variaban según los Programas, en horario de 9 a 14 horas.

La determinación del sistema de adjudicación directa de las plazas que afectó a las más de trescientas actividades culturales y de ocio ofrecidas a los jóvenes de nuestra Comunidad, suprimiendo el sistema de sorteo utilizado en años anteriores, tuvo como consecuencia más llamativa las largas colas que se formaron en las entradas de los distintos Servicios Territoriales de Cultura (múltiples reseñas de prensa llaman la atención sobre este hecho), dándose, incluso, la circunstancia de que numerosos jóvenes pasaron la noche anterior a la apertura del plazo de presentación de solicitudes en las puertas de las diversas dependencias administrativas, con el fin de obtener el viaje deseado.

Pues bien, el objeto de la queja presentada radica exactamente en los hechos acaecidos el día 8 de junio de 2000 en el Servicio Territorial de Cultura de Burgos. En dicha fecha, uno de los jóvenes que había pasado la práctica totalidad de la noche en la entrada de la Administración ve defraudada su expectativa cuando a los diez minutos de la apertura le comunican que no hay plazas disponibles para el viaje que deseaba realizar (París o Países Bajos), y ello, a pesar de haber pasado toda la noche en la puerta del organismo administrativo. Señala el interesado que "en diez minutos le parece imposible ocupar la totalidad de las plazas convocadas para dicho viaje, salvo que se hayan preadjudicado ilegal o injustamente" o "que los ordenadores de alguna Delegación de la Junta hayan empezado a funcionar antes, habiéndose producido la apertura de esas Delegaciones antes de las nueve horas, tiempo suficiente para quebrantar el reglamento y perjudicar a las personas que esperábamos al plazo legal de adjudicación ocupando esas plazas".

Ante la situación denunciada, se solicitó informe al Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, el cual, informó como señalamos al inicio de la presente Resolución, en fecha 31 de agosto de 2000, que "*por la Dirección General de Juventud se omitió toda regla acerca del sistema de reserva y adjudicación de plazas para la asistencia a las actividades del Programa "Activa 2000", lo que significa que dicho sistema queda al arbitrio de la Dirección General de Juventud, que dicta unas normas al respecto, a fin de que exista un criterio uniforme en todos los Servicios Territoriales de la Comunidad de Castilla y León*". Las plazas ofertadas se adjudicaron directamente por riguroso orden de solicitud a las nueve provincias de la Comunidad de Castilla y León.

Descrita con precisión la situación objeto de la queja, nos planteamos la posibilidad de variar el criterio de adjudicación con el fin de conseguir una mayor satisfacción de los destinatarios de la actuación administrativa, en este caso, los jóvenes, colectivo que ha manifestado su desacuerdo con el modo de actuación de la Administración autonómica en esta cuestión.

Para el examen de la problemática, y sin ánimo de realizar un estudio excesivamente teórico, se partió de lo dispuesto por el art. 1.1 de nuestra Carta Magna que establece que España se constituye como un Estado Social y Democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político. Y fueron los valores superiores de justicia e igualdad, dentro de los cuatro valores explicitados en la Norma Fundamental, los que relacioné con la convocatoria realizada para el verano de 2000, con el objeto de determinar si se había adecuado la convocatoria a los mismos.

Los valores superiores fueron concebidos por el Constituyente como los objetivos máximos a realizar por el Derecho, es decir, como objetivos jurídicos, pero también como objetivos éticos. Brevemente, indicaré que la justicia, en principio, es un concepto ambiguo, que no añade nada a la coherencia de una moralidad positivizada cuyas dos columnas centrales son la libertad y la igualdad. La justicia, concepto del que la doctrina no ha podido, por lo general, encontrar una respuesta adecuada para su definición, se puede considerar, como ya aparecía en el Digesto romano, como "la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo".

Por su parte, el principio de igualdad está reconocido en el art. 14 de la Constitución: Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Este valor de la igualdad, dentro del cual se podría integrar como una manifestación del mismo al valor superior de la justicia, hace referencia a la universalidad de la Ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o consecuencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, como tradicionalmente se ha señalado por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia de 10 de noviembre de 1981). En consecuencia, la igualdad supone en términos prácticos una aplicación igual de la norma para los iguales y una aplicación desigual para los desiguales.

Del examen de la convocatoria realizada el año 2000 pude comprobar que, en principio, no se había cometido ninguna irregularidad administrativa, sin perjuicio de que consideraba que la aprobación de las bases de la convocatoria mediante Orden de la Consejería de Educación y Cultura, con la consiguiente publicación en el BOCyL, respetaría escrupulosamente el principio de publicidad de la actuación administrativa.

No obstante lo anterior, llegué a la convicción de que el sistema de adjudicación directa, determinado como modelo aplicable para el año 2000 no era el más aconsejable, a pesar de que otros sistemas, como el sorteo, empleados otros años, en concreto, en 1998 y 1999, tampoco, en opinión de la propia Administración, fueran considerados eficientes. Este sistema fue criticado por la propia Administración por *"el tremendo desfase que se producía entre las inscripciones presentadas con el número de personas que luego asistieron a las distintas actividades culturales"*.

De lo expuesto hasta el momento, podemos determinar que las dos maneras de adjudicación de las plazas han sido valoradas de forma negativa: la adjudicación directa, por los propios jóvenes de la Comunidad Autónoma y sus padres o representantes legales, que, en algunos casos, a pesar de pasar una noche entera en las entradas de las dependencias administrativas, no vieron satisfecho su anhelo de obtener una de las plazas que se convocaban, bien para el Programa "Activa 2000 Joven", bien para el Programa "Escuela Deportiva de Verano 2000"; por su parte, el sistema de sorteo ha sido valorado negativamente por la propia Administración, por el argumento anteriormente indicado del desfase de inscripciones y participantes.

Desde mi punto de vista, valorando los aspectos positivos y negativos de los dos sistemas utilizados por la Administración autonómica, llegué a la conclusión de que el sistema de sorteo respeta en mayor medida los derechos de los ciudadanos, en concreto, el derecho de igualdad, y no obliga ni a los jóvenes, ni a los familiares de éstos (de los niños/as que deseen participar en el Programa de Escuela Deportiva de Verano) a pasar noches enteras en las puertas de las unidades administrativas, situación ésta que según su parecer les iba a garantizar con total seguridad una de las plazas convocadas y que en determinados casos, al no poder acceder a una plaza, les genera una gran insatisfacción con el actuar de la Administración. Además, con el sistema de sorteo público, a pesar de sus posibles deficiencias, se garantizaría el derecho de los ciudadanos a la transparencia administrativa, de modo que la Administración al gestionar intereses públicos no incurriría en opacidad ni oscurantismo alguno.

El sistema de adjudicación directa, aparte de las larguísimas colas que genera desde muchas horas antes de la adjudicación de las plazas, plantean el problema de la coordinación informática de la Consejería, pudiendo dar lugar, al no estar las plazas divididas por provincias, que un problema informático de cualquier índole pudiera impedir a jóvenes de una determinada provincia el acceso a las plazas convocadas. Este problema resulta tanto más acuciante cuanto en tanto que la convocatoria señala que las plazas se van adjudicando a partir de las nueve de la mañana del día correspondiente, según el Programa respectivo, y que se agotarán a partir de ese momento, lo que en el caso posible de que el sistema informático del

Servicio Territorial de Cultura respectivo no funcione debidamente el día de otorgamiento de las plazas, podría suponer que los habitantes de una determinada provincia no pudieran acceder a las mismas. El problema no sólo se plantearía ante un mal funcionamiento de la red informática, sino por una posible descoordinación temporal, que podría suponer, dada la altísima demanda de estos Programas de ocio y tiempo libre, que algunas provincias no pudieran acceder a estas convocatorias. Finalmente, este sistema de adjudicación informática de plazas redundaría en una falta de claridad y transparencia administrativa no deseable.

Otro argumento que ha sido puesto de manifiesto en varias quejas interpuestas en esta Institución, como ya expusimos anteriormente, es el desacuerdo con el sistema de adjudicación directa de las plazas existentes, pues el sistema establecido por la Junta de Castilla y León resulta arbitrario y perjudica claramente a todas aquellas personas cuyo horario de trabajo coincide con el de atención al público de dicho organismo, al obligarles a pedir permiso en el centro de trabajo para poder presentar la solicitud. Alegan, asimismo, los firmantes de la queja que "existen mecanismos de adjudicación más acordes con las necesidades de los ciudadanos que garantizan la igualdad de oportunidades de todos aquellos que por horario no podamos permitirnos perder una mañana de trabajo, y no parece lógico que sean los propios jóvenes quienes, perdiendo periodo de su horario escolar, vayan a solicitar la adjudicación de las plazas". Desde mi punto de vista, esta reivindicación es totalmente razonable, ya que el sistema de adjudicación directa de las plazas por orden riguroso de espera obliga, o bien a los jóvenes, o bien a sus padres o familiares, a guardar largas esperas en los Servicios Territoriales de Cultura, estando en situación de inferioridad aquellos padres o representantes que por motivos profesionales no puedan disponer del oportuno permiso. También consideré totalmente razonable la solicitud de modificación del sistema de adjudicación de plazas, en orden a evitar que los propios jóvenes que desean acceder a las plazas pierdan parte de su jornada escolar durante el día que ha determinado la Administración autonómica para la adjudicación.

En relación con este argumento contrario al sistema de adjudicación directa de las plazas, dada la ubicación de los Servicios Territoriales de Cultura en las capitales de provincia, está el problema añadido de que todos aquellos ciudadanos de la Comunidad que residan en localidades distintas de las capitales estarán obligados a acudir a las sedes de los Servicios Territoriales con mucha antelación a su apertura si desean obtener una de las plazas. Esta situación podría ser aún más problemática si los ciudadanos residentes en localidades distintas de las respectivas capitales dependiesen de transporte público regular, pues en ese caso llegarían una vez abiertas las oficinas administrativas y ello, dada la gran demanda de las plazas convocadas, supondría, sin ningún género de duda, que no podrían obtener la plaza deseada.

Por otra parte, y en aras de la consecución del principio de igualdad, se estima por esta Procuraduría la conveniencia de articular, tal y como sucedió en otras convocatorias (1998 y 1999), un sistema que tenga en cuenta la distribución territorial de la población de nuestra Comunidad Autónoma, de modo que las nueve provincias tengan plazas asignadas en todas y cada una de las actividades convocadas, proporcionalmente a su población de derecho.

Además del sistema de sorteo, el cual, a pesar de sus deficiencias, coadyuva a la consecución del principio de transparencia administrativa en mayor medida que el sistema de adjudicación directa, se podría plantear una tercera opción en la adjudicación de las plazas. Me estoy refiriendo a una convocatoria en la que se utilice un sistema de baremación de los solicitantes con el mayor número de parámetros posibles, parámetros o criterios que deberían respetar los valores superiores de justicia e igualdad reconocidos en el art. 1 de nuestra Carta Magna.

Entre estos criterios de valoración se podrían incorporar, entre otros, los siguientes:

• El establecimiento de varios tramos por escalones de ingresos netos de la unidad familiar en la que se integre el solicitante, baremando con mayor puntuación a aquellos solicitantes cuya renta ponderada (magnitud consistente en la división de los ingresos de la unidad familiar entre la totalidad de miembros de esa unidad) resultase inferior. Podría resultar interesante el establecimiento de, al menos, cinco tramos de renta con el fin de marcar diferencias entre los solicitantes. Asimismo, e intentando la consecución del valor de la justicia social, se estima conveniente por esta Procuraduría que se utilice el criterio de la renta personal como criterio decisorio en aquellos casos de igualdad de valoración de los interesados en las plazas solicitadas.

• La exclusión de aquellos interesados que hayan realizado alguna de las actividades convocadas en los tres últimos años, con lo que el número de solicitantes se reduciría, al menos, en parte, y se conseguiría que aquellos interesados que no pudieron participar en otras convocatorias vean incrementadas sus posibilidades de acceso.

• La previsión de que solamente un miembro de cada unidad familiar pueda ser participante en las actividades convocadas, de manera que un mayor número de unidades familiares puedan beneficiarse de éstas.

• La exclusión de aquellos solicitantes que obtengan ingresos económicos propios derivados de rendimientos del trabajo personal.

• La discriminación positiva que se podría realizar a favor de los interesados que residan en municipios de menos de 2.000 habitantes, por la carencia de servicios que tienen respecto de los ciudadanos de núcleos urbanos.

• La discriminación positiva que se debería realizar a favor de aquellos solicitantes que tengan la condición de minusválidos, es decir, que tengan reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33%.

• La directa relación del solicitante con la actividad convocada, también podría ser objeto de discriminación positiva. Así, se podría valorar en las actividades deportivas la acreditación de haber estado realizando esa actividad deportiva a lo largo del curso académico, o, por ejemplo, en el Taller de Artes Escénicas del Programa Activa 2000, se podría valorar la participación o integración en grupos de teatro.

Entendía que estos criterios de valoración, los cuales señalé de modo ejemplificativo, y a título de mera sugerencia, respetan los valores superiores de igualdad y justicia y solamente serían de aplicación en aquellos casos en que hubiera más candidatos que plazas convocadas, pues, en caso contrario, nada obstaría a que la Consejería de Educación y Cultura pudiera determinar un sistema de adjudicación directa.

Este sistema, que se planteó por esta Institución como alternativa y superación a los sistemas de sorteo y adjudicación directa utilizados en los últimos años, al igual que los dos anteriores, tiene sus aspectos favorables y desfavorables, pero de un examen global del mismo estimo que se derivan más beneficios que perjuicios. Los aspectos favorables serían la eliminación de las largas colas que año tras año se producen a las puertas de las dependencias administrativas, la supresión de la necesidad imperiosa de coordinar informáticamente la apertura de todos los Servicios Territoriales de Cultura de la Comunidad Autónoma, y la consecución de una mayor justicia social en la adjudicación de las plazas, ya que ésta se produciría en atención a las circunstancias personales del solicitante y no por hechos objetivos, como el estar situado en los primeros lugares de una cola sin la comprobación de ningún requisito adicional. Por el contrario, el aspecto desfavorable se concretaría en una mayor dificultad de gestión administrativa, al tener que comprobarse por los órganos gestores la veracidad de los datos declarados por los solicitantes, a cuyos efectos tendría que solicitarse la documentación acreditativa correspondiente.

Para concluir mi exposición, hice una breve mención al Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 46/2000, de 9 de marzo, cuya finalidad principal, al igual que el Plan de Atención al Ciudadano de 1997, es otorgar una respuesta clara y decidida a la creciente exigencia de los destinatarios principales de las acciones de la Administración Autonómica, los ciudadanos y ciudadanas de Castilla y León, de una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Dentro de los principios básicos del Plan, se establecen como objetivos generales a alcanzar la creación de un proceso de mejora permanente de los servicios prestados por la Administración, la consecución del máximo nivel de calidad posible en la prestación de los servicios públicos y el incremento del nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios públicos que se le prestan. Pues bien, estos objetivos del Plan, a la vista de las múltiples quejas presentadas por el sistema de adjudicación directa de las plazas convocadas, son incumplidos, por lo que procedería valorar la modificación del sistema de adjudicación con el fin de conseguir satisfacer las pretensiones de los ciudadanos, que son, en definitiva, los destinatarios del actuar administrativo.

Examinadas las quejas presentadas y valoradas en profundidad las posibilidades de modificación del sistema de adjudicación de plazas, se remitió a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución:

"1º) Que con el fin de conseguir el cumplimiento por la Administración del principio de publicidad de las disposiciones administrativas de carácter general, se procediera a dictar una Orden de la Consejería de Educación y Cultura de convocatoria de las actividades deportivas y culturales para jóvenes a realizar en el verano de 2001, haciendo constar claramente el proceso de adjudicación de las plazas, del modo que se hizo en los años 1998 y 1999. Esta Orden deberá ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

2º) Que en cumplimiento del valor superior constitucionalmente protegido de la igualdad, se distribuyeran territorialmente las plazas de las actividades organizadas, tanto deportivas, como de juventud, proporcionalmente a la población de derecho de las provincias integrantes de nuestra Comunidad, garantizando la participación de todas las provincias.

3º) Que se valorase por la Consejería de Educación y Cultura, ante los argumentos expuestos, la viabilidad de adjudicar las plazas que, en su caso se convoquen, para las actividades del verano del año 2001, de acuerdo con un sistema que tenga en cuenta, en la mayor medida de lo posible, las circunstancias personales de los solicitantes. Para ello, se podrían utilizar los criterios sugeridos desde esta Institución así como aquellos otros que surjan de la propia iniciativa de la Consejería, siempre con el debido respeto a los valores superiores de igualdad y justicia reconocidos en el artículo 1 de la Constitución Española de 1978.

4º) Que en atención de lo dispuesto en el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se utilice, en caso de no aceptar la propuesta formulada en el apartado anterior, el sistema de sorteo como alternativa al de adjudicación directa, lo que supondría evitar las largas colas que se producen en las entradas de los organismos administrativos los días de otorgamiento de las plazas y conllevaría la consecución efectiva y real del principio de transparencia administrativa, reconocido explícitamente en el artículo 3.2 g) de la Ley 6/1997,

de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado."

He de señalar que esta Resolución no ha sido contestada en la presente fecha por el departamento destinatario de la misma.

2.9. Inclusión de las enseñanzas musicales en las becas convocadas por la Consejería de Educación y Cultura

La queja objeto de esta Resolución se presentó en relación con la Orden de 17 de diciembre de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaban ayudas para estudios universitarios durante el curso académico 1999/2000 (planteada en los mismos términos que la Orden de 3 de octubre de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura), que excluía los estudios de enseñanza musical de Grado Superior, cuando el Real Decreto 1542/1994 establece que son equivalentes a licenciado universitario".

Una vez admitida a trámite la queja presentada, se solicitó a la Consejería de Educación y Cultura informe relativo a la cuestión objeto de la queja. Dicho informe hacía constar lo siguiente:

«En relación con su escrito atinente a qué alumnos del Grado Superior de Música no pueden acogerse a la convocatoria de ayudas para estudios universitarios del curso 1999/2000 (Orden de 17 de diciembre de 1999), informamos lo siguiente:

Según la base Primera, la "convocatoria tiene por objeto convocar ayudas para acciones de apoyo económico a los alumnos que cursen estudios universitarios durante el curso académico 1999/2000 en las Universidades públicas y privadas de Castilla y León, así como en cualquier otra Universidad pública española, siempre que los estudios que curse el alumno no existan en las Universidades públicas de Castilla y León".

En dicha base se requiere que los alumnos reúnan los siguientes requisitos:

- Que cursen estudios universitarios.

- Que estén matriculados en Universidades públicas o privadas.

Las dos características anteriores indican que estamos ante unas enseñanzas universitarias recogidas en la Ley de Reforma Universitaria. En cambio, el escrito de queja alude a estudios de Grado Superior de Música, que una vez superados equivalen a un título universitario.

Los estudios de Música mientras no se termina el Grado Superior, no tienen consideración de enseñanzas universitarias, sino de Enseñanzas Artísticas, dentro de las de Régimen Especial. La mejor prueba de que no son enseñanzas universitarias es el hecho de que están incluidas en la LOGSE (Ley Orgánica 1/1990, de 13 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, título segundo, capítulo primero, sección primera). Sólo una vez terminados los estudios del Grado Superior de música y obtenido el título, el alumno puede ser considerado universitario.»

Una vez expuesto el punto de vista de la Administración a través del informe que acabamos de transcribir, señalé, en principio, que la actuación de la Consejería de Educación y Cultura, mediante Orden de 4 de julio de 2000, denegando la ayuda solicitada por XXX es ajustada a la legalidad al aplicar la Orden de convocatoria, por lo que no incurre en irregularidad alguna. En este sentido, la Orden citada, al desestimar la ayuda solicitada, explicita como motivo de desestimación "no estar matriculado durante el curso 1999/2000 en los centros a que se refiere la Base Cuarta letra a)".

Interpretando en sentido literal la Base Cuarta de la Orden de convocatoria, resulta fuera de toda duda, según su apartado a), que será un requisito necesario para ser beneficiario de las ayudas estar matriculado durante el curso académico en las Universidades públicas y privadas de Castilla y León o en otra Universidad pública española, en el caso de que los estudios que curse el alumno no existan en las Universidades Públicas de Castilla y León. Asimismo, el apartado b) de la Base Cuarta impone como requisito obligatorio "cursar estudios universitarios conducentes a la obtención de los títulos oficiales universitarios señalados en la Base Primera", que son:

1. Los conducentes a la obtención del Título de licenciado, ingeniero, arquitecto, diplomado, maestro, ingeniero técnico y arquitecto técnico, y cuya terminación conduzca a la obtención de un título oficial con validez académica y/o profesional en todo el territorio nacional.

2. Los cursos de adaptación y complementos de formación que puedan existir para titulados de primer ciclo universitario que deseen proseguir estudios de segundo ciclo.

3. Proyecto fin de carrera, siempre que éste sea exigido para la obtención del título, siendo preciso haber superado todas las asignaturas o créditos de la carrera.

Así pues, como señalé anteriormente, entendí que resultaba de plena conformidad a derecho la denegación realizada, ya que los estudios musicales, a pesar de ser considerados como equivalentes a los universitarios, no entran dentro del ámbito de aplicación de los estudios objeto de la subvención que enumera la Base Primera punto 1.2 de la Orden de convocatoria.

Por otra parte, en cuanto a los beneficiarios de las ayudas, cabe deducir que solamente podrían tener la condición de tales quienes estén matriculados en Universidades. Es decir, que no podrían ser beneficiarios aquellos alumnos que no desarrollasen sus estudios en Facultades o Escuelas Universitarias, y ello, independientemente de que los estudios que realicen fueran equiparables desde el punto de vista académico a los universitarios.

La cuestión principal que se planteaba en la queja, y que está directamente relacionada con los razonamientos que acabo de realizar, era la anulación de la Orden denegatoria de la beca. Atendiendo a los argumentos expuestos anteriormente, estimé que no procedía la anulación de la Orden denegatoria de la ayuda, en tanto que el Excmo. Sr. Consejero denegó aquélla, aplicando con pleno rigor la Orden de convocatoria, norma que no preveía las ayudas a destinatarios distintos de los estudiantes de centros universitarios.

Reiterando la conformidad al ordenamiento jurídico de la denegación de las ayudas por estudios de música, al no existir obligación jurídica de la Administración de convocar ayudas para estudios de dicha naturaleza, esta Procuraduría se planteó el problema de si los estudios de música podían tener cabida en próximas convocatorias, junto a los estudios universitarios. En este sentido, y examinada la legislación vigente, entiendo que sí cabría tal posibilidad, tal y como otros ordenamientos y otras Administraciones públicas prevén.

El estudio de las posibilidades de incorporar las ayudas por estudios de música a las ayudas por los demás estudios universitarios ha de partir necesariamente de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que regula la estructura y la organización del sistema educativo en sus niveles no universitarios (art. 3.7), configurando un régimen educativo basado en enseñanzas de régimen general y de régimen especial.

En efecto, de acuerdo con lo afirmado en la Exposición de Motivos de la LOGSE, "se aborda por primera vez en el contexto de una reforma del sistema educativo, una regulación extensa de las enseñanzas de la música y de la danza, del arte dramático y de las artes plásticas y de diseño, atendiendo al creciente interés social por las mismas, manifestado singularmente por el incremento notabilísimo de su demanda". Esta reordenación va encaminada a conseguir, entre otros, el objetivo de conectar las enseñanzas de régimen especial con el resto de las enseñanzas, y, asimismo, se aconseja una organización flexible y específica de las mismas, en orden a "atender a sus propias peculiaridades y proporcionar distintos grados profesionales, alcanzando titulaciones equivalentes a los universitarias", que, en el caso de la música, lo serán a la de Licenciado.

Las enseñanzas artísticas, entre las que se encuentran las musicales, se regulan en el Titulo II de la LOGSE (arts. 38-49), y se definen como aquéllas que tienen como finalidad proporcionar a los alumnos una formación artística de calidad y, además, garantizar la cualificación de los futuros profesionales de la música, la danza, el arte dramático, las artes plásticas y el diseño. Esta enumeración denota claramente un mayor detalle si se compara con la legislación precedente.

Analizando las distintas titulaciones musicales cabe indicar que, una vez concluido el grado elemental, se expide un certificado de estudios elementales. En segundo lugar, la superación del tercer ciclo del Grado Medio da derecho al Título profesional y, por último, quienes superen el Grado Superior obtendrán el título superior en la especialidad correspondiente, que como gran novedad, supone la homologación a efectos académicos y profesionales con la licenciatura universitaria.

En relación con esta última novedad, la LOGSE contempla por primera vez los estudios de tercer ciclo destinados a los titulados superiores en música e insta a las Administraciones educativas a fomentar convenios con la Universidades en orden a facilitar la organización de los estudios de doctorado, cuestión ésta que es manifestación meridiana de la estrecha relación que se produce entre los estudios musicales y los universitarios.

Una vez delimitado el marco general de las enseñanzas musicales, se expuso a continuación la valoración que se debe dar a las mismas, en virtud del desarrollo reglamentario operado por el Real Decreto 1542/1994, de 9 de julio. Esta norma, que viene a reconocer la equivalencia entre los títulos anteriores a la LOGSE y los establecidos en dicha Ley, se dictó de acuerdo con las prescripciones de la Disposición Adicional cuarta, apartado séptimo de la LOGSE y en uso de la competencia estatal de regular las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español, recogida de forma expresa en el art. 149.1.30 de la Constitución y en la Disposición Adicional primera, apartado segundo c), de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE).

Este Real Decreto equipara al título superior de música referido en el art. 42.3 LOGSE y por lo tanto, al de Licenciado Universitario, a efectos académicos y profesionales, las titulaciones siguientes: el título de Profesor y título profesional expedidos al amparo del Decreto de 15 de junio de 1942, los Diplomas de Capacidad correspondientes a planes de estudio anteriores (el establecido por Decreto de 25 de agosto de 1917) y el Título de Profesor Superior expedido de conformidad con el Decreto 2618/1966, de 10 de septiembre.

Por lo tanto, nos encontramos ante una homologación de títulos, ya que se otorga la misma validez académica que el título al que se homologa, e implica el reconocimiento de los efectos profesionales inherentes a este título, lo que en opinión de la doctrina científica ha sido valorado como "un merecido reconocimiento que llega con varias décadas de retraso".

Aludidos los argumentos que justifican la consideración como universitarios de los estudios de música, debo valorar a continuación la problemática legal que se deriva de la citada situación, ya que cabría plantearse si una Ley que regula el sistema educativo no universitario, que comprende tanto las enseñanzas de régimen general como las de régimen especial, puede regular las enseñanzas relativas al Grado Superior de música, estableciendo

unas exigencias de ingreso idénticas a las universitarias (art. 40.3 LOGSE). Por otra parte, esta Ley, en su art. 42.3, homologa y declara a efectos académicos y profesionales la equivalencia de estos estudios con una licenciatura universitaria, además de habilitar al Gobierno para que homologue unas titulaciones que, en realidad no estarían afectadas por la LOGSE, sino por la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, al ser equiparables a los títulos universitarios.

Todo ello trae a debate uno de los problemas educativos que incide negativamente sobre el conjunto de la actividad musical del país: la ordenación académica adecuada de los estudios superiores de música impartidos por los Conservatorios. Se han barajado, en líneas generales, dos soluciones alternativas que, aunque persiguen un mismo objetivo, contienen diferencias sustanciales: por un lado, la integración de las enseñanzas musicales de Grado Superior en la estructura académica universitaria; por otro, el reconocimiento universitario de las enseñanzas superiores de música sin ninguna vinculación orgánica con la Universidad.

En relación con esta cuestión, hice una sucinta referencia a dos regulaciones que, a mi juicio, constituyen un paso clarificador que nos acerca más al mundo universitario y, en consecuencia, a la normalización de las enseñanzas musicales:

1) El Real Decreto 1220/1992, de 2 de octubre, procedió a la pertinente adecuación de los Conservatorios Superiores de Madrid y Salamanca, configurándolos como centros encargados de la organización e impartición del Grado Superior de las enseñanzas de música.

2) El Real Decreto 616/1995, de 21 de abril, aprueba una nueva Licenciatura de Historia y Ciencias de la Música. Pues bien, de acuerdo con lo preceptuado en la Orden de 21 de septiembre de 1995, al segundo ciclo de esta enseñanza podrán acceder quienes hayan superado los tres primeros cursos del Grado Superior del conservatorio, con algunos complementos de formación establecidos en la Orden. En consecuencia, esta norma vendría a establecer una equivalencia entre los tres cursos de Grado Superior de conservatorio y la Diplomatura, siendo perfectamente viable su conexión directa con la enseñanza universitaria.

De lo hasta aquí expuesto, queda sentado el criterio de asimilación académica entre los estudios de música realizados en los conservatorios y los estudios universitarios, de modo que entiendo que deberían acometerse las reformas necesarias para que los estudios musicales de Grado Superior sean objeto de ayudas públicas al igual que los realizados en Centros Universitarios.

Otra cuestión de capital importancia, desde mi punto de vista, es si la exclusión de los estudiantes de música de la convocatoria de ayudas para estudiantes universitarios constituye una vulneración del principio de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución Española de 1978, vulneración que se produciría en tanto que el art. 1 del Real Decreto 1542/1994, de 8 de julio, y el art. 42 de la LOGSE establecen que los títulos de música de Grado Superior son equivalentes a todos los efectos con el de Licenciado universitario. En este sentido, podría pensarse que este principio de igualdad pudiera ser quebrantado al darse un tratamiento desigual a dos colectivos que, según alega la presentadora de la queja, tienen las mismas condiciones en el supuesto denunciado: Convocatoria de ayudas limitada a un sector de estudiantes (los universitarios), estando excluidos otros, los cuales, según la Ley, tienen condiciones equivalentes, a todos los efectos, con los que son destinatarios de las ayudas.

Este principio de igualdad, garantizado en el art. 14 de la Constitución comprende varios aspectos, siendo los dos más importantes la igualdad en la Ley y la igualdad en la aplicación de la Ley, aspectos que se diferencian entre sí radicalmente. La necesidad de efectuar la diferenciación apuntada ha sido una constante en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, advertida ya desde sus primeras sentencias.

En toda cuestión de igualdad se plantea siempre el mismo problema: Para que pueda concluirse que una persona o un conjunto de ellas están discriminadas, hace falta que otras se encuentren en mejor posición y disfruten de un régimen jurídico más favorable. Sin "término de comparación", expresión acuñada por el Tribunal Constitucional, no hay, así pues, desigualdad posible, ni mucho menos discriminación. En el caso que nos ocupa, estamos ante dos colectivos distintos: los estudiantes de Centros universitarios y los estudiantes que realizan estudios equivalentes a los universitarios, pero que no asisten a Centros universitarios, por lo que entiendo que no se ha vulnerado el principio de igualdad reconocido en nuestra Carta Magna, en tanto que dicho principio tiene como primer y fundamental presupuesto el tratamiento igual para los iguales y el tratamiento desigual para los desiguales.

Reiterando de nuevo que las enseñanzas musicales no tienen la consideración de universitarias, sino la de enseñanzas equivalentes a las universitarias, estimé la conveniencia de señalar que en otras Administraciones Públicas se han incluido los estudios del Grado Superior de Música como estudios comprendidos dentro del ámbito de aplicación de las becas y ayudas, precisamente por su carácter análogo a los universitarios.

Valga como ejemplo la Orden del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de 15 de junio de 2000, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para el curso académico 2000-2001, para alumnos de niveles postobligatorios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad Autónoma. Esta Orden, en su art. 1, comprende las becas o ayudas para realizar en el presente curso académico cualquiera de los estudios siguientes:

- Maestro, Ingeniero Técnico y Arquitecto Técnico.

- Curso de preparación para acceso a la Universidad de mayores de 25 años impartido por las Universidades no presenciales.

- Los conducentes al título de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto, Diplomado, Cursos de adaptación que puedan existir para titulados de Primer Ciclo Universitario que deseen proseguir estudios superiores oficiales.

- Arte Dramático, Grado Superior de Música, y Restauración y Conservación de Bienes Culturales.

- Estudios de Turismo, cursados en Escuelas Oficiales o Escuelas adscritas a las mismas.

- Estudios cursados en los Institutos Nacionales de Educación Física conducentes a la obtención de un título oficial.

- Curso de Orientación Universitaria y primero y segundo cursos de Bachillerato.

- Formación Profesional de segundo grado y curso de Enseñanzas Complementarias y Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior.

- Enseñanzas de los grados elemental y medio de Música y Danza, Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior de Artes Plásticas y Diseño y Enseñanza de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.

- Estudios religiosos.

- Estudios de idiomas realizados en Escuelas Oficiales de titularidad de las Administraciones Públicas, incluida la modalidad de distancia.

- Estudios militares.

- Los demás estudios especiales, siempre que respondan a un plan de estudios o currículo aprobado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o por las Comunidades Autónomas en pleno ejercicio de sus competencias en materia educativa y cuya terminación conduzca a la obtención de un título académico oficial con validez académica y/o profesional en todo el territorio nacional.

Para los alumnos que ostenten la consideración de becarios, el art. 3.1 de la Orden indica que la beca tendrá los siguientes componentes:

a) Ayuda compensatoria.

b) Ayuda para gastos determinados por razón de la distancia entre el domicilio familiar del becario y el Centro docente en que realice sus estudios, o el centro de trabajo en que realice sus prácticas.

c) Ayuda para gastos derivados de la residencia del alumno, durante el curso, fuera del domicilio familiar.

d) Ayuda para gastos determinados por razón del material escolar necesario para los estudios.

e) Ayudas para los gastos generados por los precios públicos por servicios académicos, para la realización de estudios universitarios y para el resto de los alumnos que cursen sus estudios en centros estatales.

f) Ayuda para gastos determinados por razón de la condición jurídica del Centro Docente y de su régimen de financiación, en el nivel de Enseñanzas Medias.

No solamente la Administración del Estado ha procedido a convocar ayudas para los alumnos que cursen estudios musicales, sino que algunos Entes Autonómicos han actuado en igual sentido. Así, la Comunidad Foral de Navarra, aprobó por Orden Foral 243/2000, de 15 de junio, del Consejero de Educación y Cultura (Boletín Oficial de Navarra nº 85, de 14 de julio de 2000), la Convocatoria General de becas para el curso 2000/2001, en los niveles medios y universitarios. En la norma segunda de dicha convocatoria, se incluyen como estudios que podrán ser objeto de beca o ayuda el Grado Elemental y Medio de los estudios de Música y Danza de las Enseñanzas regladas en la LOGSE y el Grado Superior de Conservatorios de Música, Escuelas Superiores de Arte Dramático, Canto, Danza y Escuela de Restauración que gocen de reconocimiento oficial.

Habiendo estudiado hasta el presente momento la legislación vigente en la materia, que considera equivalentes los estudios de música a los estudios universitarios, tanto por vía de la LOGSE, como en su desarrollo reglamentario, y analizadas las convocatorias de ayudas efectuadas por otras Administraciones Públicas territoriales para el presente año académico, en concreto, las de la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Navarra, las cuales incluyen dentro de su ámbito de aplicación un amplio abanico de estudios, entre los que están los musicales, recomendé, habida cuenta de lo expuesto, que procedería dar un tratamiento común a los estudios musicales y a los estudios que se desarrollen en Centros propiamente universitarios, a efectos de las ayudas que se pudieran conceder.

Partiendo de una interpretación literal del texto de la Orden de 17 de diciembre de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocan ayudas para estudios universitarios durante el curso académico 1999-2000, reiterada en idénticos términos por la Orden aplicable al año académico 2000/2001, determiné que era conforme a la legalidad vigente la denegación de las ayudas para los estudiantes que no realizasen sus estudios en Universidades de Castilla y León o en otras Universidades públicas españolas, en el caso de que los estudios cursados no tuvieran impartición en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. No obstante lo anterior, y en atención a los argumentos desarrollados a lo largo de la presente Resolución, valoré la conveniencia de que las próximas convocatorias de ayudas pudieran acoger no solamente los estudios desarrollados en Centros Universitarios, sino también aquellos otros equivalentes a éstos, a pesar de que no se impartieran en las Universidades sitas en la Comunidad Autónoma.

Esta necesidad de prestar ayudas a los estudiantes de música se hace más patente en nuestra Comunidad Autónoma, ya que sólo existe un Conservatorio a lo largo del territorio de la región que imparta el ciclo Superior, en concreto, el Conservatorio de Salamanca, único centro que imparte dicha formación musical superior, comúnmente conocida como "virtuosismo", lo que significa que los mejores y más prometedores alumnos de la Comunidad Autónoma tendrán que desplazarse y, en la gran mayoría de los casos, residir en dicha localidad, lo que implica unos elevados gastos de estancia. Por ello, y con el objeto de mantener el capital humano dela Comunidad Autónoma de Castilla y León, insistí en que sería deseable una política de apoyo a estos jóvenes, a pesar de que en sentido estricto no realicen sus estudios en una Facultad o Escuela Universitaria.

Finalmente, se hizo una breve referencia al Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 46/2000, de 9 de marzo. Este Plan tuvo su antecedente en el Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 30 de octubre de 1997, mediante el que se aprobó el Plan de Atención al Ciudadano (BOCyL nº 221, de 17 de noviembre de 1997), Plan cuya finalidad era otorgar una respuesta clara y decidida a la creciente exigencia de los destinatarios principales de las acciones de la Administración Autonómica, los ciudadanos y ciudadanas de Castilla y León, de una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Según expone el propio texto del Plan, "las técnicas de gestión de Calidad Total, han venido desarrollándose durante las últimas décadas en el ámbito de las organizaciones privadas como respuesta a la necesidad de competitividad y satisfacción de sus clientes y usuarios, clientes que en el ámbito de los servicios públicos serán los ciudadanos". Estas técnicas se fundamentan en principios con una clara vocación humanista y tratan de lograr la satisfacción del cliente como eje de la actividad de la organización administrativa, considerando que toda mejora ha de estar orientada hacia el cliente, para así crear una dinámica de progreso continuo.

El Plan Marco destaca como uno de sus principios básicos que los destinatarios de los objetivos y actuaciones del Plan son tanto los ciudadanos como los propios empleados públicos e indica como uno de sus objetivos generales a alcanzar el incremento del nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios públicos que se le prestan.

Ante lo expuesto, y dado el carácter dual o doble de los destinatarios del Plan (los ciudadanos y los empleados de la Administración), esta Institución ha interpretado que dicho Plan Marco trasciende la organización burocrática interna de la Administración autonómica y que, en consecuencia, va más allá de la misma. Por ello, y con base en el Plan, podría justificarse el reconocimiento de ayudas a los estudiantes de música como una mejora en el actuar administrativo, que, al mismo tiempo, redundaría en una mayor satisfacción de los ciudadanos, los cuales son considerados, tal y como anteriormente señalamos, destinatarios del Plan.

Determinada la igualdad de condiciones de los estudios musicales y de los estudios impartidos en Facultades y Escuelas Universitarias, se remitió a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución:

"1º) Que en las próximas convocatorias de ayudas para estudios universitarios se incluyan dentro de su ámbito de aplicación los estudios musicales de Grado Superior, dado su reconocimiento legal como equivalentes a todos los efectos con las Licenciaturas Universitarias, tal y como se realiza en otras Administraciones públicas territoriales.

2º) Que se remita a la Consejería de Economía y Hacienda, para el ejercicio presupuestario de 2001, un estado de gastos en el que se solicite, dentro de las disponibilidades presupuestarias, crédito suficiente para la concesión de ayudas para los estudiantes de Música, con objeto de mantener el capital humano de nuestra Comunidad Autónoma y lograr un sistema de formación académica de calidad."

2.10. Expedientes disciplinarios

La cuestión planteada por el colectivo reclamante en el escrito de queja era la decisión de cierre de la Información Previa y la no apertura de expediente disciplinario a un trabajador del Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos de Salamanca (en adelante CAMP), por los presuntos malos tratos causados a una usuaria del Centro.

Consideraban los reclamantes que esta decisión de no incoar expediente disciplinario es incorrecta. Señala el presentador de la queja que "en este caso concreto de abuso y malos tratos, debiera haber existido algún tipo de sanción que sirviera como escarmiento y ejemplo para todo el personal restante".

Finalmente, se denunciaba que con la decisión de no incoar expediente disciplinario a D. XXX, se deja en entredicho la autoridad de la Responsable de Área, que fue quien denunció los hechos.

En contestación al requerimiento realizado por esta Procuraduría, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales competente por razón del territorio remitió informe concerniente a los hechos denunciados, que transcribimos en su integridad por la relevancia de su contenido, y en el que se hace constar lo siguiente:

«Se recibe en esta Gerencia Territorial un escrito en el que se nos relatan unos hechos acaecidos en el citado centro, según los cuales, XXX, habría ejercido violencia sobre una usuaria del referido centro.

Al objeto de determinar con la mayor precisión posible los hechos susceptibles de motivar la incoación de un posible procedimiento disciplinario, así como la identificación de la persona o personas presuntamente responsables, se acuerda, por este Gerente Territorial, la apertura de un período de información Previa, designándose a la técnico jurídico de la Gerencia de Servicios Sociales, para la realización de cuantas actuaciones fueran necesarias a tal efecto.

Al mismo tiempo, se le envía una carta a la madre de la usuaria supuestamente agredida, poniendo en su conocimiento los hechos denunciados, así como la apertura del período de Información Previa.»

La asesora jurídica, en uso de las facultades que se le habían otorgado, cita a una comparecencia, en su calidad de testigos presenciales, a tres empleados del CAMP, y a la madre de una de las usuarias del centro.

Igualmente se cita al médico y al psicólogo del CAMP.

A la vista de las investigaciones realizadas, la técnico jurídico propone el cierre de las Informaciones Previas y la no apertura de expediente disciplinario, dado que según las declaraciones coincidentes de todos los testigos presenciales, el trabajador se limitó a intentar levantar a la usuaria, que se encontraba tirada en el suelo, agarrándola de los brazos y tirando de ella hacia arriba.

Por su parte, el médico del CAMP manifiesta que, explorada la usuaria el mismo día que ocurrieron los hechos referidos, no se encontró ninguna lesión física en su cuerpo, salvo las que ya tenía por caídas anteriores, ya que la misma padece una epilepsia focal y una deficiencia mental severa.

Valorados los hechos expuestos, este Gerente Territorial acuerda, por Resolución de fecha 13 de noviembre de 2000, el cierre de Informaciones Previas y la no apertura de expediente disciplinario al maestro de taller.

Una vez descrita la situación objeto de la queja y el informe de la Administración sobre las decisiones adoptadas, abordamos el estudio de la problemática suscitada desde dos puntos de vista: el formal y el material.

En cuanto a la primera cuestión, la formalidad de la decisión adoptada, del calendario de actuaciones se podía deducir una actuación irregular de la Administración, puesto que la resolución de cierre de las Informaciones Previas y no iniciación de expediente disciplinario se había producido en fecha anterior a todas las actuaciones investigadoras.

Irregularidad que, si derivaba de un error material en la fecha transcrita (el día 13 de noviembre de 2000), debería subsanarse por la vía del artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Una vez explicada la irregularidad existente en la fecha de resolución de Cierre de Información Previa, examiné el fondo o aspecto material de la Resolución adoptada por esa Gerencia Territorial de Servicios Sociales, es decir, la valoración realizada para tomar la decisión de no incoar expediente disciplinario.

En este sentido, inicié mis consideraciones indicando que, salvo la problemática de las fechas que he significado anteriormente, el procedimiento se tramitó de conformidad a la legislación aplicable.

No obstante, el primer problema se planteaba en cuanto a las personas que comparecieron ante la Técnico Jurídico de la Gerencia Territorial que fue designada para practicar la Información Previa a la apertura del expediente disciplinario.

Visto el informe remitido por la Responsable de Área del CAMP al Director del Centro, por el que se denunciaban los hechos acaecidos el día anterior, pude comprobar que todas las personas que se enunciaban en el citado informe fueron llamadas a prestar declaración, excepto la trabajadora social, la cual, según el citado informe, fue la primera persona que tuvo contacto después de los hechos con la Responsable de Área. Si bien es cierto que se podría considerar que la declaración de la trabajadora social no era imprescindible, al no ser testigo directo de los hechos, no hubiera resultado en modo alguno inconveniente su comparecencia, al objeto de que manifestara su versión sobre el estado de agitación y nerviosismo que llevó a la Responsable de Área a moverse por diferentes zonas del Centro en busca de ayuda, según consta en el escrito de denuncia de los hechos.

La segunda consideración que realicé en cuanto al fondo del asunto se refería a la siguiente aseveración que se realizaba en la Resolución de Cierre de Actuaciones Previas y no apertura de expediente disciplinario: según las declaraciones coincidentes de diversos testigos presenciales, la usuaria se encontraba tirada en el suelo en las dependencias de la entrada del Centro, y D. XXX intentaba levantarla, agarrándola de los brazos y tirando de ella hacia arriba, mientras gritaba y se resistía a moverse.

Desde mi punto de vista, al contrario que en la Resolución adoptada, entendía que sí existía causa o motivo para incoar expediente disciplinario, dado que el psicólogo del Centro había dado previamente unas normas concretas para actuar ante los comportamientos de la usuaria maltratada, normas que el trabajador sometido a Información Previa incumplió.

Para concluir lo relativo a la responsabilidad disciplinaria de D. XXX, hice referencia al artículo 75 del Convenio Colectivo, precepto que después de señalar los plazos de prescripción de las faltas, indica que en todo caso las faltas prescribirán a los seis meses de haberse cometido.

La última cuestión que guardaba relación con la queja suscitada se refería al escrito presentado por el colectivo interesado, en el que se denunciaban fundamentalmente las siguientes cuestiones:

- Los usuarios discapacitados del Centro CAMP están pasando a un segundo o tercer lugar de preocupación o preferencias en dicho Centro, y no se tiene en cuenta que no existe en ese Centro otra gestión más preferente que el cuidado, dedicación y respeto que deben tener los empleados para con los enfermos.

- Se está observando por los padres y familiares de los usuarios una atmósfera enrarecida y tensa existente entre el personal empleado del Centro.

En relación con este escrito, se recordó a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, desconociendo si se había realizado una contestación expresa al mismo, que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. Esta obligación se corresponde con el derecho de los administrados a obtener una resolución expresa en todas y cada una de las cuestiones planteadas (artículos 89.1 y 113.3 LRJPAC).

Este derecho de los administrados a obtener una resolución expresa de sus solicitudes se entiende sin perjuicio del derecho genérico de participación en los asuntos públicos, que revestirá mayor relevancia, si cabe, en aquellos Centros Públicos en los que se integren disminuidos psíquicos y sensoriales, colectivo que será objeto de especialísima atención por los poderes públicos, los cuales deberán realizar políticas de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de discapacitados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución.

Finalmente, hice una escueta referencia al Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 46/2000, de 9 de marzo. La disposición adicional primera del Decreto señala que la Gerencia de Servicios Sociales elaborará su respectivo Programa de Mejora y Calidad, si bien éste se habrá de integrar en el Programa Departamental de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Este Plan Marco tiene como tres de sus objetivos fundamentales:

• Crear un proceso de mejora permanente de los servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

• Alcanzar el máximo nivel de calidad posible en la prestación de los servicios públicos.

• Incrementar el nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios públicos que se le prestan.

Examinado el escrito presentado por el colectivo firmante de la queja, pude comprobar que estos objetivos básicos del Plan Marco, cuya finalidad principal es lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos y dar una respuesta clara y decidida a las exigencias de los destinatarios principales de los servicios públicos, no se están cumpliendo en el Centro CAMP, hecho de suma gravedad en un Centro Público en el que sus usuarios son discapacitados psíquicos y sensoriales, sin duda, uno de los colectivos más necesitados de apoyo en la sociedad actual.

Valorados todos los razonamientos señalados, estimé oportuno remitir la siguiente Resolución a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales:

«1º) Que se valore, con base en los argumentos expuestos, la procedencia de incoar expediente disciplinario a D. XXX por los hechos acaecidos, los cuales podrían ser constitutivos de falta grave del artículo 70 del I Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

2º) Que se exija a todo el personal que preste servicios en el CAMP un riguroso cumplimiento de lo establecido en el informe técnico emitido por el Psicólogo del Centro respecto a las actuaciones a seguir con la usuaria presuntamente maltratada.

3º) Que, en el caso de que no se halla realizado contestación expresa del escrito registrado en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, se procediera a resolver expresamente la misma en virtud de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

4º) Que ante la situación denunciada por los padres de los usuarios del Centro, sobre el mal funcionamiento del mismo, y en atención a lo dispuesto en el Decreto 46/2000, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se adopten por esa Gerencia Territorial las medidas pertinentes, con el fin de conseguir que los usuarios vean satisfechas las demandas que realicen del servicio público.»

2.11. Protección de lenguas distintas al castellano en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

No puede desconocerse que la lengua tiene un alto componente de espontaneidad y que el destino de la lengua como vehículo de la comunicación depende de varios factores y no sólo de una determinada protección oficial por las Administraciones Públicas. Es decir, la

utilización de una determinada lengua dependerá, en gran medida, de las costumbres y usos del lugar y no de la imposición de una lengua oficial por los poderes públicos.

Esta circunstancia tiene gran interés en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la cual, teniendo como lengua oficial al castellano, no puede obviar que en diversas partes de la geografía regional se utilizan otras lenguas distintas de la castellana como instrumento de comunicación entre los ciudadanos. Aquí nos vamos a referir a la lengua gallega, que es de uso habitual y común por algunos ciudadanos de la Comunidad, en concreto, en la comarca de Sanabria en Zamora y en la Comarca del Bierzo en León.

El art. 3.1 de la Carta Magna establece que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla, precisando el párrafo tercero de dicho precepto, en el sentido aludido en el Preámbulo, que la riqueza de las modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

Aunque no reconocido expresamente en la Constitución como derecho humano, parece claro que hay que admitir que el derecho de usar la propia lengua es un derecho humano en su estricto y verdadero sentido, esto es, un derecho que el hombre trae consigo al nacer y que existe, por tanto, con independencia de que esté o no reconocido por la Constitución. En este sentido, el Tribunal Federal de Suiza, ha declarado que estos derechos forman parte de las "libertades constitucionales no escritas". Por si este dato no se considerase definitivo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, ratificado por el Estado español en 1977, reconoce en su art. 27 el derecho de las minorías lingüísticas a emplear su propio idioma.

Por su parte, la Constitución Española en su art. 3.2 ha determinado que las demás lenguas españolas serán también oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

El Preámbulo de la Constitución Española de 1978 proclama ya la voluntad de la nación española de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Esta declaración implica que si bien la lengua castellana es un valor esencial de la identidad de Castilla y León, ello no debería ser óbice para que nuestra Administración regional adoptara medidas de apoyo y promoción a la utilización de lenguas distintas al castellano en el territorio de la Comunidad, en defensa de aquellos ciudadanos que las utilizaran como cauce habitual de comunicación interpersonal en su vida diaria.

Nuestra Comunidad Autónoma, si bien no declara ninguna lengua cooficial en su territorio junto al castellano, en la reforma de su Estatuto de Autonomía operada por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, ha incorporado a su articulado, en atención a las circunstancias anteriormente apuntadas, la siguiente referencia: "Gozarán de respeto y protección la lengua gallega y las modalidades lingüísticas en los lugares en que habitualmente se utilicen".

Esta referencia encuentra su justificación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la existencia de diversas zonas de la región con un alto porcentaje de gallego-hablantes, lo que ha dado lugar a diversas reivindicaciones.

Así, el Ayuntamiento de Vega de Valcarce (León) aprobó por unanimidad el día 24 de febrero de 2001 una moción en la que se solicitaba a la Junta de Castilla y León el reconocimiento de la lengua gallega como idioma propio y cooficial del municipio junto al castellano. Se considera por el citado municipio que "la lengua gallega es patrimonio de la zona" y se pretende la modificación de los rótulos de los pueblos para que se identifique a los pueblos tanto en gallego como en castellano. La moción del Ayuntamiento de Vega de Valcarce no ha tenido continuidad, al menos por el momento, en el resto de municipios del Bierzo-Oeste, los cuales consideran justa la necesidad de preservar la identidad lingüística, recuperar los nombres de raíces gallegas y reivindicar la enseñanza del gallego, pero al margen de una posible declaración de cooficialidad. En este sentido, la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ha entendido que la decisión municipal de cooficialidad de la lengua gallega no tiene encaje en el ordenamiento jurídico español, al contrario que la promoción y defensa de la lengua gallega en las zonas de la Comunidad Autónoma en las que tradicionalmente se viene utilizando, cuestión ya reconocida expresamente en nuestro estatuto de Autonomía tras la reforma de 1999.

Por otra parte, el colectivo Fala-Ceibe ha reclamado una Ley regional de promoción del gallego en la Comunidad de Castilla y León, que abriría la puerta al uso del gallego en las Corporaciones Locales como segundo idioma, a título informativo, sin llegar a ser oficial, con menos derechos jurídicos que el castellano. También se reclama, en este caso, al Consejo Comarcal del Bierzo un Servicio de Normalización Lingüística para apoyar con traductores a los funcionarios de los municipios del Bierzo Oeste en el uso de los dos idiomas y medidas para el hermanamiento cultural con municipios gallegos. Esta reivindicación, que se encauzaría, según el colectivo reclamante, a través de la iniciativa legislativa popular, se constituye como una mera declaración de voluntad sin efecto jurídico alguno.

Este Procurador del Común, deseando manifestar su sensibilidad e interés hacia la problemática expuesta, y habiendo comprobado en la lectura y examen de la prensa regional diaria la noticia de la preparación de un convenio marco entre los Gobiernos de las Comunidades

Autónomas de Castilla y León y Galicia con el fin de contribuir al desarrollo de la previsión contenida en el art. 4.2 del Estatuto de Autonomía, se dirigió en fecha 6 de noviembre de 2000 al Excmo. Sr. Consejero de Educación y Cultura para que informara sobre la veracidad de la noticia publicada, así como de la situación actual del acuerdo, no remitiéndose aún la información requerida al respecto.

Asimismo, esta Procuraduría ha estimado oportuno iniciar una actuación de oficio el día 12 de marzo de 2001, relativa a la implantación de la lengua gallega como asignatura optativa en las escuelas de la Alta Sanabria. Esta cuestión tiene su origen en la aprobación por asentimiento de la Comisión de Educación y Cultura de las Cortes de Castilla y León de una proposición no de Ley, cuyo texto fue consensuado por todos los Grupos Parlamentarios, en la que se instaba a la Junta de Castilla y León a implantar la enseñanza del gallego como asignatura optativa en los territorios donde es habitual su uso, en concreto, en las localidades de León y Zamora en las que se habla gallego generalizadamente, para el curso académico 2001-2002.

2.12. Problemática del Condado de Treviño

Aparte del continuo seguimiento de las diferentes notas de prensa aparecidas a lo largo del año, con fecha 3 de octubre de 2000 se dirigió por esta Institución un escrito al Ayuntamiento de la Puebla de Arganzón, previa conversación telefónica del Procurador del Común con el Alcalde de la localidad, relativo a la existencia de determinadas pintadas, con amenazas para personas, en ese término municipal.

A la vista del escrito del reclamante (al que se adjuntaban fotografías) se acordó poner en conocimiento del Ayuntamiento tales hechos a fin de que se adoptaran las medidas oportunas para su eliminación.

Sin embargo, dada la posibilidad de que hechos como el ocurrido pudieran volver a producirse y, con independencia de su contenido político, se estimó conveniente por nuestra parte que se recogiera en la correspondiente ordenanza municipal -si no lo estuviere- la prohibición de realizar cualquier tipo de acción que pudiera afectar al decoro u ornato de lugares de uso público así como aumentar la vigilancia y control por parte de la Corporación Municipal llevando a cabo las inspecciones y comprobaciones necesarias. Todo ello en la medida, como no podía ser de otra manera, de las posibilidades materiales y personales de esa Corporación.

Con fecha 15 de diciembre de 2000 se remitió nuevo escrito al Ayuntamiento de la Puebla de Arganzón encontrándonos a la espera de su respuesta.

CONSIDERACIONES GENERALES

DEPARTAMENTO I

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA

1. FUNCIÓN PÚBLICA

Las quejas relativas a la Función Pública han aumentado, debido al flujo de funcionarios recientemente transferidos en virtud del Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria.

Precisamente, un elevado número de quejas han sido presentadas por profesores de enseñanza no Universitaria, descontentos con actuaciones de la Consejería de Educación y Cultura, dejando patente la problemática que arrastra el colectivo docente integrado recientemente en esta Comunidad.

Así por ejemplo, profesores de Enseñanza Secundaria que están en expectativa de destino, que llevan varios años como provisionales, denuncian que cada comienzo del Curso Escolar cambian de destino, sin posibilidad de arraigarse definitivamente en una localidad determinada. Se hace necesario que, por parte de la Administración, se resuelva esta situación regulando de forma expresa la situación del colectivo en dicha expectativa.

Profesores Interinos, tanto de Enseñanza Secundaria como de Primaria, han presentado quejas, unas referidas a la norma aplicada para puntuar su lugar en la lista de interinos, y otras referidas a la forma en que se ha desenvuelto todo el proceso de adjudicación de destinos, pues han tenido que estar pendientes de los resultados de cada una de las provincias de la Comunidad para llegar a saber su destino, perdiendo en algunos casos la oportunidad de obtenerlo, aun cuando tenían puntuación suficiente. En este sentido, la Consejería de Educación y Cultura debería arbitrar un sistema de listas más operativas, que facilitaran a los profesores interinos la obtención de destino en la provincia de su elección.

Profesores de Enseñanza Secundaria, con destino definitivo en un IES (Instituto de Enseñanza Secundaria), que no tienen horas lectivas en su centro de destino y son desplazados a otros, dependiendo estos desplazamientos de arreglos de última hora, han denunciado que sufren pérdida real de su destino definitivo, suponiéndoles volver a padecer la situación de provisionalidad y precariedad en el trabajo, imposibilidad del desempeño de cargos a los que sí podían optar en su centro de destino, pérdida de la prelación en el departamento al que se incorporan, etc. A juicio de esta Institución, una solución

podría ser que, mientras no se resuelva la situación de este colectivo de profesores desplazados, no se ofertaran aquellas asignaturas afectadas a los concursos de traslados de Enseñanza Secundaria, y establecer la adscripción de este profesorado mediante concursos internos en cada localidad.

Por otra parte, se ha constatado la necesidad, de que por parte de la Junta de Castilla y León se valore la posibilidad de establecer un seguro de responsabilidad civil que ampare las actuaciones del personal docente.

En otro orden de cosas, al Profesorado no Universitario de la Comunidad de Castilla y León, en el año 2000, no le ha sido aplicado el Reglamento de Distinciones del Personal Funcionario de la Comunidad de Castilla y León. Somos conscientes de las peculiaridades del colectivo docente, pero parece lógico pensar que los docentes tienen el mismo derecho que el resto de los funcionarios de la Comunidad a que le les aplique dicho Reglamento. La Administración Educativa debería implantar la aplicación del mismo, o establecer uno especial para los docentes.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES

En materia de responsabilidad patrimonial, la reticencia de los Ayuntamientos a la hora de proceder a la incoación del expediente para la determinación de la procedencia de las reclamaciones por daños y perjuicios presentados por los vecinos, resulta generalizada dentro del ámbito territorial de nuestra comunidad autónoma.

Especialmente dificultosa resulta la intervención del Procurador del Común en los expedientes en los que se aprecia una regularidad formal de la actuación municipal, es decir, en los que la Corporación local ha seguido el procedimiento reglamentariamente establecido para su tramitación, aunque el interesado se muestra disconforme con el resultado del mismo.

En algún caso aislado, se pudo apreciar que la desestimación de la indemnización de daños y perjuicios a los reclamantes se basaba en la inexistencia de alguno de los requisitos que exige la jurisprudencia para su apreciación, aunque del expediente se derivaba lo contrario, si bien en la mayoría de las reclamaciones esta Institución intenta velar por la regularidad procedimental de los expedientes.

En cuestiones de expropiación forzosa, también se han detectado casos en los que los expedientes no han sido incoados, habiendo acudido las Administraciones locales a vías de hecho. Las actuaciones de puro hecho de la Administración generan problemas en la práctica que finalmente se reconducen, más que a un tema de expropiaciones forzosas irregulares, a una cuestión de responsabilidad patrimonial de la Administración, pues la pretensión de los perjudicados es la de obtener el resarcimiento que la vía de hecho comporta y a ello van dirigidas algunas de las resoluciones de esta Institución.

Los concejales de algunas Corporaciones Locales siguen padeciendo dificultades, o negativas, por parte de los Alcaldes para el acceso a la información o documentación que solicitan en el ejercicio de las funciones propias de sus cargos. En otras ocasiones, se vulnera su derecho de participación en asuntos públicos, al no convocarse las sesiones de los órganos colegiados del Ayuntamiento.

Por otro lado, el derecho a la información y documentación que tienen reconocido los concejales en sus respectivos Ayuntamientos no puede ser ejercido de forma tal que los servicios administrativos municipales queden afectados en su buen y regular funcionamiento, debiéndose compatibilizar aquel con el normal discurrir de las tareas administrativas municipales, evitando que éstas se colapsen.

Existen Ayuntamientos en el medio rural, con escasez de recursos personales y materiales, que se ven imposibilitados para satisfacer con prontitud la tramitación y despacho ordinario de los expedientes, las solicitudes de información y documentación que formulen los concejales, dado el volumen de aquéllos y el reducido espacio de tiempo de que disponen en muchas ocasiones para posibilitarlas. De todos modos, si bien ello resulta comprensible, tampoco pueden estas razones amparar actuaciones ilegales.

Esta Procuraduría dentro de la complejidad de estos temas, fuente de conflictos que afectan a la convivencia de los grupos políticos municipales, mantiene el criterio de que, siendo obligado garantizar el derecho de participación en los asuntos públicos y el de acceso a la información y documentación municipales de todos los miembros de las Corporaciones Locales, sería conveniente su regulación a través del correspondiente reglamento orgánico municipal, para que, respetando la normativa básica en la materia, pudiese ser adaptada a la realidad y circunstancias de cada Ayuntamiento.

El reglamento orgánico municipal es el instrumento más adecuado para regular con detalle el derecho de información y documentación que poseen los concejales y, en este sentido, se sugiere que las Corporaciones Locales que no cuentan con él se doten del mismo, dando plena participación a todos los grupos municipales en su elaboración, para lograr el consenso que se traducirá en la ausencia de confrontaciones.

En cuanto a la gestión del Padrón, se han constatado las dificultades de los Ayuntamientos para mantenerlo actualizado. Por otro lado, la veracidad y plenitud del Padrón es a veces limitada. Las causas de la limitación proceden, unas veces, de la propia Administración, que se ve imposibilitada de llegar hasta el último rincón del término municipal en el ejercicio de sus labores empadronadoras; otras veces proceden de la falta de colaboración ciudadana en el cumplimiento del deber de empadronamiento, que establece taxativamente el artículo 15 de la Ley 7/1985.

3. TRÁFICO

Se debe tener presente, al tratar esta materia, la presunción de veracidad que la ley otorga a las manifestaciones vertidas por las autoridades en las denuncias, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos aporten los propios interesados.

La labor del Procurador del Común únicamente puede dirigirse a constatar si la Administración ha respetado en su actuación la totalidad de las garantías formales exigidas por el derecho de defensa del presunto infractor.

La Administración competente debe extremar el cumplimiento de los requisitos legales en materia de notificaciones y otros requisitos formales exigidos. La tramitación automatizada de los expedientes de tráfico no puede llegar a extremos de obviar las normas que determinan el contenido mínimo de las resoluciones. Se corre el peligro así, de que la propuesta de resolución se convierta en un mero acto interno de la Administración, entiendo que en perjuicio del ciudadano y para mayor comodidad de los órganos encargados de la resolución del procedimiento, quedando sutilmente desvirtuada la premisa de separación entre las fases de instrucción y resolución del procedimiento sancionador.

La supresión del trámite de audiencia podría limitar el derecho de la persona denunciada, pues ya no puede formular alegaciones a la vista de la propuesta de resolución y antes de que se le imponga la sanción.

La posibilidad de que el órgano sancionador imponga multas de forma verbal repercute en la motivación de las resoluciones. Es cierto que los principios de celeridad y efectividad, que inspiran la actuación administrativa, han estado presentes en la reforma, pero tales principios no deben suponer en ningún caso la merma de los derechos de los ciudadanos.

Se han introducido estas modificaciones, al parecer, para hacer frente a una jurisprudencia que venía anulando las sanciones de tráfico por defectos formales muy graves, singularmente la terminación verbal del expediente y la falta de notificación al interesado de la propuesta de resolución. Con ello se ha dado cobertura a las prácticas administrativas derivadas de la forma automatizada de gestionar los expedientes de tráfico. Ciertamente la masificación de expedientes sancionadores explica la expedición automatizada de los documentos y la tendencia a reducir el número de trámites del procedimiento.

Posiblemente el automatismo en la gestión del expediente sancionador de tráfico sea la única manera de hacer posible la disciplina vial en los desplazamientos por carretera, pero esta situación real no excluye la necesidad de poner en evidencia los incumplimientos legales que se producen en la tramitación de los expedientes. Esta crítica, a mi juicio constructiva, es también la mejor manera de contribuir a perfeccionar la forma de trabajar de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos.

ÁREA B

URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

1. URBANISMO

Las conclusiones respecto a la subárea de Urbanismo, a la vista de las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría como consecuencia de las quejas presentadas durante el año 2000, parecen claras.

Respecto al Planeamiento, es sabido que la finalidad del trámite de información pública consiste en que la decisión de la administración urbanística actuante se vea precedida de un previo debate social, con el fin de que las sugerencias y observaciones así formuladas contribuyan a la mejor formación de la voluntad que ha de plasmarse en los sucesivos actos administrativos que componen la tramitación del planeamiento, y de que esa voluntad coincida con las exigencias sociales; además, los trámites procedimentales han de ser entendidos como garantía de los administrados, para propiciar el acierto en las decisiones y como protección frente al ejercicio precipitado o desmedido de la potestad planificadora de la Administración. Sin embargo, un año más se ha vuelto a constatar que la elaboración, tramitación y aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento se sigue realizando, en no pocas ocasiones, a espaldas de la mayoría de los ciudadanos, desconocimiento en muchos casos provocado por la propia Administración actuante.

En cuanto a la disciplina urbanística, debemos constatar, un año más, que la mayoría de las denuncias obedecen a motivos particulares y concretos del denunciante, de tal manera que, de no existir estos motivos, el citado denunciante se convertiría en un mero espectador de la infracción urbanística por mucho que dispusiera de una acción pública para perseguir este tipo de infracción. Por otro lado, volvemos a enfrentarnos a una pasividad absoluta de la Administración local respecto a la restauración de la legalidad urbanística, convirtiéndose en algo noticiable, por lo excepcional, para los medios de comunicación los intentos de demolición de obras ilegales. Sin embargo, sería injusto no resaltar la importante novedad que ha introducido la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en lo que se refiere a las competencias de control de la legalidad urbanística. Con acierto, el artículo 112.2 de la citada Ley, ha otorgado competencias a las Diputaciones Provinciales respecto a la protección de la legalidad urbanística, consciente el legislador autonómico, por un lado, de la escasez de medios técnicos y económicos que sufren muchos Ayuntamientos y, por otro, de las presiones vecinales que en muchos casos sufren los Alcaldes por parte de los infractores. Especial trascendencia revestirá el desarrollo reglamentario de este precepto, desarrollo que deberá de

compatibilizar el principio de "autonomía municipal" con el establecimiento del correspondiente procedimiento de subrogación para poner en marcha las medidas oportunas restauradoras de la legalidad.

Por último, respecto a la gestión urbanística, es preciso, en primer lugar, insistir una vez más en la urgente necesidad de establecer un marco normativo que permita dar una solución a los problemas planteados por la proliferación de urbanizaciones ilegales. Dicho marco normativo debería garantizar los principios tradicionales de equidistribución y de participación de la comunidad en las plusvalías, incluyendo la equitativa distribución de beneficios y cargas, evitando así que, en el proceso de regularización, los infractores resulten beneficiados. En segundo lugar, conviene hacer una llamada de atención sobre las consecuencias que puede provocar la introducción, en la legislación autonómica sobre el suelo, de la figura del "agente urbanizador", en un intento de facilitar la incorporación de suelo al proceso urbanizador, ya que supone un cambio radical en el papel que juegan los propietarios en el citado proceso y, por lo tanto, en el concepto de propiedad arraigado entre todos los castellanos y leoneses.

2. INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

2.1. Patrimonio y Bienes Municipales

En este ámbito, nos vemos en la necesidad de reiterarnos en las conclusiones de ejercicios precedentes, dado que las reclamaciones que han sido más comunes hacen referencia a la transigencia de los Ayuntamientos frente a usurpaciones de terreno de dominio público por parte de los vecinos de la localidad, frecuentemente al efectuar cerramientos de sus inmuebles, invadiendo parte de los viales de dominio público.

La iniciación del procedimiento para la recuperación de la posesión supone, más que una facultad, un deber, pues las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos contra cualquier usurpación, obligación que viene impuesta en los arts. 68 y 9.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales.

No obstante, somos conscientes de que tal obligación sólo se impone cuando medien al efecto fundamentos suficientemente razonables, que la entidad tendrá que sopesar con la finalidad de evitar acciones que por su inconsistencia pudieran estar abocadas al fracaso. Sin embargo, si no se practican unas diligencias indagatorias mínimas, difícilmente podrá determinarse la procedencia de la incoación del expediente.

Analizadas las informaciones remitidas, se comprobó cómo en la generalidad de los casos, a pesar de tener conocimiento de los hechos, los Ayuntamientos se siguen resistiendo a hacer uso de las prerrogativas concedidas en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (investigación, deslinde o recuperación), argumentando, en el caso de cerramientos, que las licencias de obras se conceden "salvo derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero". Sin embargo, si bien ello es cierto, hemos de tener presente la limitación dispuesta en el art. 98 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, según la cual las licencias de obras no se otorgarán, o se entenderán denegadas por silencio, cuando afecten al dominio público o suelos patrimoniales, limitación en algunos casos desconocida por la autoridad municipal.

Debemos añadir que otra de las causas que han venido a "justificar" la desidia municipal ante este tipo de conductas, y que ya se ha puesto de manifiesto reiteradamente, se debe a la presunta confusión existente en los lindes entre los terrenos de titularidad pública y privada, esto es, la delimitación se difumina y no presenta contornos nítidos, dando lugar a este tipo de conflictos. Por ello, desde esta Institución, en las diferentes Resoluciones formuladas en la materia, se requería a los Ayuntamientos para que iniciasen diligencias de investigación (consulta en el inventario de bienes municipal, registros públicos y administrativos, en su defecto, consultas entre los más viejos del lugar e informes jurídicos ante el SAM -Servicio de Asistencia jurídica y técnica municipal-) en aras a determinar la veracidad de los hechos denunciados y consecuentemente la procedencia de la incoación del expediente de deslinde o bien de recuperación de oficio.

2.2. Servicios Municipales

A la luz del resultado de las investigaciones practicadas, se hace necesario efectuar una serie de reflexiones respecto a aquellos aspectos que han resultado más significativos.

En cuanto a equipamiento municipal, no puede compartirse una interpretación estrictamente literal de los servicios municipales enumerados en la Ley de Bases de Régimen Local o en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, pues, al margen de que dicho presupuesto ha de interpretarse (art. 3 CC) de acuerdo con la realidad social subyacente, no puede olvidarse que, en último término, la construcción técnico-jurídica de los servicios públicos, en cuanto expresión dinámica de los deberes prestacionales de la Administración, no puede ser obstáculo para el necesario desarrollo y cumplimiento de los intereses públicos que convergen en las competencias municipales.

Un adecuado control, como instrumento de apoyo al normal desenvolvimiento de los servicios municipales clásicos, se convierte hoy día en presupuesto necesario de una Administración eficaz. Además, el moderno Derecho administrativo ya no aspira sólo a la defensa del ciudadano frente a las injerencias indebidas de los poderes públicos, sino también a conseguir una Administración eficaz prestadora de servicios públicos.

Asentado lo antecedente, es preciso señalar que, siguiendo la dinámica de años anteriores, las reclamaciones tramitadas afectan a núcleos de población de carácter eminentemente rural, siendo preocupación principal de los vecinos las deficiencias en la prestación de los servicios más esenciales, tales como la evacuación de aguas residuales, rotura de colectores, existencia de fosas sépticas, alumbrado público, limpieza viaria, suministro de agua domiciliaria, etc.

Por ejemplo, la necesidad colectiva de contar con alumbrado en espacios públicos constituye el fin que explica el servicio público mínimo, obligatorio, que contempla la Ley de Régimen Local de Castilla y León; siendo la peculiaridad principal del servicio la puesta en marcha y funcionamiento de la infraestructura, y la correcta ordenación de la energía de soporte, conforme a los principios de continuidad y regularidad en la prestación. Las quejas que versaban sobre este tema, se circunscribían bien a la carencia más absoluta del servicio o a una distribución arbitraria e injusta de los puntos de luz.

Cuando se aborda el tema del servicio de desagüe, como señala la STTS de 1 de junio de 1979, conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público. Configurado específicamente entre los que vienen a satisfacer los distintos fines asignados a los municipios, se convierte en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles como mínimos, configuración que permanece en la actualidad, a la vista de lo dispuesto en los arts. 25.2 h) y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Se trata de competencias que, desde el punto de vista de control sanitario del medio ambiente, en cuanto a tratamiento de aguas residuales, atribuye a los Ayuntamientos el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Sabido es que el criterio jurisprudencial es contrario a la solución del sistema de evacuación de aguas por fosas sépticas cuando en la zona de que se trata existe un gran número de viviendas (STTS 13 de junio de 1988).

Esta Institución abordó, en materia de alcantarillado y saneamiento, la cuestión de la existencia de las fosas sépticas, rotura de colectores, etc. A la vista de estos expedientes, resulta acreditado que, para no pocos de nuestros núcleos de población, la sustitución o eliminación de las fosas entraña gran dificultad. Ahora bien, hemos de entender que sólo cabría admitir su subsistencia en casos excepcionales -como sería la imposibilidad material de la conexión con la red general de saneamiento por técnicas normales- siempre que reuniesen las condiciones necesarias para evitar los peligros para la sanidad, salubridad pública así como medioambientales, pues lamentablemente la realidad nos muestra que lo que se dice es una fosa séptica, generalmente no es sino uno de los llamados “pozos negros”, totalmente prohibidos.

En cuanto a la conservación y pavimentación de vías, resulta evidente el papel decisivo que tienen las obras de construcción de infraestructuras viarias, como carreteras y pavimentación de vías públicas, para el desarrollo de nuestra comunidad y del país en general. Sin embargo, del resultado de las indagaciones practicadas desde esta Procuraduría, se ha constatado que aún existen núcleos de población en los que el servicio mínimo de pavimentación y limpieza de vías es inexistente o presenta grandes deficiencias, problema que se pone de manifiesto con mayor virulencia en la época invernal, lo que provoca que, en ocasiones, cuando las inclemencias metereológicas son más duras, la localidad quede aislada o con problemas graves de acceso. Siendo el escollo de siempre a superar la carencia de dotación presupuestaria suficiente para acometer las obras necesarias para garantizar el servicio.

3. OBRAS PUBLICAS

A la luz de la actividad desarrollada por esta Procuraduría a instancia de parte en el ámbito de las Obras Públicas, cabe resaltar que es en el seno de los procedimientos expropiatorios, y más en concreto, en sus fases de determinación y pago del justiprecio, donde han surgido, fundamentalmente, las controversias manifestadas por los ciudadanos.

En este sentido, si bien las irregularidades detectadas han sido escasas desde un punto de vista cuantitativo, la focalización de las quejas presentadas en las fases del procedimiento expropiatorio antes citadas constituye un argumento suficiente para velar con una diligencia especial, por el respeto de la normativa aplicable y de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la misma, en el desarrollo de los citados trámites procedimentales, preceptivos para el ejercicio de la potestad expropiatoria desplegada por la Administración de la Comunidad Autónoma con la finalidad de llevar a cabo las Obras Públicas que se consideren necesarias para la Región.

4. VIVIENDA

Los procedimientos de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial Promovidas por la Administración Autonómica y los defectos de construcción de aquéllas cuando se encuentran construidas y adjudicadas, han constituido, un año más, el objeto esencial de las denuncias formuladas por los ciudadanos ante este Comisionado, en el ámbito material de la vivienda.

Al respecto, cabe señalar que, si bien el grado de cumplimiento de la normativa vigente por la Administración en los aspectos señalados, a la vista de las verificaciones realizadas por la Institución a instancia de parte, ha sido elevado, la excesiva conflictividad de la materia revela posibles deficiencias en la regulación existente emanada, en el caso de los procedimientos de adjudicación de viviendas, de la Consejería de Fomento. Cabe

desear que la finalidad de disminuir el número de controversias surgidas en la materia sea alcanzada, siquiera parcialmente, por la nueva norma reguladora de los procedimientos de adjudicación de viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León, aplicable a aquéllos cuya convocatoria haya tenido lugar a partir del 15 de julio de 2000.

Por último, conviene señalar que, de alguno de los expedientes tramitados, se desprende la persistencia en el retraso, en el que incurre la Administración Autonómica, en el momento de proceder a la ejecución forzosa -a través de alguno de los medios previstos en el ordenamiento jurídico- de Resoluciones en las que se impone a un particular la obligación de llevar a cabo obras de reparación en viviendas protegidas; extremo éste al que ya se hizo referencia en el informe general presentado por esta Institución correspondiente al año 1999.

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

1. ACTIVIDADES CLASIFICADAS

1.1. Contaminación Acústica

La problemática de la contaminación acústica urbana debe abordarse, fundamentalmente, en el ámbito municipal, al afectar directamente a la vida ciudadana. No obstante, la competencia de la Administración del Estado (en materia de seguridad ciudadana) y las de la Junta de Castilla y León (en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas) deben ejercerse de modo coordinado con las competencias municipales.

La incidencia del ruido que se produce dentro de los establecimientos proviene, fundamentalmente, de aparatos musicales y del público. La solución pasa necesariamente por la insonorización de los locales y cumplimiento del cierre de ventanas y puertas, así como el adecuado aislamiento acústico de las viviendas.

Durante las investigaciones efectuadas en los expedientes de queja, hemos podido constatar que un alto porcentaje de los establecimientos de ocio han iniciado su funcionamiento, bien antes de solicitar la correspondiente licencia, bien mientras la misma se encuentra en tramitación. Falta contundencia por parte de la Administración a la hora de sancionar estas conductas.

En muchos supuestos los titulares de este tipo de actividades tienen únicamente licencia para funcionar como bar sin equipo musical, a pesar de lo cual, y a veces desde el primer momento, éste es instalado en el local sin haber efectuado obra de insonorización alguna, con los consiguientes perjuicios que esta situación genera para los vecinos colindantes.

Existe una gran reticencia de los Ayuntamientos a la hora de inspeccionar estas actividades si, previamente, no se efectúan denuncias de los vecinos colindantes, entendiendo que, con estas actuaciones, podrían generarse graves perjuicios para los titulares de estas actividades, actividades que, a su vez, suponen una fuente de riqueza para los municipios.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la inexistencia de denuncias tiene su origen, en un gran número de ocasiones, en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de aquellas actividades de las que son vecinos colindantes, como consecuencia de las posibles represalias que contra ellos o sus familias adopten los titulares de los establecimientos, realidad que, desgraciadamente, hemos podido comprobar en reiteradas ocasiones.

Por otro lado, en aquellos supuestos en los que tras numerosas denuncias, los empleados municipales (normalmente la Policía Local) efectúan las correspondientes mediciones acústicas, éstas adolecen no pocas veces de importantes deficiencias, lo que viene a dificultar la posterior imposición de sanciones, o, en su caso, la confirmación de las mismas en vía jurisdiccional.

Se pone de manifiesto, así mismo, la necesidad de que las mediciones se efectúen en el lugar en que el nivel de ruido sea más alto, y en el momento y situación en que las molestias sean más acusadas. En este sentido, numerosos ciudadanos manifiestan su disconformidad con las mediciones efectuadas por la Policía Local durante el horario diurno, ya que las molestias en esos momentos no son tan acuciantes como durante la noche.

En muchos casos, cuando finalmente la Administración constata la insuficiente insonorización de un establecimiento, exclusivamente se condena al titular de la misma al pago de una cuantía económica, lo que en modo alguno resuelve el problema, puesto que no se suele requerir la adopción de nuevas medidas correctoras en el local.

Se constata, así mismo, una alta concentración de este tipo de establecimientos en determinadas zonas de nuestras ciudades. En estos supuestos debería extremarse el control periódico de las actividades con objeto de comprobar que el funcionamiento de las mismas se adecua a las prescripciones de la licencia concedida, en especial en punto al cumplimiento de los límites previstos para los ruidos y vibraciones, así como el estricto cumplimiento de normativa de horarios de cierre.

Debe reforzarse el papel de Ministerio Fiscal en esta materia, tanto en la calificación de las actuaciones que deban ser consideradas como delito, como en aquellos supuestos de grave desobediencia a las legítimas órdenes de autoridades competentes por parte de los responsables de la contaminación acústica.

Por último, quiero señalar que la Administración autonómica sigue sin asumir con rigor y celeridad la

adopción de medidas sancionadoras, en caso de pasividad o dejación municipal. Hemos comprobado, una vez más, la reticencia de las Delegaciones Territoriales para iniciar expedientes sancionadores como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves, a pesar de que es esta Administración la que tiene la competencia determinada legalmente a tal efecto.

1.2. Explotaciones Ganaderas

El principal problema que se plantea en este tipo de expedientes reside en la inexistencia de licencias, así como en la ubicación de este tipo de actividades, que normalmente se encuentran situadas en los cascos urbanos de las localidades.

Por su parte, los Ayuntamientos han manifestado su temor a la hora de intervenir en este tipo de expedientes, debido, principalmente, a que la ganadería constituye la única fuente de ingresos para muchos de los ciudadanos de estas localidades.

Se hace necesaria la habilitación de ayudas económicas para que los titulares de estas actividades realicen las mejoras técnicas pertinentes, así como para su posible traslado fuera de los cascos urbanos de las localidades.

Existe, por otro lado, un cierto confusionismo sobre la normativa aplicable a este tipo de instalaciones. Así, en muchos casos, se considera suficiente el hecho de que una explotación de ganado porcino se encuentre inscrita en el Registro Nacional de Explotaciones Porcinas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el hecho de que la actividad figure inscrita en el mencionado Registro en ningún caso exime al titular de la explotación de solicitar las correspondientes licencias de actividad y apertura, de conformidad con lo establecido, hasta el año 1993, en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), y, con posterioridad a esa fecha, en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León. Por otro lado, y siempre que la explotación supere un determinado número de cabezas de ganado, se encuentra sometida, así mismo, a estudio de impacto ambiental.

2. RESIDUOS

Durante los últimos años se ha ido acumulando indiscriminadamente gran cantidad de residuos en nuestra Comunidad Autónoma, proliferando de este modo los vertederos que, careciendo de un adecuado tratamiento, se han ubicado en lugares inapropiados: arroyos, laderas, suelos no aptos geológicamente, etc., con el consiguiente deterioro ambiental que esta situación ha supuesto: contaminación de suelos y aguas, incendios, riesgos para la salud pública, impacto visual, etc.

Las quejas de particulares se centran, principalmente, en el desacuerdo de los ciudadanos en relación con la ubicación de este tipo de actividades. La falta de predisposición de muchos municipios a aceptar en su término municipal las instalaciones necesarias está originando, entre otros factores, demoras excesivas en la puesta en marcha de las plantas de tratamiento, con el consiguiente funcionamiento de vertederos clandestinos y los evidentes perjuicios medioambientales que esta situación provoca.

Por otro lado, los municipios más pequeños, por su falta de recursos, se ven incapaces de asumir las responsabilidades establecidas tanto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, como en el Plan Nacional de Residuos, de 7 de enero de 2000, aunque son conscientes de la necesidad de proceder al sellado y clausura de los vertederos incontrolados, aún operativos y en servicio, así como de aquellos controlados cuya adaptación a la nueva normativa no resulta posible.

Se constata la necesidad de una intervención directa de la Consejería de Medio Ambiente en esta materia. Hasta el momento, el control y vigilancia de este tipo de instalaciones se está llevando a cabo únicamente por parte de las Administraciones Locales, que no siempre cuentan con los medios técnicos necesarios para tal fin.

ÁREA D

EDUCACIÓN Y CULTURA

1. EDUCACIÓN

En el ámbito de la enseñanza no universitaria, a lo largo del año 2000, se ha observado un incremento de las reclamaciones procedentes tanto de Asociaciones de Padres de Alumnos como por alumnos. Sin duda la asunción plena de competencias en esta materia por nuestra Comunidad Autónoma ha contribuido a que las quejas hayan aumentado en este sentido.

Los procesos de escolarización y matriculación de alumnos en los centros docentes son objeto de una abundante litigiosidad, originada por la lógica discrepancia de las familias con las decisiones administrativas que les impiden escolarizar a sus hijos en los centros previamente seleccionados por éstas.

Este tipo de situaciones conflictivas se originan mayoritariamente como consecuencia de la inadecuación entre la oferta y la demanda de plazas en algunos centros docentes, que obliga a la Administración Educativa a aplicar los criterios de admisión legalmente establecidos para la selección de los solicitantes que van a poder ser admitidos en los distintos centros.

El derecho fundamental subyacente en este tipo de quejas, el cual invocan los interesados como fundamento de su pretensión, no es otro que el derecho a la libre elección de centro. Derecho que consideran vulnerado por la decisión administrativa de desestimar su solicitud de plaza para el centro previamente seleccionado.

Junto a la genérica apelación a este derecho, los interesados en queja suelen plantear otras cuestiones relativas a problemas suscitados por el acceso al propio nivel de enseñanzas, becas y ayudas al estudio, la calidad de la enseñanza, etc.

Viene siendo habitual, igualmente, que los ciudadanos recurran a esta Institución para denunciar deficiencias relativas a las instalaciones de los centros, tanto en el aspecto de su adecuación a las actividades docentes y al uso por los alumnos que están destinados, como en lo relativo a sus condiciones de seguridad o condiciones higiénico-sanitarias.

Por otra parte, de las quejas recibidas se refleja que aún existen zonas donde el número de centros de integración, o dotados con aulas de educación especial, es tan escaso que los padres se ven imposibilitados de conseguir una escolarización de sus hijos discapacitados que no pase por un alejamiento del niño de su entorno familiar y vital. Esta insuficiencia de centros de integración es particularmente importante en la Educación Secundaria y en las zonas rurales.

El principal motivo de denuncia dentro de la educación especial en Castilla y León quizás esté constituido por la carencia de personal especializado adscrito a los centros docentes o a los servicios de apoyo para atender correctamente las necesidades de los alumnos discapacitados escolarizados. En este sentido diremos que los profesionales más demandados son fisioterapeutas y logopedas.

Siendo la educación un derecho social básico, no cabe duda que compete a todos los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo, y de los grupos en que se integra, sea real y efectiva y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

El principio de igualdad de oportunidades en educación implica el establecimiento de una serie de acciones y medidas para que las desigualdades y desventajas sociales, culturales, económicas, familiares o personales de las que determinados alumnos parten, no acaben convirtiéndose en desigualdades educativas.

Por ello, es necesario que la Administración Educativa aporte los recursos necesarios para garantizar que el derecho a la educación no se vea obstaculizado por factores relacionados con la desigualdad, sea por su situación geográfica, por sus condiciones sociales o incluso por sus condiciones personales.

En materia de educación universitaria las quejas -en menor número que las de educación no universitaria- hacen referencia, fundamentalmente, al acceso y permanencia en los centros de enseñanza superior, a la denegación de becas y ayudas al estudio, a la revisión de exámenes y a la reclamación contra calificaciones.

2. PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

La gran extensión e importancia del Patrimonio Histórico de Castilla y León introduce una especial dificultad para la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones de protección y conservación de los bienes que lo integran.

Esta realidad, no obstante, no debe justificar el lamentable estado de conservación y el importante proceso de degradación a que se ve sometida no poca de esta riqueza patrimonial y que, en definitiva, impide su adecuado disfrute y contemplación.

Bien es cierto, por un lado, que ese deber de conservación compete a los propietarios de tales bienes, muchos de ellos particulares o pequeñas comunidades religiosas sin suficiente disponibilidad económica para hacer frente a los gravosos costes que puede implicar el adecuado cumplimiento de aquella obligación. Por otro lado, las limitaciones presupuestarias de la Administración impiden también en muchos casos la realización de las obras de restauración o rehabilitación necesarias.

Se hace preciso, no obstante, instar un mayor esfuerzo de las Administraciones públicas competentes en el desarrollo de una adecuada política de protección de estos bienes, que evite las cada vez más frecuentes situaciones de abandono, que pueden poner en peligro su integridad y la de las personas que los visitan.

Ello sin olvidar la conveniencia de establecer aquellas fórmulas de cooperación que resulten oportunas entre la Administración autonómica y la local. Siendo oportuno, asimismo, implicar en esta tarea protectora a los particulares, entidades privadas, y especialmente a los crecientes movimientos asociativos surgidos en defensa del patrimonio.

ÁREA E

INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

A lo largo del ejercicio del año 2000, en la parte correspondiente a energía eléctrica, las reclamaciones presentadas versaban principalmente sobre cortes en el suministro, bajadas de tensión debido al deficiente mantenimiento de las instalaciones por parte de las empresas titulares y a la desidia de la Administración Autonómica ante las denuncias presentadas por los afectados. En el campo del gas, se han referido al incumplimiento de los términos estipulados en el acta de ocupación levantada en el procedimiento de expropiación forzosa, legalización de las instalaciones petrolíferas de uso propio, e inspecciones sobre las mismas y las empresas distribuidoras.

En el ámbito de Comercio y Turismo, numerosas han sido las denuncias recibidas en las que se hacía saber a esta Procuraduría el quebranto de los derechos de los

usuarios y consumidores, tales como la falta de elaboración de presupuesto previo, consumo de tabaco en dependencias públicas, ejercicio abusivo del denominado "derecho de admisión", violación del derecho a la libre competencia, incorporación de cláusulas abusivas en contratos de viaje, etc.

Finalmente, un año más, diferentes asociaciones de usuarios y consumidores de nuestra Comunidad se han dirigido a este Comisionado denunciando el incumplimiento sistemático por parte de la Administración local, provincial y autonómica, del deber a dar una respuesta expresa a sus reclamaciones, impidiendo con ello el ejercicio de las funciones que tienen conferidas por ley (defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, asesoramiento de los mismos y presión sobre las administraciones públicas).

ÁREA F

AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES Y PESCA

El número relativamente bajo de quejas presentadas por los ciudadanos en las materias relacionadas con el sector agrícola y ganadero, en comparación con las correspondientes a otros sectores materiales sobre los que extienden su acción los poderes públicos, contrasta con la relevancia cualitativa de alguna de las problemáticas que han sido estudiadas en este ámbito.

Como sustrato común a un buen número de las controversias planteadas por los ciudadanos durante el pasado año, se halla la falta de rigor con la que las Administraciones Públicas aplican los principios generales que todo procedimiento administrativo debe respetar, en aras de garantizar los derechos reconocidos a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, a algunos de los procedimientos dirigidos a modernizar el sector agrícola, en sentido amplio, y a mantener el nivel de renta de los agricultores y ganaderos de la Comunidad Autónoma.

En especial, cabe poner de manifiesto las irregularidades formales observadas en el desarrollo de los procedimientos de concentración parcelaria, cuya ejecución ha generado el mayor número de quejas en este ámbito material, así como en alguno de los procedimientos cuyo objeto es la convocatoria, tramitación y reconocimiento de ayudas económicas al sector. Demora temporal en la resolución de las diferentes fases de los mismos, notificaciones irregulares de las resoluciones adoptadas en su seno y, en algún supuesto, ausencia de contestación por parte de la Administración Pública competente a los escritos formulados por los ciudadanos, han dado lugar, fundamentalmente, a las Resoluciones dirigidas desde esta Procuraduría a las Administraciones Públicas en la materia.

Si bien soy consciente de la complejidad de los procedimientos referidos -con intervención, incluso, de diferentes Administraciones Públicas en alguno de ellos- y de la flexibilidad con que deben ser interpretadas ciertas exigencias, como por ejemplo, el cumplimiento de los plazos establecidos por parte de la Administración, en relación con los mismos, ello no puede implicar una postergación en los derechos de los ciudadanos que redunde en perjuicio de la esfera jurídica propia de cada uno de ellos.

Por lo que respecta a las quejas planteadas en materia de caza y pesca, cabe destacar: de un lado, la conflictividad generada por la aplicación del régimen de responsabilidad, legalmente establecido, para los daños causados por piezas cinegéticas, abonada en parte por una frecuente ausencia de contestación motivada a las reclamaciones de daños formuladas por los ciudadanos, aun cuando éstas carezcan de fundamento; y, de otro, las irregularidades manifestadas en el desarrollo de los sorteos de permisos de pesca en cotos, que han dado lugar a la intervención de la Institución en aras de garantizar el respeto al principio de igualdad de oportunidades de todos los participantes en aquéllos.

Por último, en el ámbito de las vías pecuarias de la Comunidad Autónoma, el creciente interés de los ciudadanos por la efectiva delimitación de las mismas, debe ser correspondido con la adecuada atención por parte de la Administración Pública a las solicitudes formuladas con aquel fin. La inobservancia, en determinados supuestos, de lo establecido en la normativa vigente al respecto, que ha dado lugar a la intervención de esta Procuraduría, puede tener su origen en la ausencia de una normativa reglamentaria específica reguladora del cauce procedimental que debe otorgarse a ciertas peticiones, por lo que se hace aconsejable abordar de forma definitiva el desarrollo reglamentario de la Ley estatal.

ÁREA G

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

1. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Ha sido objeto de una especial atención por parte de esta Institución el aumento de la siniestralidad laboral.

Lo cierto es que el número de accidentes que se refleja en las estadísticas es alarmante, sin que, por otra parte, parezca existir ninguna medida que se presente como aminoradora de aquéllos, pues ni las campañas informativas, ni el aumento de las inspecciones, han producido los resultados esperados, presentándose la prevención como el medio más adecuado, unida a la labor de formación que entendemos ha de llevarse a cabo, también, como una asignatura más en la etapa formativa de los jóvenes.

La obligación empresarial de llevar a cabo en el seno de las empresas funciones formativas y de evaluación de riesgos, será la que conducirá en última instancia a un cumplimiento estricto de las medidas de prevención y producirá, a la postre, un conocimiento y asunción del riesgo que los trabajos y/o los puestos de trabajo conllevan, y una disminución de los accidentes.

Se echan en falta medidas legislativas por parte del Estado, que ya han sido anunciadas y que podrían significar un primer paso o un paso diferente al meramente coercitivo y punible de la sanción, hasta ahora existente, como el de primar con medidas económicas a las empresas que no hayan tenido accidentes laborales.

No obstante, en el marco de sus competencias, la Administración autonómica tampoco se ha mostrado especialmente diligente en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, al igual que ocurre en la Administración local.

En este sentido, destacamos que la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, que entró en vigor en febrero de 1996, estableció la obligatoriedad, para todas las empresas, y entre ellas están las Administraciones públicas, de dotarse de una organización preventiva para actuar sobre las materias relacionadas con la salud de los trabajadores.

Dentro de esta estructura se encuadran los Servicios de Prevención, como los órganos técnicos encargados de llevar a cabo las funciones que se les encomienda en el Real Decreto, 39/97 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, con vigencia parcial desde 1-4-1997, y total desde el 1-1-1999.

De acuerdo con lo que establece la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, art. 31, la única especialidad de estos servicios para las Administraciones Públicas es que se tendrá en cuenta su estructura organizativa y la existencia, e su caso, de ámbitos sectoriales y descentralizados.

Relacionado con lo anterior, se han presentado ante esta institución diversas quejas denunciando, por ejemplo, que en un Ayuntamiento vienen incumpliendo sistemáticamente lo dispuesto en la legislación anteriormente citada, o bien los trabajadores de una empresa denuncian el alto riesgo para la salud de los trabajadores expuestos, al parecer, al óxido de etileno. Por su parte el comité de seguridad y salud de una Gerencia Territorial manifiesta que han insistido desde su constitución en la necesidad de realizar la evaluación de riesgos laborales, tanto general del centro de trabajo, como específica de cada puesto, y que ésta no se ha realizado.

En el año 2000, aunque las tasas de paro han disminuido en el ámbito nacional, continúan siendo elevadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Ante esta situación, no son pocos los ciudadanos que al agotarse las prestaciones por desempleo, se dirigen a la Institución solicitando información para conseguir un puesto de trabajo.

Otro campo que ha sido objeto de expedientes, al margen del desempleo, se ha referido a los cursos formativos. Las quejas denunciaban falta de pago de unas becas de transporte.

En materia de contratación, se han formulado quejas relativas a presuntas irregularidades producidas por las Administraciones a la hora de realizar contrataciones. En estos casos el Procurador del Común ha realizado las labores de investigación pertinentes y procedió a formular recomendación formal a las Administraciones implicadas.

En cuanto a actuaciones denunciadas en materia de contratación, en ocasiones el Procurador del Común no ha podido entrar a conocer de las mismas por referirse a decisiones de empresas particulares, o por haber sido resueltas por sentencia firme. También en este campo se han planteado problemas ya resueltos por los Tribunales que, por ende, no han podido ser objeto de la actuación supervisora del Procurador del Común.

2. SERVICIOS SOCIALES

2.1. Minusvalías

Es preciso proceder sin demora a aplicar medidas que garanticen cuestiones tan elementales como:

- La efectividad de las ayudas económicas destinadas a las personas discapacitadas.

- Aumentar hasta el número suficiente los Centros de Atención, Centros de Rehabilitación, Residencias para personas discapacitadas.

- La accesibilidad al medio físico y la comunicación , con el fin de lograr una participación autónoma y normalizada de todos los ciudadanos de Castilla y León en la vida e intereses de la Comunidad.

Los Ayuntamientos tienen entre sus obligaciones la de cuidar de las personas y bienes de los ciudadanos, por lo que no cabe ninguna razón basada en la falta de normas de desarrollo, oscuridad o insuficiencia de las leyes aplicables, para cumplir esta obligación en relación con los más débiles.

No es fácil entender cómo cumplirá con su finalidad la legislación protectora de nuestro Patrimonio Histórico-Artístico, si no fomenta mediante medidas de accesibilidad el disfrute del mismo por parte de todos los ciudadanos, también los que están discapacitados.

En la era de la alta tecnología en los medios de transporte, tenemos que seguir denunciando el hecho de que a un buen número de ciudadanos está vedado el uso de los transportes públicos por falta de algo hoy bastante simple, como es una rampa o una plataforma elevadora.

Si la presencia de obstáculos perturbadores para la vida en todo espacio físico que ha sido estructurado con arreglo a las exigencias de residencia, convivencia, utilidad etc. deben ser evitados, es totalmente inadmisible que existan barreras arquitectónicas en dependencias como cuartos de aseo y centros hospitalarios.

Las asociaciones de personas discapacitadas están llevando a cabo muchas labores de atención hacia sus miembros, subsanando las deficiencias de los servicios sociales en muchos casos; por lo que sería necesario intensificar al máximo el control sobre las prioridades en orden a los objetos subvencionables.

2.2. Tercera edad

Pese al fenómeno del envejecimiento progresivo de la población -que, desde luego, no es ajeno a esta Comunidad Autónoma-, y al hecho de que el colectivo de la tercera edad se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, no son numerosas las ocasiones en las que éste utiliza los mecanismos de garantía y protección de sus derechos.

Sí se ha producido, no obstante, a lo largo de los sucesivos ejercicios, un aumento de las reclamaciones formuladas ante el Procurador del Común sobre la necesidad de ampliar la atención de los servicios sociales destinados a las personas mayores, para conservar y, en lo posible, mejorar su calidad de vida.

Esta finalidad incuestionable obliga a la Administración al desarrollo de una efectiva actuación dirigida a ofrecer una serie de servicios sociales y a conseguir unos recursos adecuados a las distintas necesidades de los ancianos, convirtiéndose, así, en auténtico garante de los ciudadanos durante su vejez.

Con independencia de la importancia de las fórmulas alternativas a la asistencia residencial, la cuestión que, como en años anteriores, ha adquirido una especial relevancia ha sido la insuficiencia de plazas residenciales públicas en esta Comunidad Autónoma para cubrir la demanda existente y, con ello, la excesiva duración de los expedientes de ingreso tramitados por la Administración autonómica, originando las correspondientes listas de espera. Ello impone la necesidad de dar prioridad a la creación o ampliación de dichas plazas residenciales oficiales.

Ante la ausencia, por otro lado, de una normativa en Castilla y León relativa a la composición o configuración de los recursos humanos propios de los centros de la tercera edad, públicos y privados, se constató la necesidad de que, acabando con esa insuficiencia normativa, se regulara con carácter general, y entre las condiciones mínimas que debían reunir los establecimientos geriátricos comprendidos en el ámbito de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales, la plantilla mínima que debe existir en los mismos; lo que, a juicio de esta Institución, contribuiría no solo a concretar el criterio determinante de la adecuación de los equipos profesionales existentes en dichos establecimientos, sino también a garantizar, en mayor medida, un trato igualitario en la cobertura de la atención a proporcionar a los ancianos en todos los centros.

Consciente, así, la Administración autonómica de tal necesidad, dicha normativa fue finalmente aprobada por el Decreto regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores.

Sería deseable, asimismo, que se procediera tal y como hemos sugerido en informes anteriores, a una rápida aprobación de la normativa, en vías de elaboración, que, sustituyendo a la aplicable en la actualidad, habrá de regular en esta Comunidad Autónoma el acceso a las residencias de la tercera edad, con un baremo más adecuado a la realidad actual.

Adquiere, también, especial relevancia la necesidad de intensificar la potestad inspectora de los centros destinados a la tercera edad, dado que no siempre este colectivo, especialmente desprotegido, denuncia la existencia de supuestas irregularidades en el funcionamiento de aquéllos, constitutivas, en algunos casos, de las correspondientes infracciones administrativas.

2.3. Menores

Continúan siendo reducidas las reclamaciones formuladas ante el Procurador del Común instando la defensa y protección de los menores de esta Comunidad Autónoma.

Gran parte de ellas derivan de las rupturas familiares causadas por las separaciones del menor del domicilio familiar, tras la correspondiente declaración de desamparo y asunción de la tutela por la entidad pública; siendo el acogimiento una medida de protección adoptada por la Administración que ocasiona frecuentes discrepancias en los familiares afectados.

La importancia, por otro lado, de los recursos humanos de aquellos centros (públicos y privados) destinados al cumplimiento de la medida de acogimiento residencial de menores, para garantizar durante su guarda una continua atención de calidad y, en definitiva, el efectivo desarrollo de tal programa de acogimiento, ha resultado también motivo de queja durante este ejercicio.

Se impone, así, para la Administración la obligación de velar por la situación de los menores sometidos a su guarda, ya se desarrolle en centros propios o de entidades colaboradoras, de forma que se asegure, en todo caso, su debida y continuada atención, comprobando la adecuación de la atención prestada a los niveles de calidad exigibles para garantizar un normalizado contexto de protección de los menores, el respeto de sus derechos y su adecuada asistencia ajustada a sus necesidades evolutivas.

Convertida, por otro lado, la adopción internacional en un fenómeno de gran auge e importancia -motivado, en gran medida, por la disminución del número de niños nacionales susceptibles de ser adoptados- y reflejada tal circunstancia en el aumento de las reclamaciones presentadas al respecto, versan éstas fundamentalmente sobre los problemas surgidos en los correspondientes procedimientos administrativos.

Se ha considerado inadecuada, en este caso, la falta de gratuidad de la realización del seguimiento del proceso de integración del menor en su familia adoptiva (en función de los criterios y periodicidad exigidos por el país de origen del aquél), en aquellos casos en que los solicitantes optan por el Turno de Intervención Profesional en Adopción Internacional (TIPAI).

A ello hay que unir también al cobro de los informes de idoneidad de los solicitantes realizados a través del TIPAI, que conlleva a una inaceptable alteración de la valoración de las solicitudes de adopción internacional.

2.4. Salud Mental

La insuficiente creación de unos recursos alternativos a la deshospitalización forzada de los enfermos mentales -resultante de la reforma psiquiátrica-, destinados a su rehabilitación y resocialización, ha provocado un elevado número de personas marginadas carentes de una asistencia adaptada a sus necesidades. Algunos, incluso, provocan gravísimas alteraciones sociales y familiares y no aceptan fácilmente el reconocimiento de su enfermedad.

Como no me canso de repetir año tras año, el problema recae inevitablemente en las propias familias, que vienen sufriendo la terrible y permanente situación que no pocos de estos pacientes producen, y que con frecuencia no cuentan con los recursos suficientes que complementen y sostengan la mejoría clínica del enfermo, contribuyendo a cronificar la situación.

La circunstancia descrita ha situado, pues, al paciente psiquiátrico en una clara discriminación en relación con el resto de personas que pueden acceder sin problemas a los diferentes servicios sociales básicos y específicos existentes en esta Comunidad Autónoma.

La creación de ese tipo de estructuras o dispositivos asistenciales se presenta, en consecuencia, como imprescindible para la efectividad del proceso de desinstitucionalización.

Se hace precisa, además, la articulación de las medidas necesarias de coordinación entre la atención social y sanitaria, impulsando, así, el establecimiento de más y mejores recursos para hacer frente a las necesidades que presentan los pacientes psiquiátricos, y que, de este modo, permita avanzar hacia la construcción de un verdadero espacio sociosanitario.

Si obligada resulta esa coordinación de la red pública sociosanitaria, podría estimarse también adecuada la cooperación con el sector privado para lograr el adecuado y suficiente nivel de cobertura.

Ello sin olvidar la necesaria colaboración con las distintas Asociaciones, que vienen desarrollando una importantísima labor tanto en el circuito terapéutico del enfermo como en la ayuda a los familiares de los afectados. Hay que destacar, en este ámbito, la próxima puesta en marcha de la Fundación Tutelar, destinada a este colectivo, por la propia Federación de Castilla y León de Enfermos Mentales (FECLEM).

No puede negarse, por otro lado, el avance que se ha experimentado en esta materia desde el inicio de la actuación del Procurador del Común en defensa de este colectivo. Junto a la creación y puesta en funcionamiento de nuevos dispositivos en algunas Áreas de Salud, o de programas de Garantía Social para la formación profesional de personas con enfermedad mental con edades comprendidas entre 16 y 21 años, se ha de mencionar la importancia de las actuaciones previstas por la Administración autonómica respecto a la atención de los enfermos mentales de esta Comunidad Autónoma, entre las que cabe destacar la creación de nuevos recursos psiquiátricos, tales como unidades de rehabilitación, centros de día, unidades de estancia media y miniresidencias psiquiátricas.

Su efectivo y preciso desarrollo, tan deseado y esperado por el colectivo de enfermos mentales, será oportunamente supervisado por el Procurador del Común.

ÁREA H

SANIDAD

Conviene indicar que el Área de Sanidad tiene carácter limitado en el conjunto de la labor de control que desarrolla la Institución, ya que el Instituto Nacional de la Salud Pública (Insalud), generador como es lógico -ya que es quien presta el servicio directo- de la mayor parte de las quejas, sigue formando parte de la Administración del Estado, por lo que obliga a trasladar al Defensor del Pueblo los expedientes de queja.

Como en años anteriores, las quejas más frecuentes han sido las relativas a denuncias por el estado de los centros e inadecuación de las instalaciones, insuficientes servicios médicos, conflictos de praxis médica, retrasos en el reingreso de gastos, falta de información, etc.

No cabe duda de que la información es un derecho del usuario, avalado por la legislación, y al mismo tiempo es un deber de la Administración Sanitaria. Por ello, esta Institución entiende que la información asistencial debe proporcionarse al usuario durante todo el proceso de su enfermedad y en ello deben implicarse los profesionales sanitarios y la propia Administración. De la cantidad y calidad de información que reciba el usuario dependerá el grado de confianza del mismo.

La problemática de las listas de espera, especialmente las quirúrgicas y para pruebas diagnósticas, copan, asimismo, buena parte de las reclamaciones recibidas evidenciando la enorme repercusión que para los ciudadanos tienen las demoras en la asistencia sanitaria.

Quizás la falta de información de los ciudadanos sobre el tiempo aproximado de espera agrava el problema que afecta al paciente, si tenemos en cuenta la ansiedad que puede producir la incertidumbre de no saber cuándo podrán ser atendidos.

La insuficiencia de especialistas en determinados servicios hospitalarios y el elevado porcentaje de ocupación de algún servicio médico, ha provocado igualmente que algunos ciudadanos muestren su descontento ante el Procurador del Común.

En general la demanda, por los usuarios del sistema nacional de salud, de una dotación creciente de recursos es un denominador común a toda la asistencia sanitaria, pero se muestra con mayor evidencia en la atención especializada.

Un año más, debemos enfatizar sobre la necesidad de lograr, en beneficio del usuario del sistema nacional de salud, una mejor coordinación entre las Administraciones sanitarias cuando, como ocurre en nuestra comunidad, la atención primaria y la asistencia especializada es prestada por distintas entidades. Como es sabido, si bien es cierto que la gestión e implantación de la asistencia sanitaria, en nuestra comunidad, es competencia del Insalud, correspondiendo a esa Administración la posible creación y contratación de plazas para la asistencia sanitaria en los puntos donde las necesidades asistenciales lo requiera-, no lo es menos que la Junta de Castilla y León es la competente para adecuar la distribución del personal sanitario en las Zonas Básicas de Salud a las necesidades asistenciales de cada zona.

ÁREA I

JUSTICIA

Aunque en menor número que en otras ocasiones, los ciudadanos siguen mostrando disconformidad con la excesiva duración de los procedimientos y la tardanza en su resolución así como en la ejecución de lo resuelto.

En muchos casos, sobre todo en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, el retraso en la ejecución de los fallos judiciales obedece a una actitud reticente por parte de las Administraciones condenadas. En cualquier caso, en este momento y siempre dentro del orden contencioso-administrativo, la entrada en funcionamiento de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-Administrativo (producida en el mes de diciembre de 1998) ha acelerado la tramitación, resolución y ejecución de tal clase de recursos. Sin embargo, por el momento, dado que tales órganos, por disposición expresa de la Ley, no han asumido la función de resolver los asuntos pendientes ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, sigue advirtiéndose un considerable retraso y una excesiva duración de tal clase de recursos.

Por otro lado, son también numerosos los supuestos en los que el ciudadano se queja de la falta de ejecución de las resoluciones judiciales, olvidando que (salvo en el orden penal) los Juzgados y Tribunales no actúan de oficio y que, por lo tanto, el inicio de los trámites tendentes al efectivo cumplimiento de las resoluciones judiciales exige la previa petición de la parte interesada en esa ejecución.

Se aprecia, además, una gran desconfianza por parte de ciudadanos con relación a la actuación de algunos abogados y procuradores, tanto en lo relativo a la efectiva dirección del procedimiento como al montante de las minutas y honorarios que pretenden cobrar tales profesionales por los servicios prestados, si bien las quejas no suelen materializarse en la exigencia de la responsabilidad civil, penal o disciplinaria a que los mismos pueden estar sujetos.

De igual forma, se suscitan reclamaciones a propósito de la actuación de los Colegios de Abogados, relacionada directamente con la intervención de tales corporaciones en el procedimiento dirigido a obtener el reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente, supuesto en el que los Colegios han de proceder a la designación provisional de abogado de oficio al reclamante. En ocasiones, sin embargo, el ciudadano se anticipa en el tiempo al plantear su reclamación ante la denegación de esa designación provisional, sin esperar a la resolución definitiva que debe adoptar, tal y como establece la Ley 1/96, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

Por lo demás, se observa un claro desconocimiento de las vías procesales a seguir en la defensa de su derechos e intereses legítimos por parte de los ciudadanos, incluso en los supuestos en que actúan defendidos y dirigidos por letrado.

Cabe esperar, por lo que hace al orden jurisdiccional civil, que la entrada en vigor de la nueva Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, agilice la tramitación de los procedimientos en dicho orden, lográndose así una mayor eficacia en la actuación de la justicia. Si bien, como es sabido por todos, no dejan de surgir consideraciones muy críticas con relación a dicha norma, y lo mismo puede decirse de la nueva Ley reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor (Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero), en especial con relación a una supuesta escasez de medios materiales y recursos humanos que permitan una correcta aplicación de la norma.

Parece evidente que, en ambos supuestos, será el tiempo y la aplicación práctica de dichas normas los factores que permitan emitir juicios de valor sobre la bondad o no de tales normas.

Como viene siendo habitual y ha quedado reflejado en anteriores informes elaborados por este Comisionado Parlamentario, muchas de las quejas que presentan los ciudadanos en este campo aluden y tienen directa relación con su disconformidad con el contenido de las resoluciones judiciales dictadas en asuntos de su interés. En la mayor parte de los casos consideran que el Juzgador no ha valorado correctamente el resultado de la prueba practicada o, incluso no ha aplicado correctamente el derecho, aludiendo, sin duda, a un supuesto de error judicial.

Pero en ningún caso ha llegado a conocimiento de este Procurador del Común el planteamiento por el ciudadano del procedimiento establecido en la Ley con relación, precisamente, a los supuestos de error judicial, a que apuntan las críticas de los ciudadanos. Por el contrario, se dirigen a esta Institución solicitando una revisión o control del contenido de las sentencias y demás pronunciamientos judiciales, revisión que, claro está, no puede llevarse a cabo.

Partiendo de tales manifestaciones, los ciudadanos invocan a su favor el derecho a la tutela judicial efectiva que consideran vulnerado, olvidando con ello que la tutela judicial efectiva se satisface siempre que se obtiene una resolución fundada en derecho, sea o no favorable a las pretensiones del actor.

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

Durante los ejercicios anteriores se ha venido produciendo un incremento perceptible de quejas formuladas por los ciudadanos respecto a las materias de carácter tributario, que tienen una significativa incidencia en sus derechos constitucionalmente reconocidos, pero en los que se encuentra, a su vez, una evidente dimensión y trascendencia patrimonial.

La especialidad de la materia, y también la complejidad de su articulación entre distintas Administraciones con sus respectivas competencias, dibujan un panorama que resulta ciertamente arduo y de difícil compresión no ya para los propios profesionales de la materia, sino para el común ciudadano-contribuyente.

Son numerosos los expedientes en los que subyace el silencio de la Administración, práctica que, sin duda, crea en los ciudadanos una sensación de inseguridad y desconfianza respecto a la Administración y que obliga a los ciudadanos a acudir a la vía jurisdiccional para la resolución de sus conflictos.

Sobre este punto, hemos tenido ocasión de pronunciarnos en numerosas ocasiones, recordando, insistentemente, que el deber de dar respuestas a todas las solicitudes que formulen los interesados es una obligación fundamental de la Administración para con los ciudadanos y como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

La actividad administrativa de gestión tributaria de los impuestos locales presenta una complejidad específica en el ámbito tributario en la medida en que la elaboración de los censos de los impuestos de carácter obligatorio (impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre actividades económicas e impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) no corresponde a las propias administraciones locales, sino que está legalmente encomendada a la Administración general del Estado.

Esta organización administrativa del impuesto en fases, que a veces alcanza a entes territoriales diferentes -Estado, provincia y municipio-, exige un especial esfuerzo de coordinación que, cuando no se produce, repercute finalmente sobre el contribuyente al que se irrogan perjuicios innecesarios o, cuando menos, se le sumerge en una confusión que dificulta el cumplimiento de sus obligaciones y le aleja de la Administración que debe servirle.

Así, persiste la falta de coordinación interadministrativa entre los órganos con competencia en gestión catastral y en gestión tributaria del impuesto sobre bienes inmuebles, al no realizar o no comunicar en plazo las variaciones en los nuevos datos catastrales resultantes de la estimación de las reclamaciones de los contribuyentes. El incumplimiento de las normas contenidas en el Real Decreto 1390/190, de 2 de noviembre, sobre colaboración de las administraciones públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral, revela la necesidad de que se potencie dicha coordinación a fin de que los órganos con competencia en gestión tributaria puedan efectuar a la mayor brevedad la regulación tributaria que proceda con los nuevos datos catastrales.

Respecto al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el principal problema detectado se refiere a la falta de coordinación entre las Jefaturas Provinciales de Tráfico con competencia en la elaboración de las listas de titulares de vehículos y los Ayuntamientos competentes en la gestión tributaria, al no comunicar las primeras diligentemente los datos necesarios para efectuar las liquidaciones. Ello ha dado lugar a que algunas corporaciones municipales liquiden el impuesto tomando los datos de otras fuentes como el padrón municipal. Se ignora así que el dato que habilita la competencia para la gestión, liquidación, inspección y recaudación del impuesto es, conforme al artículo 98 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, el domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo, no necesariamente coincidente con el padrón.

En otro orden de cosas, debemos señalar que la determinación del valor real, definido como valor de mercado, de los bienes y derechos objeto de gravamen en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y en el impuesto sobre sucesiones y donaciones, suscita una gran problemática, particularmente en los expedientes de comprobación de valores.

Por una parte, la necesidad de que el sujeto pasivo fije el valor real, concepto jurídico abierto, que ha de declarar como base imponible y, por otra, la disconformidad con la comprobación administrativa del valor declarado centran las quejas recibidas, complicando la gestión de los citados impuestos e incrementando el número de reclamaciones económico-administrativas.

Las actuaciones realizadas sobre el particular se han dirigido con carácter general a la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda. Me complace poner de relieve la aceptación de una de nuestras resoluciones de tal modo que a partir del primer trimestre del año 2001 esté disponible en Internet en la página web de la Junta de Castilla y León un sistema de información de los valores de los bienes inmuebles urbanos de Comunidad que estará a disposición de cualquier interesado. Sin duda, con esta medida se conseguirá descender la conflictividad en materia de valoraciones tributarias, ya que el contribuyente podrá conocer con antelación la valoración que la Administración tiene del bien que se pretende transmitir.

En materia de Haciendas locales durante el último año se han continuando recibiendo reclamaciones relativas a la exacción de tasas por entidades locales por un servicio no prestado, lo cual ha motivado la emisión de resoluciones del Procurador del Común para indicar que la obligación de contribuir no nace de la existencia de un servicio municipal, sino de la prestación efectiva de dicho servicio.

Las contribuciones especiales son tributos basados en el principio del beneficio que muchas veces no son bien comprendidos por los vecinos, que asocian la idea del derecho a obtener la prestación de un servicio municipal con la gratuidad de su establecimiento.

Normalmente los reclamantes se muestran disconformes con la imposición de contribuciones especiales, aunque utilizan argumentos que no afectan a la regularidad de la actuación municipal, por ejemplo, la escasez de recursos económicos para hacer frente a sus pagos o la disconformidad con las cuotas fijadas por las Administraciones locales.

ÁREA K

ACTUACIONES DIVERSAS

En el ámbito material de las telecomunicaciones, cabe hacer hincapié en el aumento del número de irregularidades denunciadas por los ciudadanos, en relación con la aplicación de las nuevas tecnologías a su vida cotidiana. La, cada vez mayor, influencia de la utilización de servicios como Internet en la actividad de los ciudadanos, exige un esfuerzo de los poderes públicos dirigido a mejorar las condiciones de acceso de los mismos a las novedades propias de la sociedad de la información.

Desde el punto de vista de la actuación llevada a cabo por esta Institución, se ha procurado, dentro de las funciones atribuidas por la Ley reguladora de la misma, contribuir a proporcionar una mayor información al ciudadano sobre las vías jurídicas adecuadas para la defensa de sus derechos e intereses en este ámbito, así como llevar a cabo aquellas actuaciones dirigidas a fiscalizar la eficacia de las iniciativas emprendidas por la Administración Autonómica, con la finalidad de extender la aplicación de las nuevas tecnologías a todas las zonas geográficas de la Región, especialmente a aquéllas de carácter rural.

Por su parte, en el sector del transporte, únicamente el ejercicio por la Administración de la Comunidad Autónoma de las facultades autorizatorias para el desarrollo de la actividad del transporte por carretera, ha dado lugar a la formulación de Resoluciones. Las cuestiones relativas a la escasez de servicios de transporte de viajeros planteadas por los ciudadanos han generado sólo, por el momento, el inicio de las investigaciones oportunas al respecto. Sin embargo, cabe adelantar una mayor dificultad de intervención de este Comisionado Parlamentario en estos supuestos concretos, de un lado, por la necesaria adopción de una perspectiva global que integre los servicios prestados por Renfe, entidad dependiente del Ministerio de Fomento, y de otro, por la evidente implicación de criterios estrictamente políticos en la implantación de nuevos servicios de transporte.

En fin, resta señalar la finalidad perseguida por las innovaciones introducidas en algunas de las comunicaciones realizadas a los ciudadanos en materias incluidas en esta área, como es el caso de la telefonía o de las entidades financieras. Aquélla no es otra que la, ya reiterada, de incrementar la información del ciudadano sobre las vías a las que puede acudir para la defensa de sus derechos, a la cual debe añadirse también la de mejorar el conocimiento que los ciudadanos que acuden a la Institución puedan obtener sobre su naturaleza y funciones.

DEPARTAMENTO II

DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

Las actuaciones realizadas por este Departamento han obedecido a diferentes motivos y tienen como denominador común el interés general o colectivo de las reivindicaciones formuladas en la queja.

A lo largo del año 2000, he podido comprobar que las quejas de los ciudadanos han comenzado a referirse a problemáticas derivadas de las nuevas tecnologías, como las antenas de telefonía móvil, los alimentos con componentes transgénicos o la elaboración de páginas web en Internet por las Administraciones Públicas.

Por otra parte, también es de destacar que los sectores en los que más se han incrementado las quejas de interés general han sido el educativo -lógica consecuencia de la transferencia a nuestra Comunidad Autónoma de la competencia en enseñanza no universitaria para el curso académico 1999-2000- y el farmacéutico, sector éste de gran complejidad e intereses enfrentados y que ha sido objeto de un gran número de quejas reivindicando cambios normativos en la legislación reguladora de esta materia.

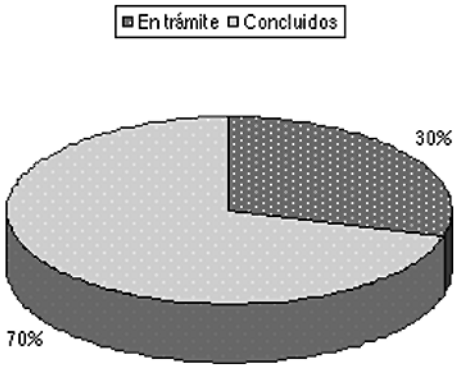
También desearía reseñar que este Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y de Tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León ha realizado un seguimiento constante y continuo de otras cuestiones, entre las que destacan la problemática de Treviño, la polémica resultante de la legislación de extranjería y las transferencias de competencias que en un futuro cercano se van a realizar a favor de nuestra Comunidad Autónoma, fundamentalmente en materia de sanidad y de políticas activas de empleo.

Asimismo, aunque es necesario señalar la colaboración que, con carácter general, he recibido por parte de los organismos públicos en la práctica totalidad de las actuaciones que he desarrollado a lo largo del pasado ejercicio desde este departamento, conviene decir que las contestaciones de las Administraciones Públicas no se producen siempre con la celeridad deseada, estando aún, a estas fechas, un importante número de resoluciones pendientes del rechazo o aceptación de la Administración destinataria de las mismas.

ESTADÍSTICAS

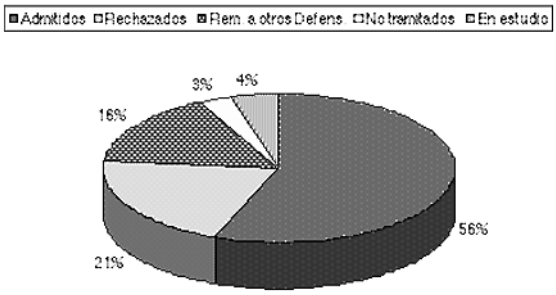
EXPEDIENTES TRAMITADOS/CONCLUIDOS

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
En trámite	744	30%
Concluidos	1773	70%
Total	**2517**	



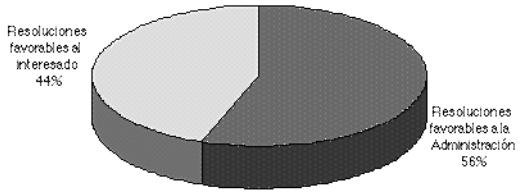
SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 2000

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
Admitidos	1407	56%
Rechazados	516	21%
Rem. a otros Defens.	410	16%
No tramitados	74	3%
En estudio	110	4%
TOTAL	**2517**	



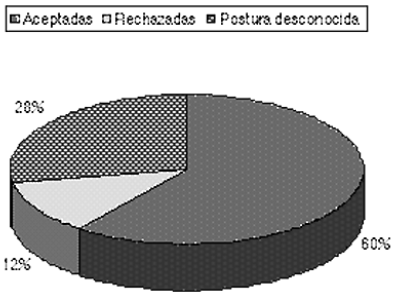
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN SEGÚN SU RESULTADO

De las resoluciones a que han dado lugar las quejas presentadas durante 2000, el 56% han sido favorables a la Administración y el 44%, favorables al administrado.



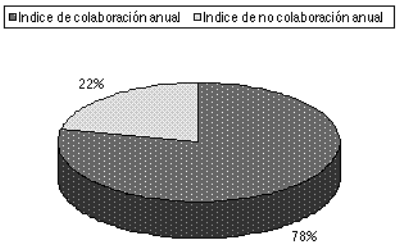
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN

En numerosas ocasiones los expedientes finalizan con una Resolución del Procurador del Común. Pues bien, durante el año 2000 el Procurador del Común dictó 335 resoluciones, de las cuales la Administración ha comunicado la aceptación expresa de 202 (60%) y el rechazo de 40 (12%); a fecha de cierre de este Informe desconocemos la postura de la Administración ante 93 resoluciones (28%).



COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

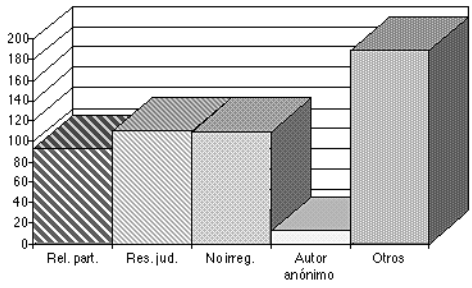
Teniendo en cuenta las dificultades que entraña la confección de estadísticas sobre el grado de colaboración de las diferentes administraciones públicas con el Procurador del Común -debido entre otras razones a que la Ley del Procurador del Común no establece un plazo para responder a los requerimientos de información, ni impone la obligación de contestar a las resoluciones, y, en consecuencia, no establece plazo para la misma-, con arreglo al criterio del Registro de entrada y salida de escritos referidos a actuaciones del Procurador del Común podríamos establecer el grado de colaboración en torno al 78%.



MOTIVOS DE RECHAZO DE LAS QUEJAS

Tras detenido estudio de los expedientes abiertos, los motivos por los cuales se han rechazado a trámite 516 quejas, informando al interesado sobre las vías más oportunas para hacer valer su derecho, se reflejan en los cuadros siguientes (no se incluyen los casos de los ciudadanos que, tras ser informados sobre nuestras competencias, no formulan queja).

Motivo rechazo	Nº quejas	Porcentaje sobre total quejas rechazadas
Relaciones particulares	93	18%
Resolución judicial	111	22%
No irregularidad	110	21%
Autor anónimo	13	3%
Otros	189	37%
TOTAL	**516**	



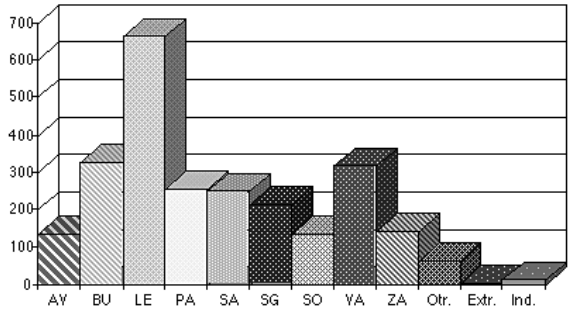
ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 2000 POR ÁREAS

ÁREA	Nº QUEJAS	ESTADO DE TRAMITACIÓN							RESUMEN	
		Admitidas			Rechaz.	Remit. a otros Def.	No tramitadas[1]	En estudio	Total q. abiertas	Total q. cerradas
		En trám.	Cerradas	Total						
A	476	134	149	283	84	76	21	12	146	330
B	452	175	138	313	81	28	18	12	187	265
C	253	79	83	162	32	2	24	33	112	141
D	259	53	121	174	54	18	8	5	58	201
E	77	6	30	36	24	6	6	5	11	66
F	101	53	29	82	10	5	3	1	54	47
G	348	107	103	210	51	74	9	4	111	237
H	90	10	8	18	7	65	0	0	10	80
I	137	2	10	12	78	39	8	0	2	135
J	103	17	24	41	22	33	5	2	19	84
K	194	30	29	59	67	64	4	0	30	164
L	27	4	13	17	6	0	4	0	4	23
Total	2517	670	737	1407	516	410	74	110	744	1773

[1] pedientes cerrados por diversas causas previamente a su admisión o rechazo.

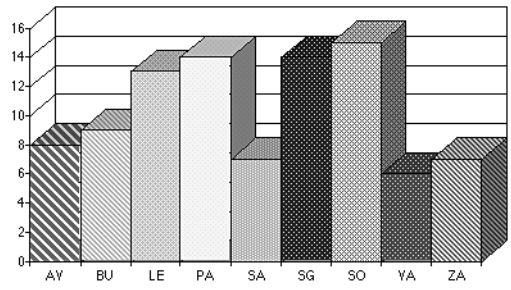
PROCEDENCIA TERRITORIAL DE LAS QUEJAS

Procedencia	Núm. quejas	Porcentaje
Ávila	137	5%
Burgos	326	13%
León	664	26%
Palencia	255	10%
Salamanca	249	10%
Segovia	212	8%
Soria	136	5%
Valladolid	319	13%
Zamora	141	6%
Otras prov. españolas	62	2%
Extranjero	3	0%
Indeterminada	13	1%
Total	**2517**	



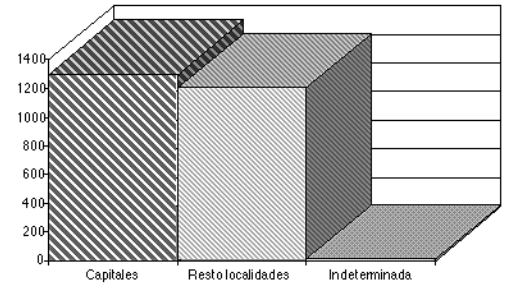
QUEJAS PRESENTADAS EN LA COMUNIDAD POR CADA 10.000 HABITANTES

Procedencia	**Nº Quejas/10.000 hab**
Ávila	8
Burgos	9
León	13
Palencia	14
Salamanca	7
Segovia	14
Soria	15
Valladolid	6
Zamora	7
Media Com. Aut.	10



QUEJAS PROCEDENTES DE CAPITALES DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES

Procedencia	**Nº Quejas**	**Porcentaje**
Capitales	1299	52%
Resto localidades	1205	48%
Indeterminada	13	1%
Total	**2517**	



RELACIÓN DE LOCALIDADES DE LAS QUE SE HAN RECIBIDO QUEJAS DURANTE 2000

ÁVILA

ALDEASECA 1
ARENAS DE SAN PEDRO 4
ARÉVALO 6
AVEINTE 1
ÁVILA 80
BARROMÁN 2
BURGOHONDO 1
CRESPOS 2
EL BARRACO 1
EL TIEMBLO 1
HORCAJO DE LAS TORRES 1
HOYOCASERO 2
LA ADRADA 13
LA CAÑADA 1
LA HORCAJADA 1
LA SERRADA 1
MORALEJA DE MATACABRAS 1
NAVALOSA 1
NAVALUENGA 1
PALACIOS DE BECEDAS 1
PIEDRAHÍTA 2
SALOBRALEJO 1
SAN BARTOLOMÉ DE BÉJAR 5
SAN PASCUAL 1
SANTA CRUZ DEL VALLE 1
SANTO TOMÉ DE ZABARCOS 1
SOTILLO DE LA ADRADA 4
TOTAL ÁVILA 137

BURGOS

ALBILLOS 1
AMEYUGO 1
ARANDA DE DUERO 46
ARCOS 1
BELORADO 2
BRIVIESCA 8
BURGOS 163

CABEZÓN DE LA SIERRA.....1
CAÑIZAR DE AMAYA 1
COGOLLOS.....2
ESPINOSA DE CERVERA.....1
ESPINOSA DE LOS MONTEROS.....1
FUENTESPINA.....1
HORTIGÜELA 1
HUERTA DEL REY 2
LA PUEBLA DE ARLANZÓN.....1
LA VID 1
LERMA 3
LOS BALBASES.....1
MANSILLA DE BURGOS.....1
MARMELLAR DE ARRIBA 2
MEDINA DE POMAR.....2
MELGAR DE FERNAMENTAL.....1
MIRANDA DE EBRO 50
MODUBAR DE LA EMPAREDADA.....1
MORADILLO DE ROA.....1
PANCORBO.....1
PEÑALBA DE CASTRO.....1
PÉREX 1
POZA DE LA SAL.....1
QUINTANADUEÑAS.....3
QUINTANAVIDES.....1
QUINTANILLA CABE ROJAS.....1
QUINTANILLA DEL REBOLLAR.....1
QUINTANILLA SOMUÑO 1
ROA.....1
SALAS DE LOS INFANTES 1
SANTELICES.....1
SEDANO 1
TINIEBLAS 1
TORNADIJO.....2
TRESPADERNE 1
VADOCONDES 2
VILLADIEGO.....1
VILLAFRANCA MONTES DE OCA.....1
VILLANUEVA RAMPALAY.....1
VILLARCAYO.....1
VILLASANTE.....1
VILLAVEDON.....1
VILORIA DE RIOJA 2
ZÚMEL 1
TOTAL BURGOS.....326

LEÓN

ALBARES DE LA RIBERA 1
ALIJA DEL INFANTADO 2
ALMÁZCARA 1
ARGANZA.....1
ARMUNIA 4
ASTORGA 15
AUDANZAS DEL VALLE.....1
AZADINOS.....1
AZARES DEL PÁRAMO 1
BANUNCIAS 2
BARRILLOS 1
BEMBIBRE 3
BENAVIDES DE ÓRBIGO.....1
BERCIANOS DEL PÁRAMO.....1
BOÑAR 1
BRAZUELO 1
CABAÑAS RARAS.....3
CABREROS DEL RÍO.....2
CACABELOS.....3
CALZADA DEL COTO 1
CAMPO Y SANTIBÁÑEZ.....2
CAMPONARAYA 1
CARBAJAL DE LA LEGUA.....7
CÁRMENES.....2
CARRACEDELO.....2
CARRACEDO DEL MONASTERIO.....1
CARRIZAL.....1
CASTRILLO DE CABRERA.....1
CASTRILLO DE LA RIBERA.....4

CASTROCALBÓN **1**
CASTROCONTRIGO **2**
CEMBRANOS **2**
CHOZAS DE ABAJO **1**
CIMANES DEL TEJAR **3**
CISTIERNA **4**
COLADILLA **2**
CONGOSTO **2**
CORBILLOS DE LA SOBARRIBA **3**
CORTIGUERA **1**
DESTRIANA **1**
DEVESA DE CURUEÑO **1**
FERRAL DE BERNESGA **2**
FABERO **2**
FELECHARES DE LA VALDERÍA **1**
FLORES DEL SIL **2**
FONTORIA **2**
FRESNO DE LA VEGA **1**
FRESNO DEL CAMINO **1**
FUENTESNUEVAS **4**
GARRAFE DE TORÍO **1**
GORDONCILLO **4**
GRAJAL DE CAMPOS **3**
GRISUELA DEL PÁRAMO **1**
LA BAÑEZA **3**
LA CHANA **1**
LA CUETA **3**
LA ERCINA **1**
LA MILLA DEL RÍO **1**
LA PLACA **1**
LA ROBLA **5**
LA UTRERA **1**
LA VALCUEVA-PALAZUELO **1**
LA VID **1**
LA VIRGEN DEL CAMINO **3**
LAGUNA DALGA **1**
LAGUNA DE NEGRILLOS **1**
LARIO **1**
LEÓN **275**
LIEGOS **1**
LORENZANA **1**
LUYEGO DE SOMOZA **2**
MANSILLA DE LAS MULAS **5**
MANSILLA DEL ESLA **1**
MANSILLA DEL PÁRAMO **1**
MANSILLA MAYOR **1**
MATACHANA **1**
MATALLANA DE TORIO **3**
MATANZA DE LOS OTEROS **1**
MATARROSA DEL SIL **1**
MOZÓNDIGA **2**
NARAYOLA **2**
NAVA DE LOS OTEROS **2**
NAVATEJERA **6**
OENCIA **1**
ONZONILLA **1**
OTERO **1**
PALACIOS DEL SIL **1**
PARDAVÉ DE TORÍO **2**
PEREJE **2**
PINOS **5**
POLA DE GORDÓN **1**
PONFERRADA **55**
PRIARANZA DEL BIERZO **1**
PRIORO **1**
QUILÓS **1**
QUINTANA DE FUSEROS **2**
QUINTANILLA DE SOLLAMAS **1**
QUIÑONES DEL RÍO **1**
REGUERAS DE ARRIBA **2**
REQUEJO DE LA VEGA **1**
RIAÑO **1**
RIBASECA **1**
RIEGO DE LA VEGA **1**
RIOFRÍO **1**
SAHAGÚN **1**

SALUDES DE CASTROPONCE 2
SAN ANDRÉS DE LAS PUENTES.....1
SAN ANDRÉS DE MONTEJOS 1
SAN ANDRÉS DEL RABANEDO 15
SAN FELIZ DE TORÍO.....1
SAN LORENZO.....1
SAN MIGUEL DE LAS DUEÑAS 2
SAN PEDRO DE LAS DUEÑAS 1
SAN PEDRO DE PARADELA 1
SAN ROMÁN DE BEMBIBRE 3
SAN ROMÁN DE LA VEGA.....1
SAN ROMÁN DE LOS OTEROS 1
SAN VICENTE DEL CONDADO.....1
SANTA COLOMBA DE SOMOZA.....1
SANTA LUCÍA DE GORDÓN.....1
SANTA MARÍA DE LA ISLA.....1
SANTA MARÍA DEL PÁRAMO 2
SANTA OLAJA DE LA RIBERA 1
SANTA OLAJA DE LA VARGA.....2
SANTAS MARTAS.....2
SANTIAGO MILLAS.....3
SANTIBÁÑEZ DE VALDEIGLESIAS 1
SARIEGOS DEL BERNESGA.....1
SECOS DE PORMA.....1
SÉSAMO.....3
SOBREPEÑA 1
TABUYO DEL MONTE 2
TORAL DE LOS GUZMANES.....1
TORENO.....3
TROBAJO DEL CAMINO 19
TROBAJO DEL CERECEDO.....1
VAL DE SAN LORENZO.....1
VALDEFRESNO.....1
VALDERAS.....3
VALDERILLA DE TORÍO 1
VALENCIA DE DON JUAN 2
VALSECO.....1
VEGA DE VIEJOS, LA.....2
VEGAQUEMADA 1
VEGUELLINA DE ÓRBIGO.....1
VIADANGOS DE ARBAS 1
VILELA.....1
VILLABALTER.....1
VILLABLINO 2
VILLACEDRÉ 2
VILLACETE 1
VILLADEPALOS 1
VILLADESOTO.....4
VILLAESTRIGO DEL PÁRAMO.....4
VILLAFRANCA DEL BIERZO.....2
VILLAGER DE LACIANA 1
VILLAHIBIERA.....1
VILLAMARTÍN DE DON SANCHO.....3
VILLAMUÑIO.....1
VILLANUEVA DEL ÁRBOL.....1
VILLANUEVA DEL CARNERO.....2
VILLAOBISPO DE LAS REGUERAS.....7
VILLAORNATE Y CASTRO.....2
VILLAQUILAMBRE 2
VILLARRÍN DEL PÁRAMO.....1
VILLASABARIEGO 1
VILLAVERDE DE LA ABADÍA 1
VILLORIA DE ÓRBIGO.....1
VILORIA 3
ZAMBRONCINOS DEL PÁRAMO 1
TOTAL LEÓN.....664

PALENCIA

AGUILAR DE CAMPOO 10
ALAR DEL REY.....1
AMUSCO 1
ASTUDILLO 1
BAÑOS DE LA PEÑA 2
BARRUELO DE SANTULLÁN.....2
BOADILLA DE RIOSECO.....1
CALZADA DE LOS MOLINOS 1

CARRIÓN DE LOS CONDES.....1
CASCÓN DE LA NAVA 2
CASTREJÓN DE LA PEÑA.....19
CASTRILLO DE ONIELO.....1
CASTROMOCHO 1
CERVERA DE PISUERGA.....2
CISNEROS 1
DUEÑAS 5
FRECHILLA 5
GRIJOTA.....3
GUARDO 4
HERRERA DE PISUERGA.....1
HIJOSA DE BOEDO.....1
MAGAZ.....3
MANTINOS.....1
MAVE.....2
MONZÓN DE CAMPOS.....1
NAVA DE SANTULLÁN 1
NAVEROS DE PISUERGA 1
NOGALES DE PISUERGA 1
OLMOS DE OJEDA.....1
OLMOS DE PISUERGA.....1
OSORNO.....3
PALENCIA.....134
POZA DE LA VEGA 1
POZANCOS.....1
POZO DE URAMA.....1
QUINTANA DEL PUENTE.....1
RIBEROS DE LA CUEZA.....1
RIVAS DE CAMPOS.....1
SANTA MARÍA DE NAVA 1
SOTOBAÑADO Y PRIORATO.....6
TABANERA DE CERRATO.....1
TARIEGO.....1
TORQUEMADA 3
VALBERZOSO 1
VALCABADILLO 1
VELILLA DEL RÍO CARRIÓN.....2
VENTA DE BAÑOS.....3
VERTAVILLO.....1
VILLABERMUDO 1
VILLADA 1
VILLAJIMENA 1
VILLALACO.....1
VILLALDAVIN 1
VILLALOBÓN.....3
VILLAMURIEL DE CERRATO 2
VILLAOLIVA DE LA PEÑA 1
VILLARROBEJO.....1
VILLASARRACINO.....1
VILLATURDE 2
TOTAL PALENCIA.....255

SALAMANCA

ALDEADÁVILA DE LA RIBERA 1
ALDEANUEVA DE LA SIERRA 1
ALDEAVIEJA DE TORMES.....1
BARRUECOPARDO.....1
BÉJAR.....5
CALZADA DE VALDUNCIEL.....1
CAMPO DE LEDESMA 2
CANDELARIO.....3
CARRASCAL DE BARREGAS.....1
CASTELLANOS DE VILLIQUERA.....1
CERRALBO 1
CIUDAD RODRIGO 28
EL ENCINAR.....1
GALINDO Y PERAHUY 6
GALISANCHO.....1
GOMECELLO 2
HINOJOSA DE DUERO.....1
HUERTA.....1
LA VELLÉS.....1
LAGUNILLA.....1
LEDESMA 1
MACOTERA.....1

MALPARTIDA **2**
MANCERA DE ABAJO **1**
MASUECO **1**
MIEZA **5**
MIRANDA DE AZÁN **1**
MIRANDA DEL CASTAÑAR **1**
MONTEJO **1**
NAVALES **1**
PALOMARES **1**
PARADINAS DE SAN JUAN **2**
PEÑARANDA DE BRACAMONTE **1**
SAELICES EL CHICO **2**
SALAMANCA **139**
SALMORAL **1**
SAN CRISTÓBAL DE LA CUESTA **1**
SAN PEDRO DE ROZADOS **1**
SANTA MARTA DE TORMES **7**
SANTIBÁÑEZ DE BÉJAR **1**
SAUCELLE **1**
SERRADILLA DEL ARROYO **1**
SOTOSERRANO **1**
TORDILLOS **1**
VILLAMAYOR **3**
VILLARES DE LA REINA **2**
VILLARINO **6**
VILLASECO DE LOS REYES **1**
VILLAVIEJA DE YELTES **2**
TOTAL SALAMANCA **249**

SEGOVIA

ABADES **1**
AGUILAFUENTE **9**
ALDEA REAL **1**
ALDEANUEVA DEL MONTE **1**
AYLLÓN **1**
BASARDILLA **1**
BERNUY DE PORREROS **14**
CANTALEJO **1**
CANTIMPALOS **1**
CARABIAS **1**
CARBONERO EL MAYOR **1**
CHAVIDA **1**
COCA **2**
CODORNIZ **2**
CUÉLLAR **3**
EL ESPINAR **3**
FUENTESAÚCO DE FUENTIDUEÑA **1**
GOMEZSERRACÍN **2**
HONTORIA **3**
JUARROS DE RIOMOROS **1**
JUARROS DE VOLTOYA **1**
LA CUESTA **1**
LA LASTRILLA **1**
LASTRAS DE CUÉLLAR **1**
LASTRAS DEL POZO **1**
MARUGÁN **1**
MATA DE CUÉLLAR **1**
MOZONCILLO **1**
NAVA DE LA ASUNCIÓN **5**
NAVALILLA **1**
ORTIGOSA DE PESTAÑO **4**
OTERO DE HERREROS **1**
RADES DE ABAJO **1**
RIAZA **2**
SACRAMENIA **6**
SAN CRISTÓBAL DE SEGOVIA **2**
SAN ILDEFONSO O LA GRANJA **2**
SANCHONUÑO **3**
SAUQUILLO DE CABEZAS **2**
SEGOVIA **109**
TABANERA DEL MONTE **1**
TRESCASAS **2**
TURÉGANO **4**
VALSECA **1**
VALVERDE DEL MAJANO **1**
VEGAFRÍA **1**
VENTOSILLA **4**
VILLAVERDE DE ÍSCAR **2**
TOTAL SEGOVIA **212**

SORIA

ÁGREDA.....1
ALDEALAFUENTE.....1
ALDEALPOZO.....8
ALMAJANO.....1
ALMAZÁN.....4
ARENILLAS.....1
BARCA.....1
BAYUBAS DE ABAJO.....1
BORDEJÉ.....1
COVALEDA.....1
DOMBELLAS.....1
DURUELO DE LA SIERRA.....6
EL BURGO DE OSMA.....1
EL QUINTANAREJO.....9
EL ROYO.....1
FUENTETOBA.....1
GOLMAYO.....2
GÓMARA.....1
LICERAS.....1
MARTIALAY.....1
MATUTE DE ALMAZÁN.....7
MURIEL VIEJO.....3
NOVIERCAS.....1
ÓLVEGA.....6
QUINTANA REDONDA.....1
RIBARROYA.....3
SAN ESTEBAN DE GORMAZ.....1
SAN LEONARDO DE YAGÜE.....2
SAN PEDRO MANRIQUE.....1
SAUQUILLO DE ALCÁZAR.....1
SORIA.....56
TARDELCUENDE.....3
TARODA.....3
TORRUBIA DE SORIA.....1
UCERO.....1
VINUESA.....1
VOZMEDIANO.....1
TOTAL SORIA.....136

VALLADOLID

ALAEJOS.....1
ARROYO.....1
BERRUECES.....1
CARPIO.....1
CASTRONUEVO DE ESGUEVA.....5
CIGALES.....4
COGECES DEL MONTE.....1
ESGUEVILLAS DE ESGUEVA.....2
FUENSALDAÑA.....4
GALLEGOS DE HORNIJA.....1
LA CISTÉRNIGA.....1
LA FLECHA.....1
LAGUNA DE DUERO.....6
MATAPOZUELOS.....1
MEDINA DE RIOSECO.....1
MEDINA DEL CAMPO.....28
OLMEDO.....3
PEÑAFIEL.....1
PIÑEL DE ABAJO.....1
PUENTE DUERO-ESPARRAGAL.....1
RUEDA.....1
SAN PEDRO DE LATARCE.....1
SANTOVENIA DE PISUERGA.....1
SIMANCAS.....5
TIEDRA.....2
TORDESILLAS.....6
TUDELA DE DUERO.....2
URONES DE CASTROPONCE.....1
VALDENEBRO DE LOS VALLES.....1
VALLADOLID.....223
VALORIA LA BUENA.....1
VIANA DE CEGA.....1
VILLAGARCÍA DE CAMPOS.....1
VILLALAR DE LOS COMUNEROS.....1
VILLALBA DE LOS ALCORES.....1
VILLALÓN DE CAMPOS.....1
VILLANUBLA.....2
VILLANUEVA DE DUERO.....1

VILLARDEFRADES.....1
ZARATÁN.....1
TOTAL VALLADOLID.....319

ZAMORA

ARCOS DE LA POLVOROSA.....1
BAMBA.....2
BENAVENTE.....14
CAÑIZAL.....1
CARBAJALINOS.....1
CASTRONUEVO DE LOS ARCOS.....2
CERECINOS DE CAMPOS.....1
CERNADILLA.....1
CIBANAL.....1
CORESES.....1
ENTREPEÑAS.....1
FERMOSELLE.....1
FRESNADILLO.....1
LA TUDA.....1
MANGANESES DE LA POLVOROSA.....1
MOMBUEY.....1
MORAL DE SAYAGO.....1
MORALES DEL VINO.....2
MORERUELA DE LOS INFANZONES.....2
MUGA DE SAGAYO.....1
OTERO DE BODAS.....1
POZOANTIGUO.....1
PUEBLA DE SANABRIA.....2
QUINTANILLA DE URZ.....1
SAN CRISTÓBAL DE ENTREVIÑAS.....1
SANTA COLOMBA DE LAS MONJAS.....2
SANTA CRISTINA DE LA POLVOROSA.....1
SANTOVENIA.....1
SOGO.....1
TÁBARA.....1
TORO.....5
TORRES DEL CARRIZAL.....1
TRABAZOS.....1
UTRERA DE LA ENCOMIENDA.....1
VADILLO DE LA GUAREÑA.....1
VALER.....1
VILLARALBO.....1
VILLAVENDIMIO.....1
ZAMORA.....80
TOTAL ZAMORA.....141

ÁLAVA

LLODIO.....1
VITORIA.....3
TOTAL ALAVA.....4

ARGENTINA

ROSARIO.....1
TOTAL ARGENTINA.....1

ASTURIAS

GIJÓN.....1
OVIEDO.....2
TOTAL ASTURIAS.....3

BARCELONA

BARCELONA.....2
SAN CUGAT DEL VALLÉS.....2
SAN VICENTE DE MONTALT.....1
TOTAL BARCELONA.....5

CÁCERES

CÁCERES.....1

CANTABRIA

MATAPORQUERA.....1
PUENTE ARCE.....1
TOTAL CANTABRIA.....2

FRANCIA

D'EYLAN - PARIS.....1

GRANADA

GRANADA.....1

GUIPÚZCOA

AZKOITIA 2
LAZKAO.....1
TOTAL GUIPÚZCOA 3

HUESCA

HUESCA 1

ISLAS BALEARES

PALMA DE MALLORCA.....1
TOTAL BALEARES.....1

LA RIOJA

LOGROÑO.....2
TOTAL LA RIOJA.....2

LÉRIDA

LÉRIDA.....1

LUGO

MONFORTE DE LEMOS 1
TOTAL LUGO 1

LUXEMBURGO

LUXEMBURGO 1

MADRID

COLLADO VILLALBA.....1
LEGANÉS.....1
MADRID.....13
MÓSTOLES 1
SAN FERNANDO DE HENARES 1
TORRELODONES.....1
TOTAL MADRID.....18

NAVARRA

PAMPLONA.....3
TUDELA 1
TOTAL NAVARRA.....4

OURENSE

OURENSE.....1

SEVILLA

LORA DEL RÍO.....1
TOTAL SEVILLA 1

VIZCAYA

BEDIA 2
BILBAO 3
PORTUGALETE 2
SANTURCE.....2
TOTAL VIZCAYA 9

ZARAGOZA

CALATAYUD.....1
ZARAGOZA.....3
TOTAL ZARAGOZA.....4

QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

PROCEDENCIA	**NÚM. QUEJAS**
Castilla y León	2439
Andalucía	2
Aragón	5
Asturias	3
Cantabria	2
Cataluña	6
Extremadura	1
Galicia	2
Islas Baleares	1
La Rioja	2
Madrid	18
Navarra	4
País Vasco	16

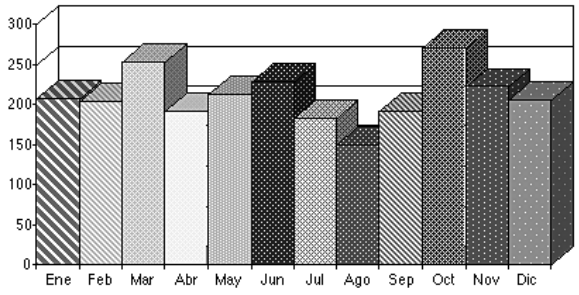
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Procedencia	**Área**	**Nº Quejas**
Castilla y León	A	468
	B	430
	C	246
	D	252
	E	76
	F	94
	G	340
	H	90
	I	133

	J	98
	K	185
	L	27
Andalucía	B	1
	C	1
Aragón	B	1
	D	2
	F	1
	G	1
Asturias	B	1
	I	1
	K	1
Cantabria	B	1
	F	1
Cataluña	B	1
	E	1
	F	1
	I	2
	K	1
Extremadura	D	1
Galicia	K	2
Islas Baleares	D	1
La Rioja	B	1
	D	1
Madrid	A	2
	B	6
	D	1
	F	4
	G	1
	I	1
	J	3
Navarra	A	2
	B	2
País Vasco	A	1
	B	8
	C	2
	G	2
	J	2
	K	1

QUEJAS RECIBIDAS EN LA INSTITUCIÓN EN CADA MES DE 2000

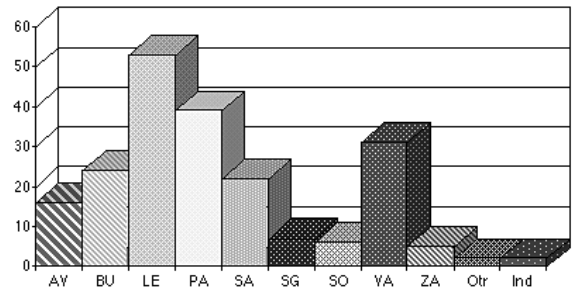
Mes	Nº Quejas	Porcentaje
Enero	207	8%
Febrero	204	8%
Marzo	253	10%
Abril	191	8%
Mayo	213	8%
Junio	228	9%
Julio	182	7%
Agosto	149	6%
Septiembre	192	8%
Octubre	271	11%
Noviembre	222	9%
Diciembre	205	8%
Total	**2517**	



QUEJAS RECIBIDAS DE CADA PROVINCIA POR MES

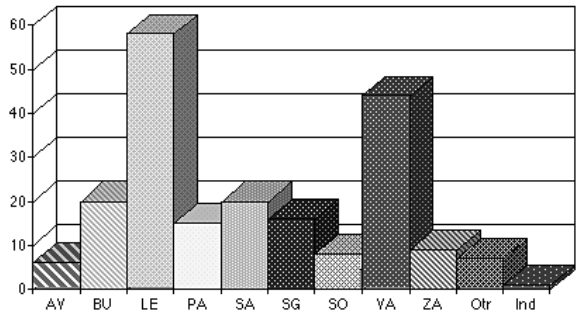
ENERO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	16	8%
Burgos	24	12%
León	53	26%
Palencia	39	19%
Salamanca	22	11%
Segovia	7	3%
Soria	6	3%
Valladolid	31	15%
Zamora	5	2%
Otras prov. esp.	2	1%
Indeterminada	2	1%
Total	**207**	



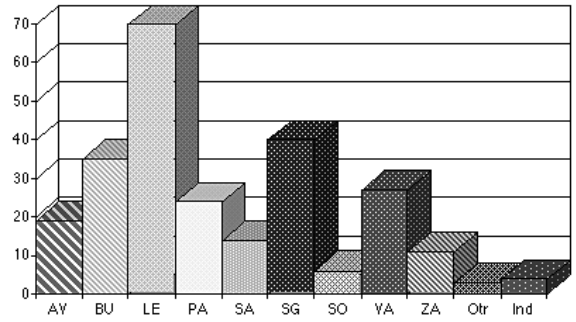
FEBRERO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	6	3%
Burgos	20	10%
León	58	28%
Palencia	15	7%
Salamanca	20	10%
Segovia	16	8%
Soria	8	4%
Valladolid	44	22%
Zamora	9	4%
Otras prov. esp.	7	3%
Indeterminada	1	0%
Total	**204**	



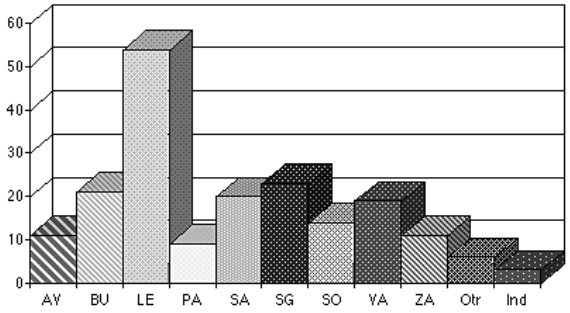
MARZO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	19	8%
Burgos	35	14%
León	70	28%
Palencia	24	9%
Salamanca	14	6%
Segovia	40	16%
Soria	6	2%
Valladolid	27	11%
Zamora	11	4%
Otras prov. esp.	3	1%
Indeterminada	4	2%
Total	**253**	



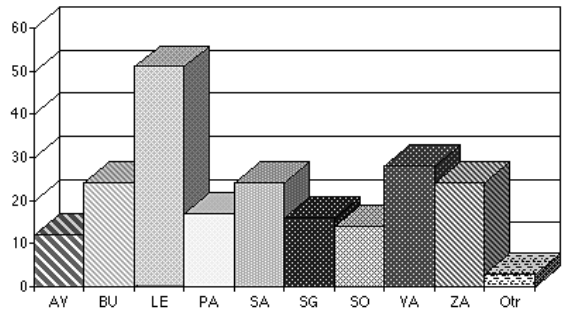
ABRIL

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	11	6%
Burgos	21	11%
León	54	28%
Palencia	9	5%
Salamanca	20	10%
Segovia	23	12%
Soria	14	7%
Valladolid	19	10%
Zamora	11	6%
Otras prov. esp.	6	3%
Indeterminada	3	2%
Total	**191**	



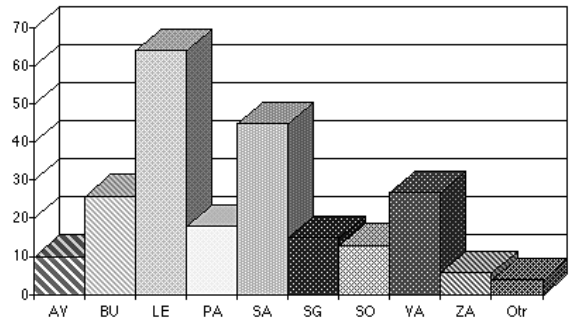
MAYO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	12	6%
Burgos	24	11%
León	51	24%
Palencia	17	8%
Salamanca	24	11%
Segovia	16	8%
Soria	14	7%
Valladolid	28	13%
Zamora	24	11%
Otras prov. esp.	3	1%
Total	**213**	



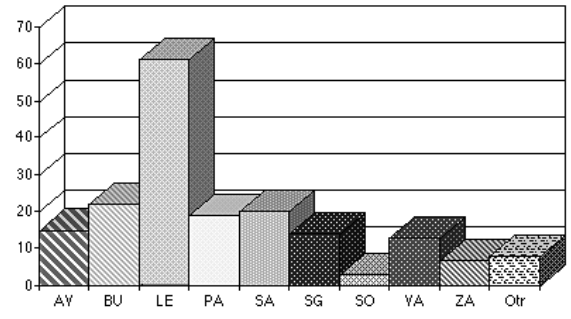
JUNIO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	10	4%
Burgos	26	11%
León	64	28%
Palencia	18	8%
Salamanca	45	20%
Segovia	15	7%
Soria	13	6%
Valladolid	27	12%
Zamora	6	3%
Otras prov. esp.	4	2%
Total	**228**	



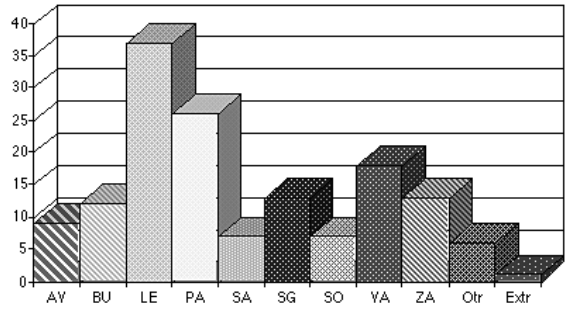
JULIO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	15	8%
Burgos	22	12%
León	61	34%
Palencia	19	10%
Salamanca	20	11%
Segovia	14	8%
Soria	3	2%
Valladolid	13	7%
Zamora	7	4%
Otras prov. esp.	8	4%
Total	**182**	



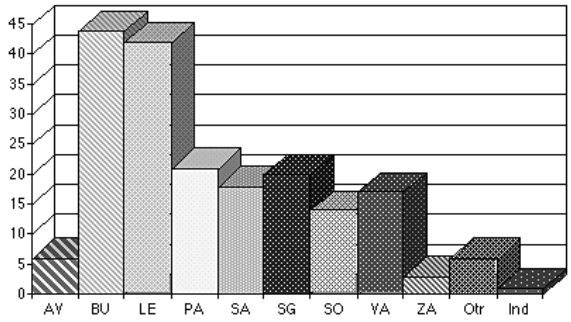
AGOSTO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	9	6%
Burgos	12	8%
León	37	25%
Palencia	26	17%
Salamanca	7	5%
Segovia	13	9%
Soria	7	5%
Valladolid	18	12%
Zamora	13	9%
Otras prov. esp.	6	4%
Extranjero	1	1%
Total	**149**	



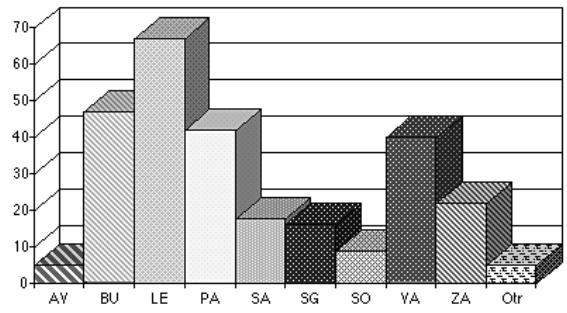
SEPTIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	6	3%
Burgos	44	23%
León	42	22%
Palencia	21	11%
Salamanca	18	9%
Segovia	20	10%
Soria	14	7%
Valladolid	17	9%
Zamora	3	2%
Otras prov. esp.	6	3%
Indeterminada	1	1%
Total	**192**	



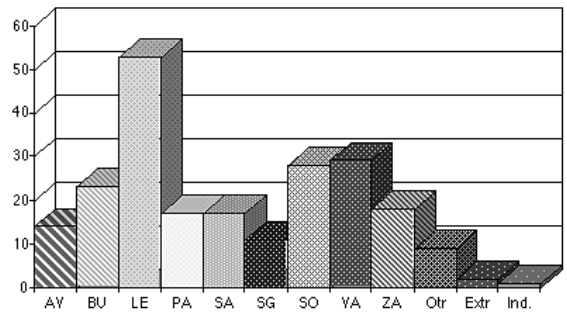
OCTUBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	5	2%
Burgos	47	17%
León	67	25%
Palencia	42	15%
Salamanca	18	7%
Segovia	16	6%
Soria	9	3%
Valladolid	40	15%
Zamora	22	8%
Otras prov. esp.	5	2%
Total	**271**	



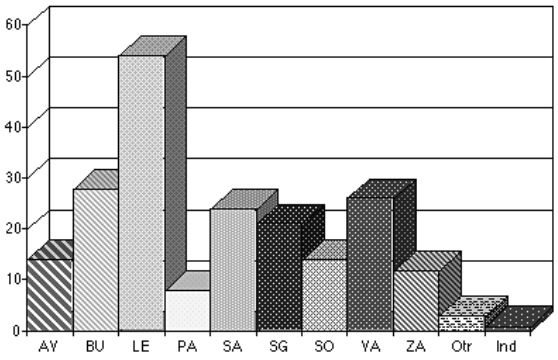
NOVIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	14	6%
Burgos	23	10%
León	53	24%
Palencia	17	8%
Salamanca	17	8%
Segovia	11	5%
Soria	28	13%
Valladolid	29	13%
Zamora	18	8%
Otras prov. esp.	9	4%
Extranjero	2	1%
Indeterminada	1	0%
Total	**222**	



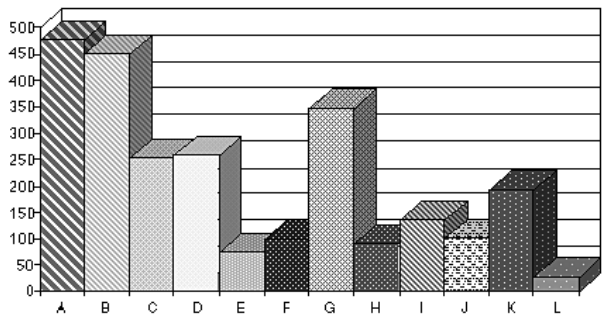
DICIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	14	7%
Burgos	28	14%
León	54	26%
Palencia	8	4%
Salamanca	24	12%
Segovia	21	10%
Soria	14	7%
Valladolid	26	13%
Zamora	12	6%
Otras prov. esp.	3	1%
Indeterminada	1	0%
Total	**205**	



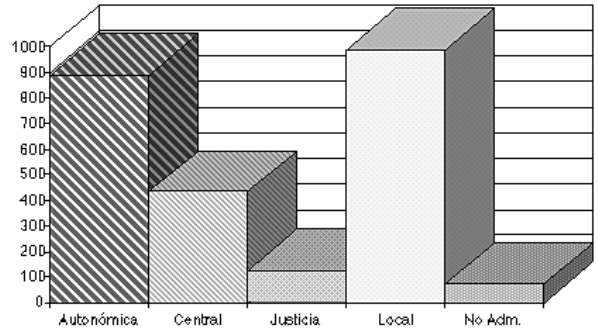
QUEJAS INCLUIDAS EN CADA ÁREA DE ESTUDIO

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A Función Pública y Presidencia	476	19%
Función Pública	159	6%
Corporaciones locales	208	8%
Tráfico	93	4%
Varios	16	1%
B Urb. y Ord. Territorio, Obras públ. y Viv.	452	18%
C Act. Clasificadas y Medio Ambiente	253	10%
D Educación, Cultura y Deportes	259	10%
E Industria, Comercio, Turismo y Consumo	77	3%
F Agricultura, Ganadería, Montes y Pesca	101	4%
G Trabajo, Seguridad Social y Serv. Sociales	348	14%
H Sanidad	90	4%
I Justicia	137	5%
J Economía y Hacienda	103	4%
K Actuaciones diversas	194	8%
L Departamento II	27	1%
TOTAL	**2517**	



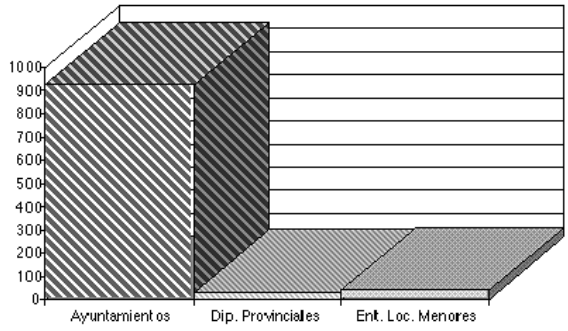
CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN CUANTO A LA ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración afect.	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	890	35%
Central	434	17%
Justicia	124	5%
Local	992	39%
No Adm.	77	3%
TOTAL	**2517**	



CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

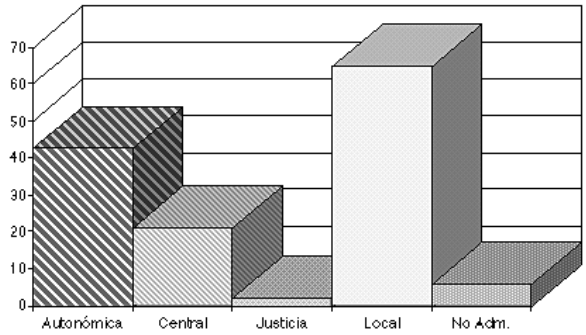
Administr. afectada	Nº Quejas	Porcentaje
Local-Ayuntamientos	923	93%
Local-Diputaciones prov.	30	3%
Local-Entidades Loc. Men.	39	4%
TOTAL	**992**	



ADMINISTRACIÓN AFECTADA POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA

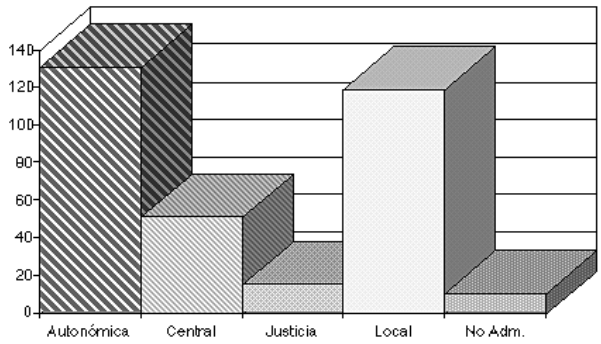
ÁVILA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	43	31%
Central	21	15%
Justicia	2	1%
Local	65	47%
No Adm.	6	4%
TOTAL	**137**	



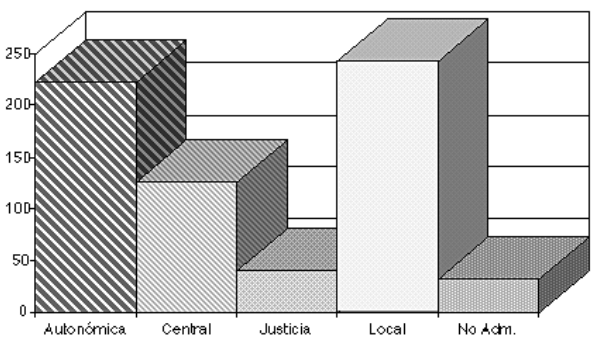
BURGOS

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	131	40%
Central	51	16%
Justicia	15	5%
Local	119	37%
No Adm.	10	3%
TOTAL	**326**	



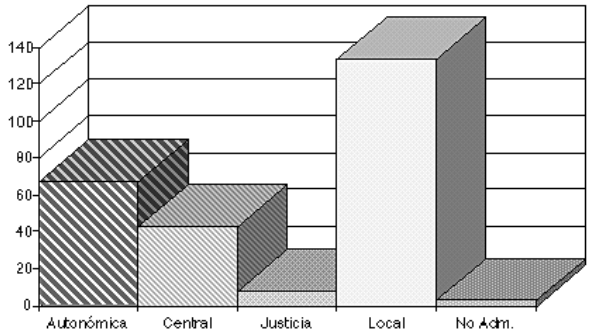
LEÓN

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	222	33%
Central	127	19%
Justicia	41	6%
Local	242	36%
No Adm.	32	5%
TOTAL	**664**	



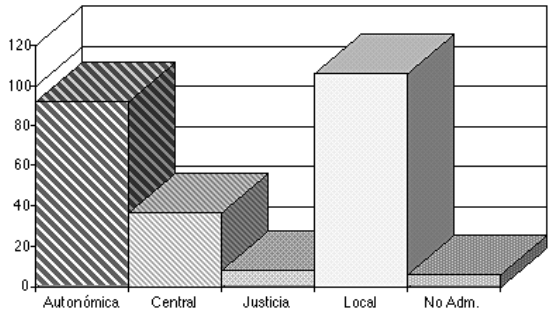
PALENCIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	67	26%
Central	43	17%
Justicia	8	3%
Local	134	53%
No Adm.	3	1%
TOTAL	**255**	



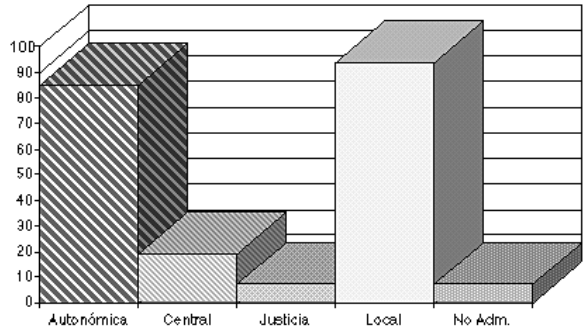
SALAMANCA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	92	37%
Central	37	15%
Justicia	8	3%
Local	106	43%
No Adm.	6	2%
TOTAL	**249**	



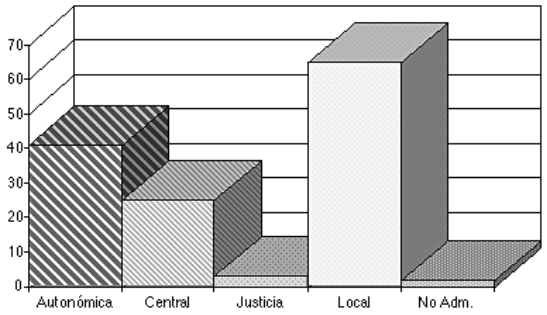
SEGOVIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	85	40%
Central	19	9%
Justicia	7	3%
Local	94	44%
No Adm.	7	3%
TOTAL	**212**	



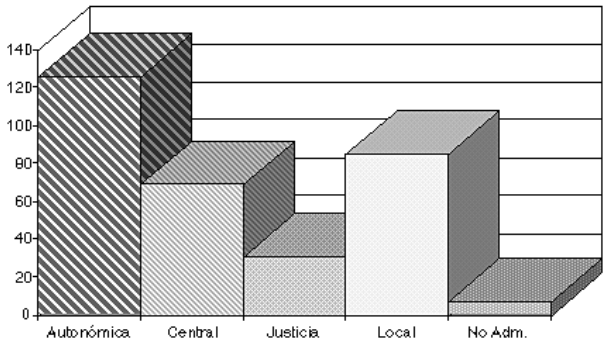
SORIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	41	30%
Central	25	18%
Justicia	3	2%
Local	65	48%
No Adm.	2	1%
TOTAL	**136**	



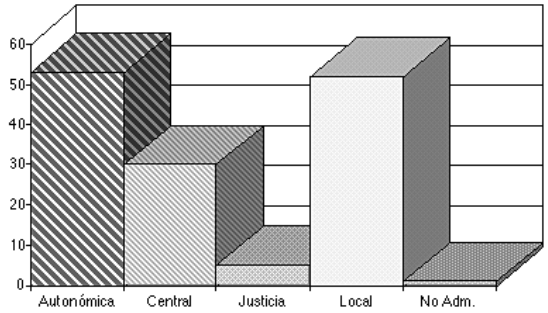
VALLADOLID

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	126	39%
Central	69	22%
Justicia	31	10%
Local	86	27%
No Adm.	7	2%
TOTAL	**319**	



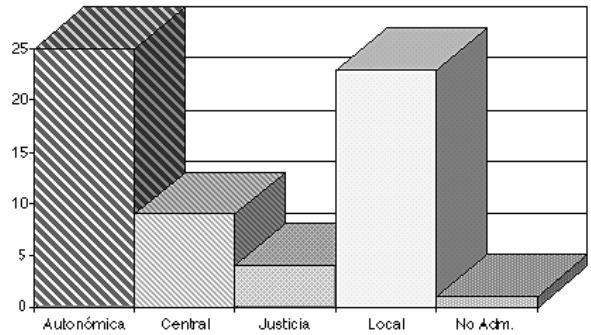
ZAMORA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	53	38%
Central	30	21%
Justicia	5	4%
Local	52	37%
No Adm.	1	1%
TOTAL	**141**	



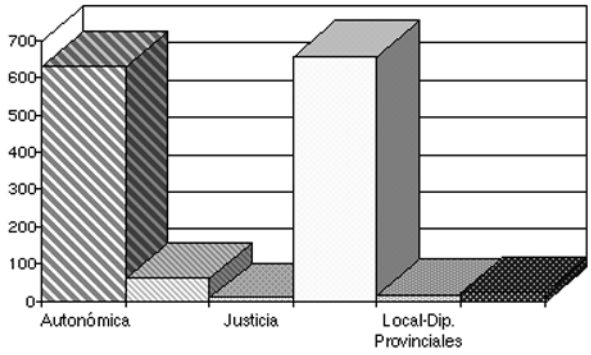
RESTO PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	25	40%
Central	9	15%
Justicia	4	6%
Local	23	37%
No Adm.	1	2%
TOTAL	**62**	



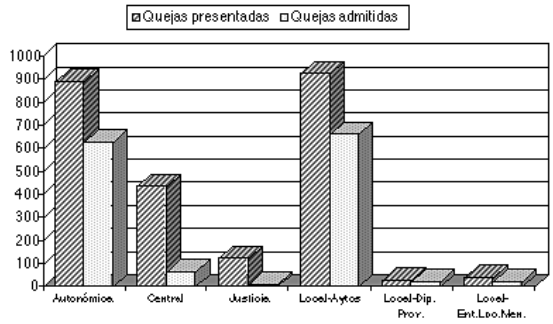
QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	Nº Quejas	Porcentaje sobre total de quejas admitidas
Autonómica	629	45%
Central	65	5%
Justicia	11	1%
Local-Ayuntamientos	659	47%
Local-Dip. Provinc.	19	1%
Local-Ent. Loc. Men.	24	2%
TOTAL	**1407**	



QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

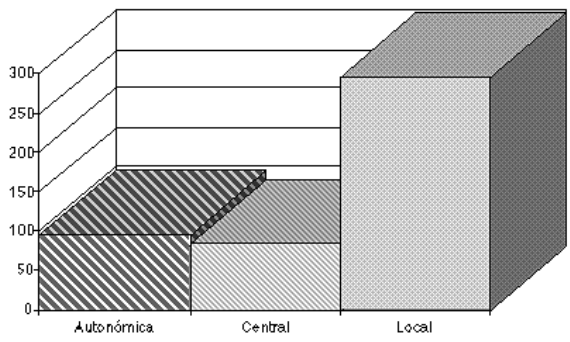
Administración	Nº Quejas presentadas	Nº Quejas admitidas	Porcentaje
Autonómica	890	629	71%
Central	434	65	15%
Justicia	124	11	9%
Local-Ayuntamientos	923	659	71%
Local-Dip. Provinc.	30	19	63%
Local-Ent. Loc. Men.	39	24	62%
TOTAL	**2440**	**1407**	**58%**



QUEJAS QUE AFECTAN A CADA ADMINISTRACIÓN DENTRO DE CADA ÁREA

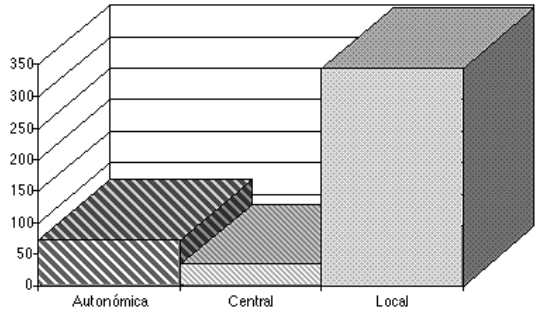
ÁREA A

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	96	20%
Central	85	18%
Local	295	62%
TOTAL	**476**	



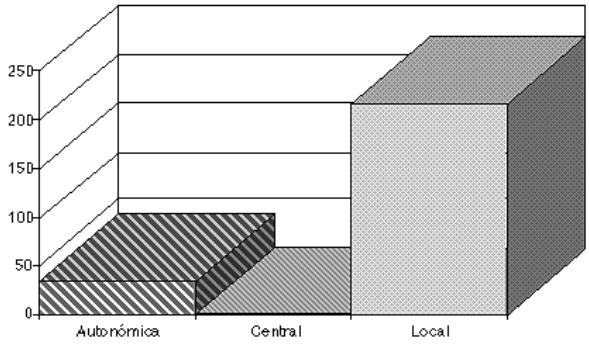
ÁREA B

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	73	16%
Central	33	7%
Local	346	77%
TOTAL	**452**	



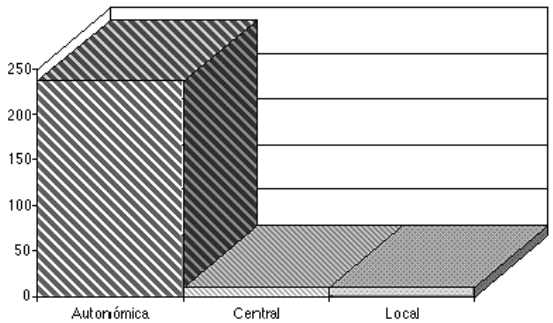
ÁREA C

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	35	14%
Central	1	0%
Local	217	86%
TOTAL	**253**	



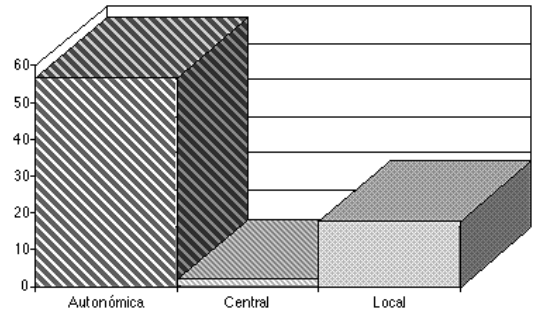
ÁREA D

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	238	92%
Central	11	4%
Local	10	4%
TOTAL	**259**	



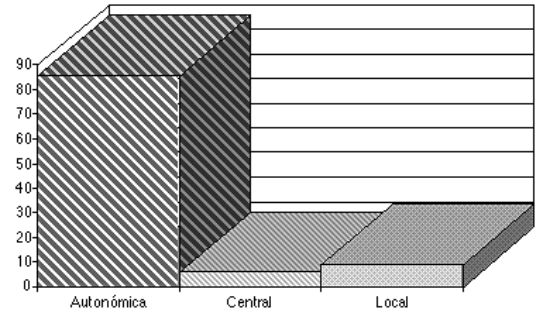
ÁREA E

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	57	74%
Central	2	3%
Local	18	23%
TOTAL	**77**	



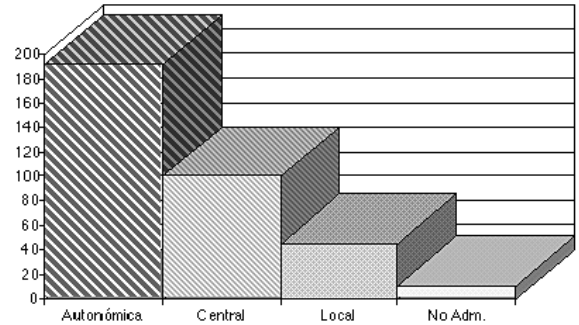
ÁREA F

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	86	85%
Central	6	6%
Local	9	9%
TOTAL	**101**	



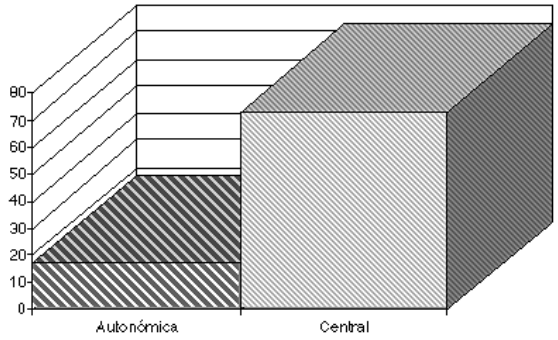
ÁREA G

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	192	55%
Central	100	29%
Local	46	13%
No Adm.	10	3%
TOTAL	**348**	



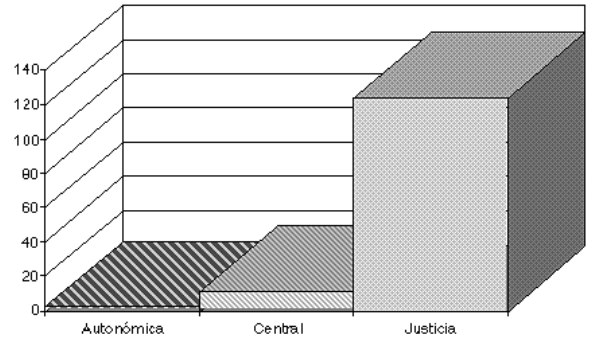
ÁREA H

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	17	19%
Central	73	81%
TOTAL	**90**	



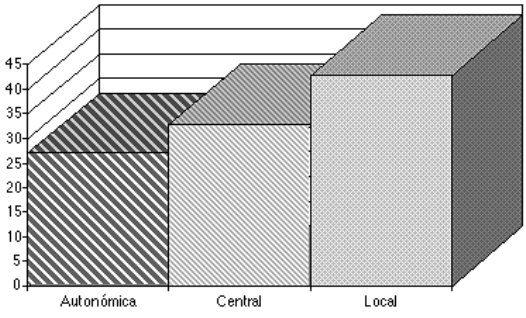
ÁREA I

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	2	1%
Central	11	8%
Justicia	124	91%
TOTAL	**137**	



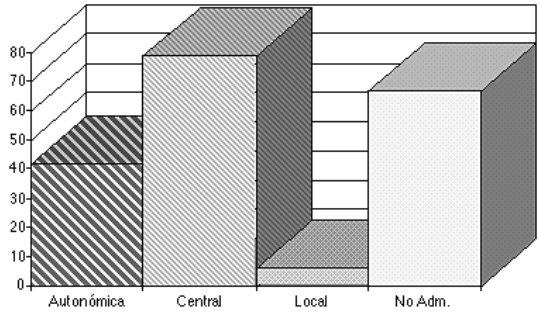
ÁREA J

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	27	26%
Central	33	32%
Local	43	42%
TOTAL	**103**	



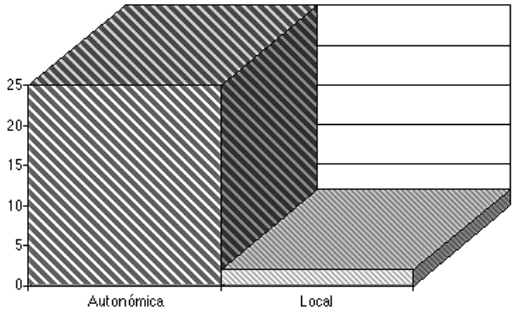
ÁREA K

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	42	22%
Central	79	41%
Local	6	3%
No Adm.	67	35%
TOTAL	**194**	



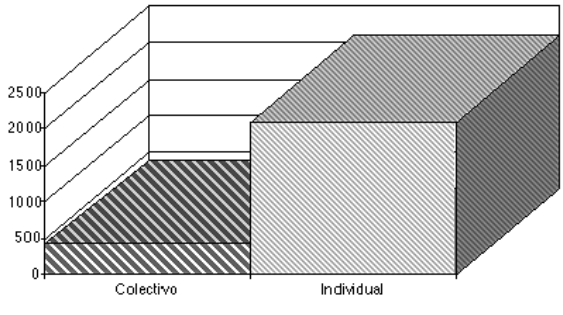
ÁREA L

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	25	93%
Local	2	7%
TOTAL	**27**	



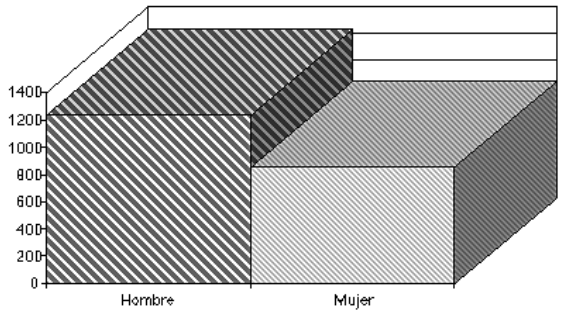
QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS DE POBLACIÓN Y QUEJAS PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	413	16%
Individual	2091	83%
Anónimo	13	1%
TOTAL	**2517**	



QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES Y QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

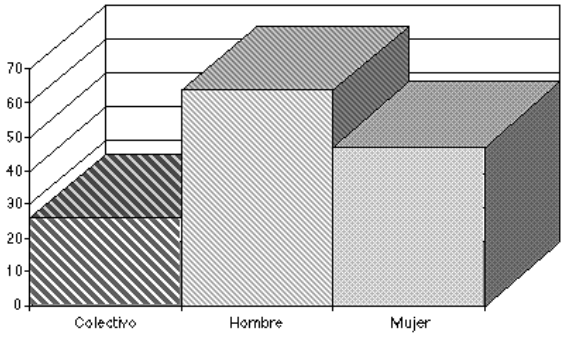
Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Hombre	1236	59%
Mujer	855	41%
TOTAL	**2091**	



QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA POR COLECTIVOS, POR HOMBRES Y POR MUJERES

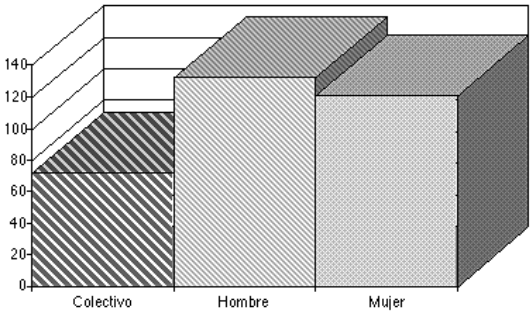
ÁVILA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	26	19%
Hombre	64	47%
Mujer	47	34%
TOTAL	**137**	



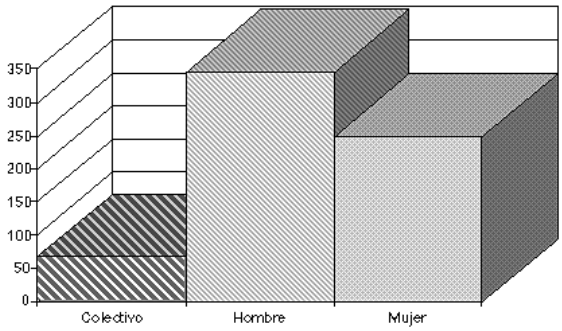
BURGOS

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	72	22%
Hombre	133	41%
Mujer	121	37%
TOTAL	**326**	



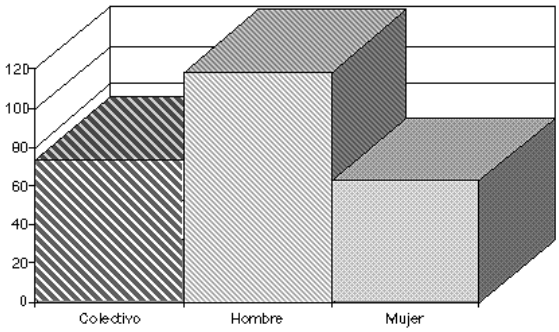
LEÓN

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	67	10%
Hombre	347	52%
Mujer	250	38%
TOTAL	**664**	



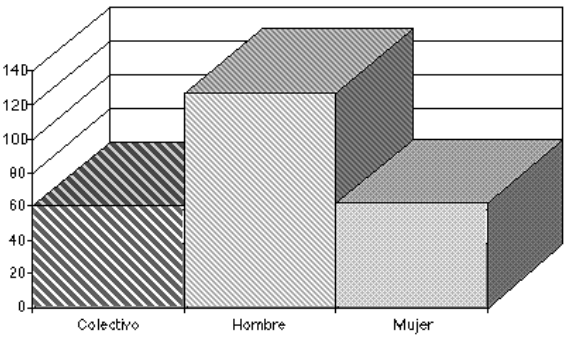
PALENCIA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	73	29%
Hombre	119	47%
Mujer	63	25%
TOTAL	**255**	



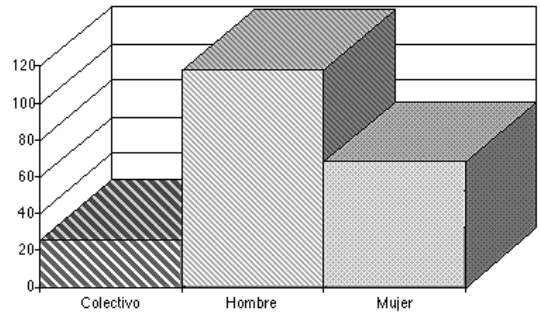
SALAMANCA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	60	24%
Hombre	127	51%
Mujer	62	25%
TOTAL	**249**	



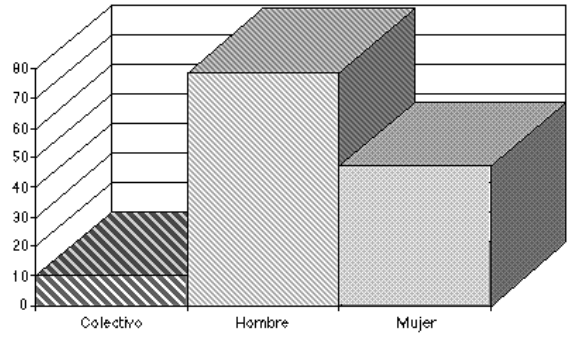
SEGOVIA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	26	12%
Hombre	118	56%
Mujer	68	32%
TOTAL	**212**	



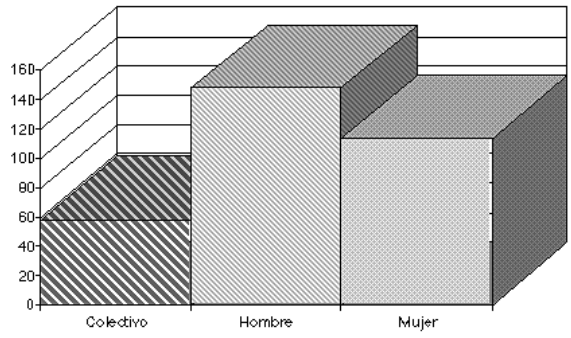
SORIA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	10	7%
Hombre	79	59%
Mujer	47	35%
TOTAL	**136**	



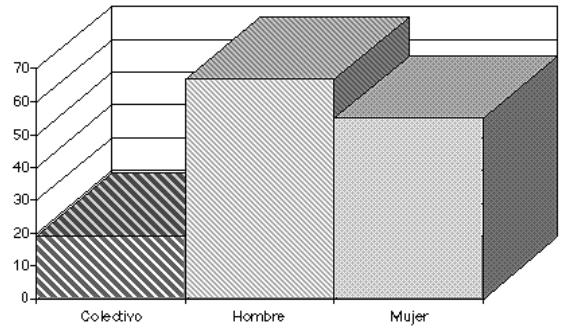
VALLADOLID

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	58	18%
Hombre	148	46%
Mujer	113	35%
TOTAL	**319**	



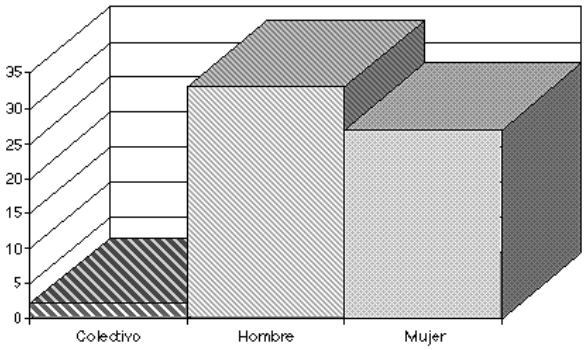
ZAMORA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	19	13%
Hombre	67	47%
Mujer	55	39%
TOTAL	**141**	



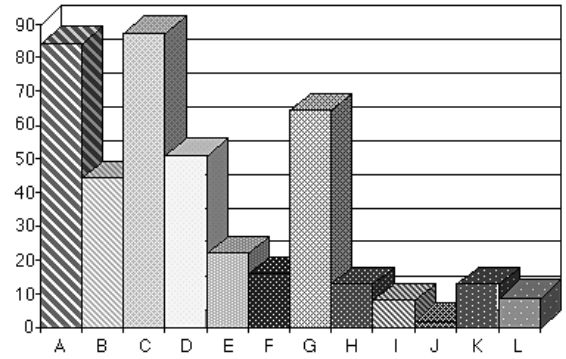
OTRAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	2	3%
Hombre	33	53%
Mujer	27	44%
TOTAL	**62**	



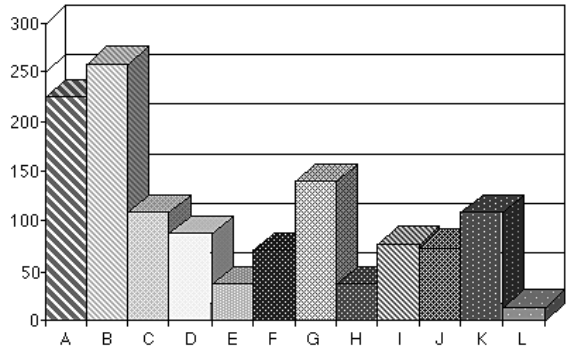
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	84	20%
B	44	11%
C	87	21%
D	51	12%
E	22	5%
F	16	4%
G	64	15%
H	13	3%
I	8	2%
J	2	0%
K	13	3%
L	9	2%
TOTAL	**413**	



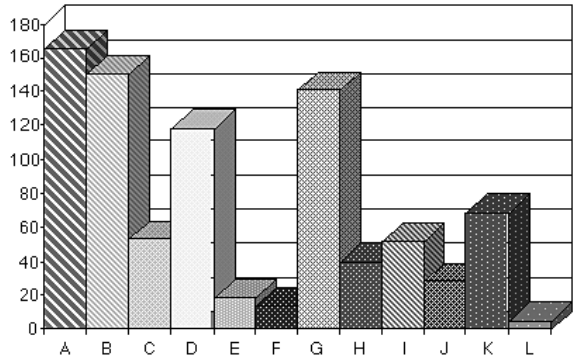
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	225	18%
B	258	21%
C	109	9%
D	88	7%
E	36	3%
F	71	6%
G	140	11%
H	37	3%
I	77	6%
J	73	6%
K	109	9%
L	13	1%
TOTAL	**1236**	



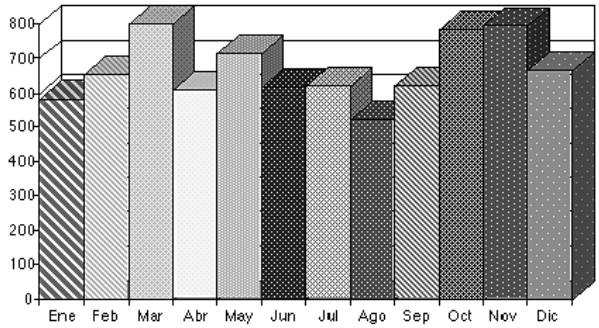
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	165	19%
B	150	18%
C	53	6%
D	119	14%
E	19	2%
F	14	2%
G	141	16%
H	40	5%
I	52	6%
J	28	3%
K	69	8%
L	5	1%
TOTAL	**855**	



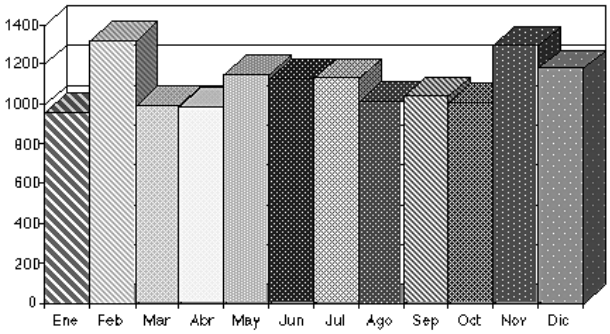
CORRESPONDENCIA QUE TUVO ENTRADA EN LA INSTITUCIÓN DURANTE 2000

Mes	Nº Escritos entrada
Enero	584
Febrero	652
Marzo	799
Abril	605
Mayo	712
Junio	616
Julio	619
Agosto	522
Septiembre	619
Octubre	784
Noviembre	792
Diciembre	665
TOTAL	**7969**

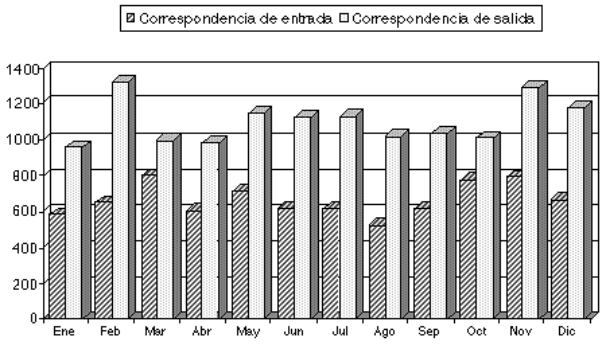


CORRESPONDENCIA QUE TUVO SALIDA DE LA INSTITUCIÓN DURANTE 2000

Mes	Nº escritos salida
Enero	956
Febrero	1321
Marzo	993
Abril	984
Mayo	1152
Junio	1128
Julio	1130
Agosto	1017
Septiembre	1037
Octubre	1008
Noviembre	1291
Diciembre	1177
TOTAL	**13194**

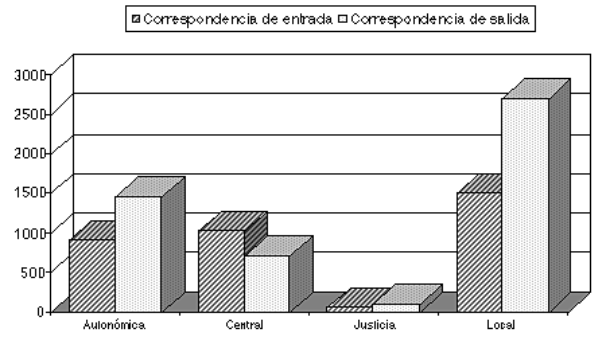


CUADRO COMPARATIVO DE LOS ESCRITOS DE ENTRADA Y DE SALIDA REGISTRADOS EN 2000



CORRESPONDENCIA DE ENTRADA Y DE SALIDA MANTENIDA DURANTE EL AÑO 2000 CON LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES

Administración	Nº Escritos entrada	Nº Escritos salida
Autonómica	913	1459
Central y Def. Pueblo	1031	714
Justicia	54	99
Local	1502	2708

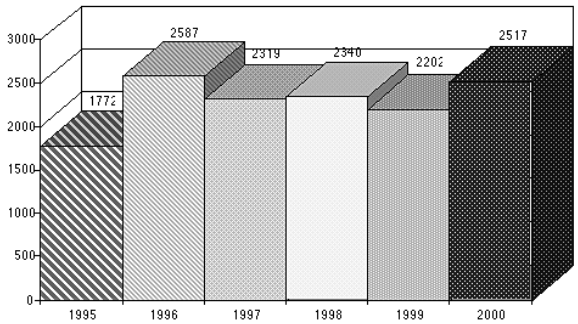


EXPEDIENTES PROCEDENTES DE LOS AÑOS 1996 a 1999

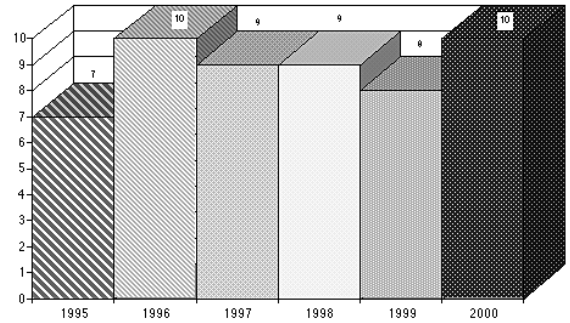
Continúa la tramitación de 89 expedientes procedentes de los años 1996 a 1999, lo que supone un 1% sobre el total de quejas presentadas en ese periodo.

DATOS COMPARATIVOS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DURANTE LOS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN

NÚMERO DE QUEJAS

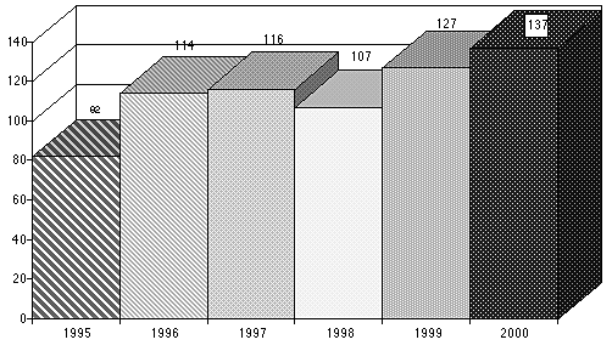


NÚMERO DE QUEJAS POR 10.000 HABITANTES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

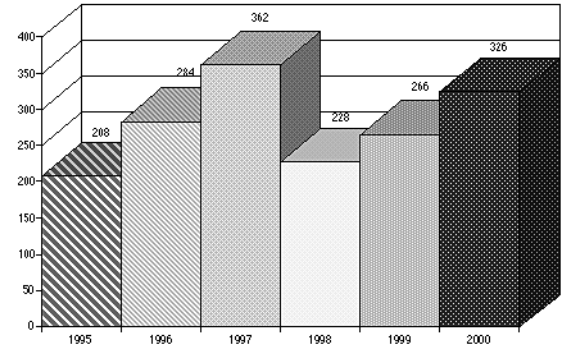


NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN SU PROCEDENCIA

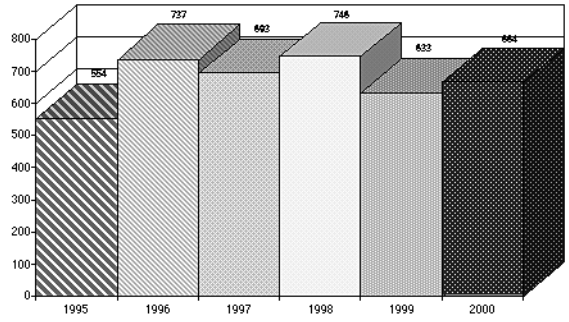
ÁVILA



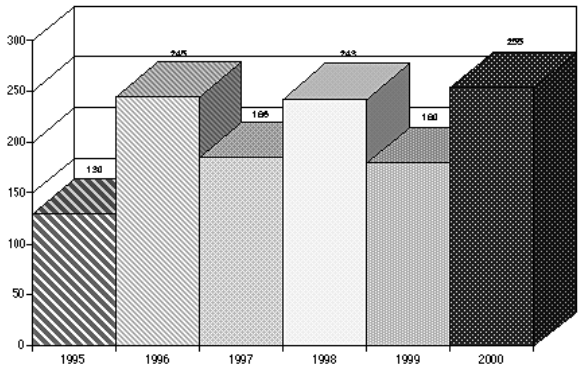
BURGOS



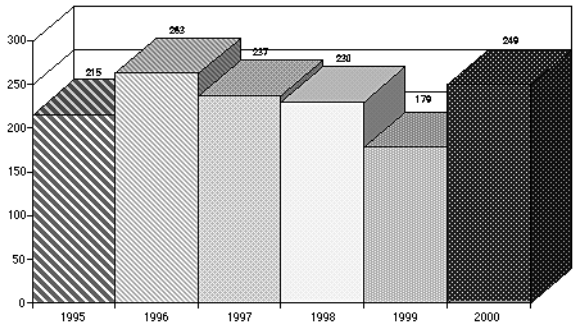
LEÓN



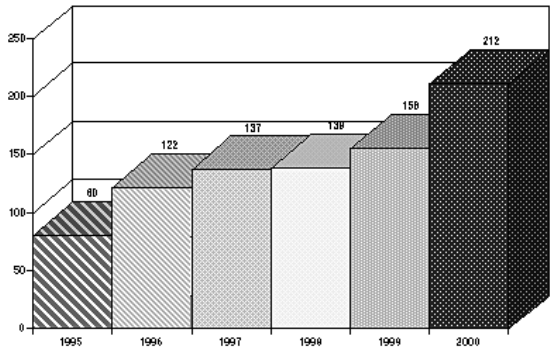
PALENCIA



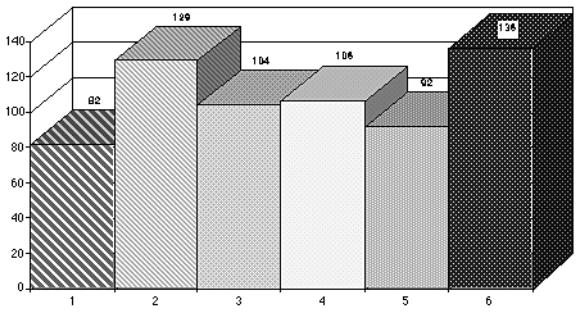
SALAMANCA



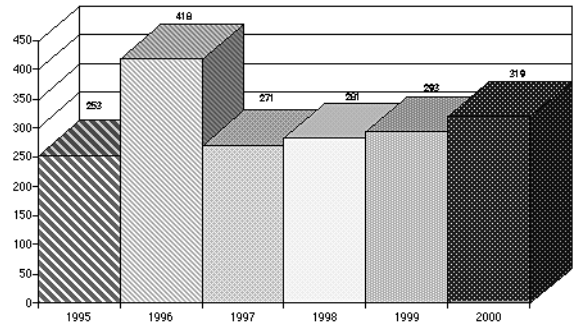
SEGOVIA



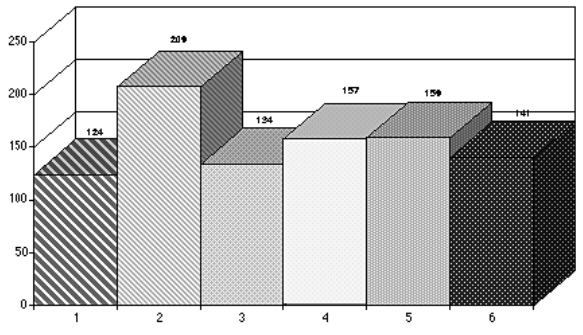
SORIA



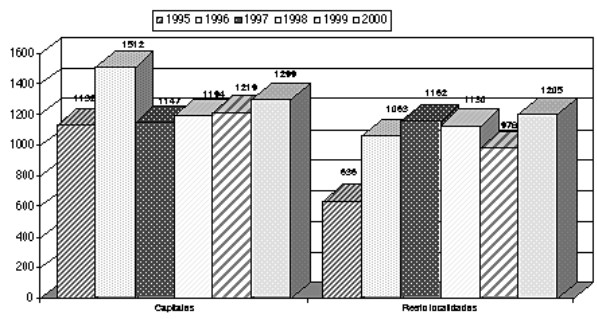
VALLADOLID



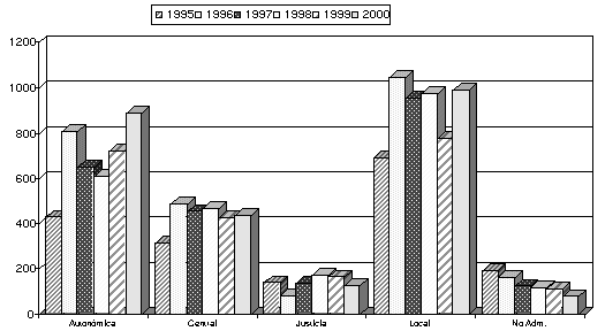
ZAMORA



QUEJAS SEGÚN PROCEDAN DE CAPITALES DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES

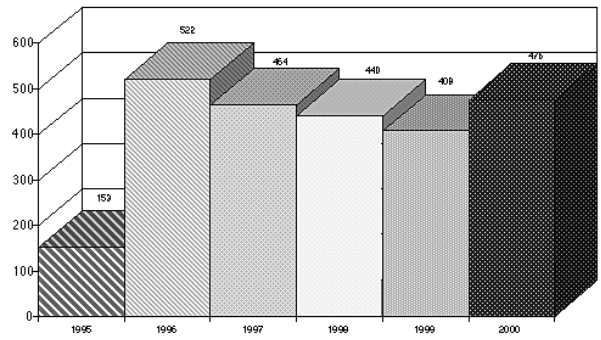


QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN

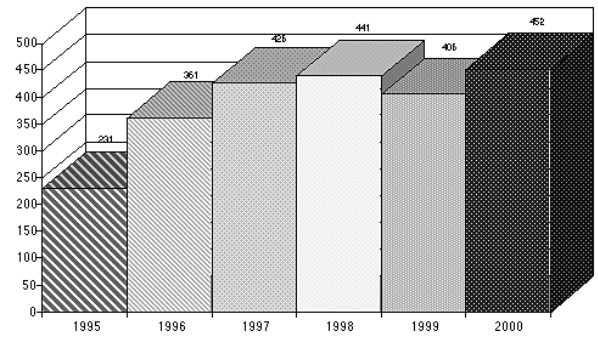


QUEJAS POR ÁREA

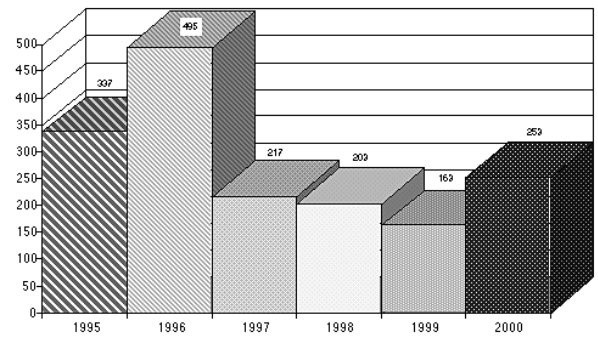
ÁREA A



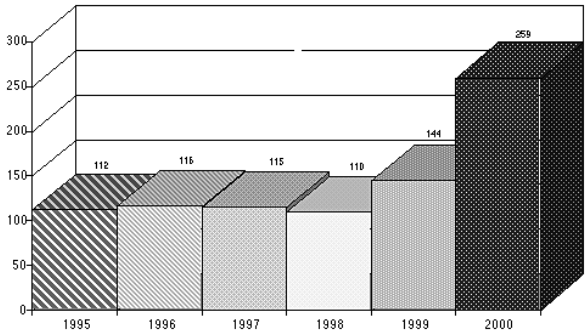
ÁREA B



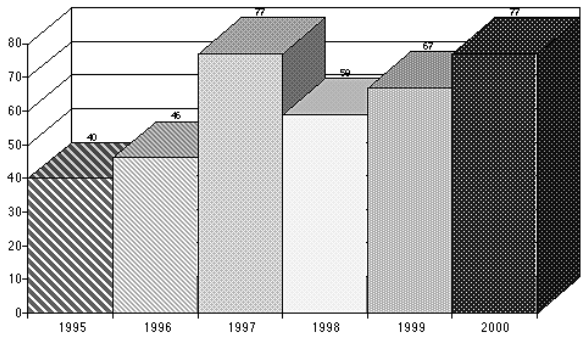
ÁREA C



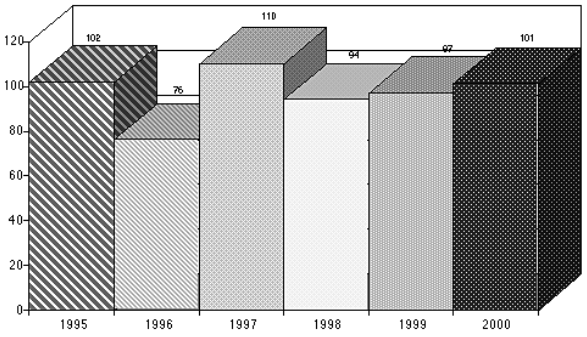
ÁREA D



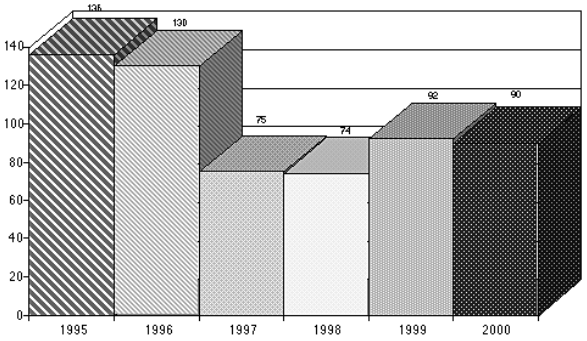
ÁREA F



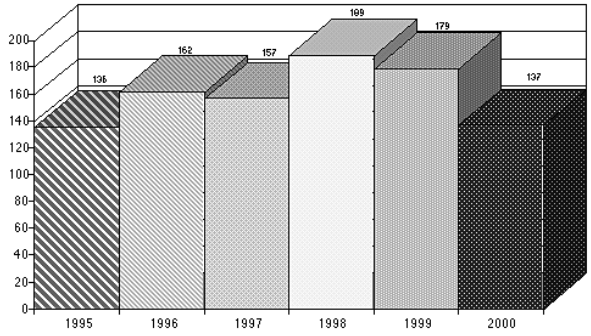
ÁREA G



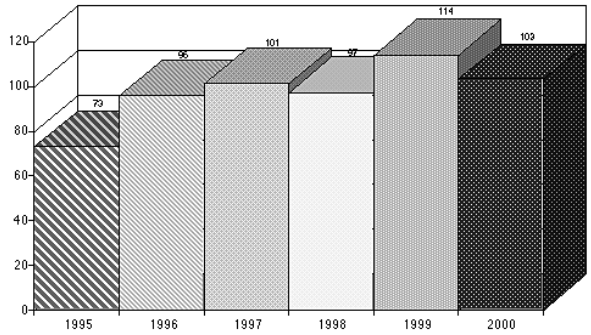
ÁREA H



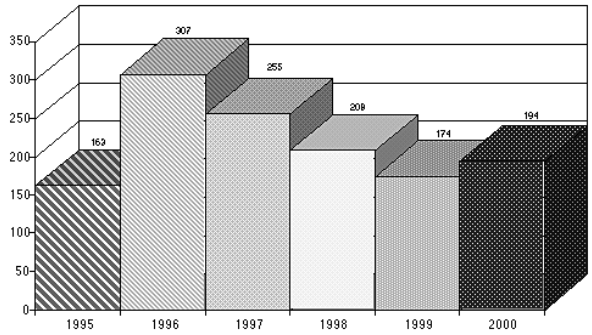
ÁREA I



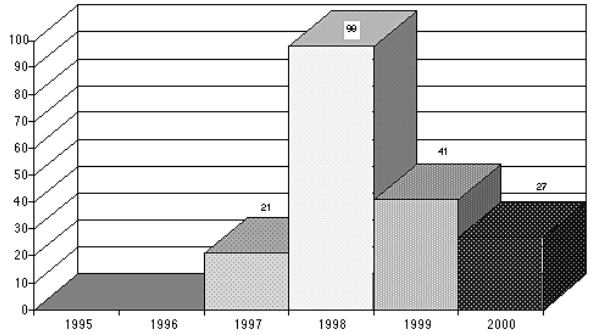
ÁREA J



ÁREA K

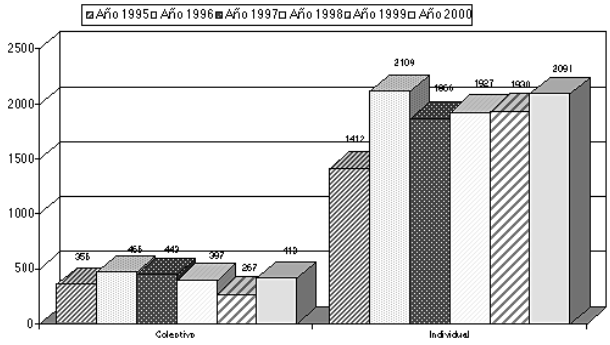


ÁREA L

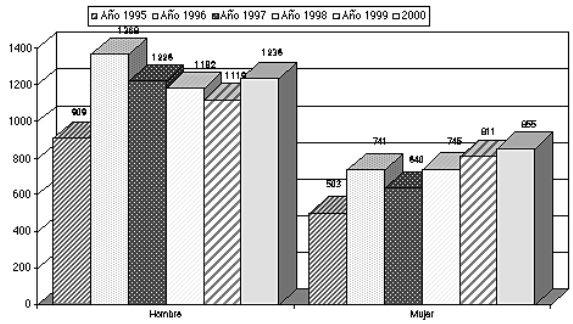


NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN EL AUTOR

AUTOR COLECTIVO/AUTOR INDIVIDUAL



QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES/QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES



ANEXO

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2000

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2000

La Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y Léon, dispone en su artículo 31.1.c) que, junto al informe anual de las actuaciones llevadas a cabo por el Comisionado Parlamentario, se presente a la Cámara Legislativa, en escrito anexo, la liquidación de su presupuesto.

En consecuencia, a continuación se expone la liquidación de los recursos económicos correspondientes al ejercicio 2000.

De toda la documentación contable se da traslado a la intervención de las Cortes de Castilla y León, como ins-

trumento de control y transparencia en la gestión de la dotación presupuestaria de la Institución del Procurador del Común de Castilla y León.

La liquidación del presupuesto consta de:

I. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN DURANTE EL EJERCICIO 2000.

II. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS.

III. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.

IV. ESTADO DE EJECUCIÓN POR CAPÍTULOS.

I. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN DURANTE EL EJERCICIO 2000

1. PRESUPUESTO

El Presupuesto del Procurador del Común de Castilla y León para el ejercicio 2000 aparece en la sección 10 del presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Fue aprobado por el pleno de las Cortes de Castilla y León en sesiones celebradas los días 16 y 17 de diciembre de 1999, y publicado en BOCYL nº 251 de fecha 30 de diciembre del mismo año, como Ley 7/1999, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2000.

El presupuesto se presentó equilibrado, con igual dotación en ingresos que en gastos, cifrado en 225.021.000 pts.

2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

2.1. INGRESOS

2.1.1. PREVISIÓN INICIAL

Los ingresos presupuestados para el ejercicio 2000 ascienden a 225.021.000 pts:

Cap.IV.- Transferencias corrientes	225.021.000
Total previsión inicial:	**225.021.000**

2.1.2. PREVISIÓN DEFINITIVA

Los ingresos definitivos coinciden con la previsión inicial, al no existir modificaciones, alcanzando la cantidad de 225.021.000 pts. recogidos en la previsión actual o definitiva:

Cap.	
IV Transferencias corrientes	225.021.000
Total previsión definitiva	**225.021.000**

2.1.3. DERECHOS RECONOCIDOS

En este apartado se recogen los ingresos devengados a favor del Procurador del Común de Castilla y León, independientemente de su cobro. En esta Institución los ingresos están constituidos principalmente por transferencias corrientes e ingresos patrimoniales que generan el derecho a ser cobrados con la aprobación del presupuesto. El total de los derechos reconocidos es de 225.432.655 pts.

Por capítulos:

Cap.	
IV Transferencias corrientes	225.021.000
V Ingresos patrimoniales	411.655
Total derechos reconocidos	**225.432.655**

2.1.4. RECAUDACIÓN LÍQUIDA

Con posterioridad al devengo o nacimiento de los derechos, se materializan los ingresos, suma de los cuales expone este apartado.

Este flujo monetario se recoge mensualmente en las actas de arqueo, cuyos datos coinciden con el diario de ingresos y con los movimientos de las cuentas bancarias, más la existencia en caja.

Su resumen por capítulos es como sigue:

Cap.	
IV Transferencias corrientes	225.021.000
V Ingresos patrimoniales	411.655
Total recaudación líquida	**225.432.655**

2.1.5. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Refleja la diferencia entre los derechos reconocidos (epígrafe 2.1.3) y la previsión actual o definitiva (epígrafe 2.1.2.), formando parte del superávit si es positivo o del déficit en caso contrario.

El estado de ejecución de ingresos ofrece un saldo positivo de 411.655 pts.

Cap.	
V Ingresos financieros	+ 411.655
Total estado de ejecución	**+ 411.655**

El estado de ejecución nos ofrece, como se indica anteriormente, las variaciones que se han producido entre los derechos o ingresos liquidados y la previsión actual o definitiva, independientemente de que estén recaudados o pendientes de cobro.

2.2. GASTOS

2.2.2. PREVISIÓN INICIAL

Al partir de un presupuesto equilibrado, la previsión inicial de gastos, al igual que de los ingresos, asciende a 225.021.000 pts., con la siguiente distribución por capítulos:

Cap.		
I	Gastos de personal	176.175.000
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	43.346.000
VI	Inversiones reales	5.500.000
Total previsión inicial		**225.021.000**

2.2.2. MODIFICACIONES

Las modificaciones del presupuesto de gastos tienen como finalidad dotar a las partidas de crédito suficiente para afrontar las necesidades de funcionamiento del Procurador del Común de Castilla y León. No se ha realizado ninguna en el periodo que nos ocupa.

2.2.3. PREVISIÓN DEFINITIVA

El Presupuesto actual o definitivo incluye la previsión inicial y el resultado de las modificaciones y transferencias de créditos aprobadas durante el ejercicio, por lo que, al no haber modificación del presupuesto durante el año 2000, la previsión definitiva coincide con la previsión inicial . Su cuantía total asciende a 225.021.000 pts., siendo por capítulos:

Cap.		
I	Gastos de personal	176.175.000
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	43.346.000
VI	Inversiones reales	5.500.000
Total previsión inicial		**225.021.000**

2.2.4. OBLIGACIONES RECONOCIDAS

Las obligaciones netas reconocidas durante el ejercicio 2000 ascienden a 199.413.684 pts., que comparadas con los derechos liquidados, cifrados en 225.432.655 pts., nos da una diferencia de 26.018.971 pts. que constituye el Remanente líquido de Tesorería. Dicha diferencia nos indica, alternativamente con el estado de ejecución, el superávit del ejercicio.

El resumen por capítulos es como sigue:

Cap.		
I	Gastos de personal	161.263.211
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	36.351.267
VI	Inversiones reales	1.799.206
Total obligaciones reconocidas 2000		**199.413.684**

2.2.5. PAGOS LÍQUIDOS

Del total de las obligaciones liquidadas o reconocidas durante el año 2000, en la fecha de cierre del ejercicio, se han pagado efectivamente 197.226.068 pts., a las que habría que añadir los pagos líquidos correspondientes a ejercicios cerrados por importe de 1.797.319, resultando las siguientes cantidades por capítulos:

Cap.		
I	Gastos de personal	159.075.595
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	36.351.267
VI	Inversiones reales	1.799.206
Total pagos líquidos año 2000		**197.226.068**
0	Resultas de ejercicios cerrados	1.797.319
Total Pagos líquidos incluidos ejer.cerr.		**199.023.387**

2.2.6. PENDIENTE DE PAGO

Recoge aquellas obligaciones contraídas pero no pagadas al cierre del ejercicio, y su importe pasa a formar parte del próximo ejercicio 2001 en el capítulo 0, “resultas de ejercicios cerrados”.

Su cuantía asciende a 2.187.616 pts.

Por Capítulos:

Cap.		
I	Gastos de personal	2.187.616
Total pendiente de pago		**2.187.616**

2.2.7. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

Contiene este apartado las diferencias entre las obligaciones liquidadas y los créditos autorizados o previsión actual; la suma de estas economías sobre los gastos máximos autorizados asciende a 25.607.316 pts. Por capítulos:

Cap.		
I	Gastos de personal	14.911.789
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	6.994.733
VI	Inversiones reales	3.700.794
Total economías		**25.607.316**

En el estado de ejecución de las partidas de gastos vemos la diferencia o economía entre las consignaciones presupuestarias y las obligaciones liquidadas o reconocidas. Estas últimas pueden estar pagadas o pendientes de pago.

2.3. SITUACION ECONÓMICA

2.3.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES NETAS

Son en cifras:

Derechos reconocidos netos	225.432.655
Obligaciones reconocidas netas	199.413.684
SUPERÁVIT 2000 a ingresar en Cortes C. y L.	**26.018.971**

2.3.2. ARQUEO a 31/12/2000

Es en cifras:

Existencias a 31/12/2000	31.079.791
+ Pendiente de cobro en No Presupuestarias	+ 6.617.235
- Pendiente de pago en No Presupuestarias	- 9.490.439
- Pendiente de pago Pto. Cerrados	- 2.187.616
SUPERÁVIT 2000 a ingresar Cortes C. y L.	**26.018.971**

La suma aritmética de cobros y pagos durante el ejercicio, responderá a la existencia de medios líquidos de la Institución a 31 de diciembre de 2000, bien en su propia caja o depositado en entidades bancarias, como refleja el acta de arqueo en la citada fecha.

3.1. CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO

La cuenta general del presupuesto recoge los resultados contables de la liquidación, y a ella se incorporan los mandamientos de ingreso y los mandamientos de pago con sus justificantes.

Los justificantes de los ingresos y pagos realizados durante el ejercicio 2000, junto con los documentos bancarios, soportan los datos del acta de arqueo a 31 de diciembre de 2000.

Las existencias en el presupuesto ordinario ascienden a la cantidad de 31.079.791 pts., estando depositadas en caja España (23.992.931 pts.), Caja Duero (1.000.995 pts.), Caja Rural del Duero (6.072.247 pts.) y en caja Corporación (13.618 pts.).

Todos los datos de la cuenta general del presupuesto coinciden con los asientos de los libros de contabilidad utilizados, como son:

- Intervención de ingresos.

- Intervención de pagos.

- General de rentas y exacciones.

- General de gastos.

- De valores independientes y auxiliares.

- De caja y bancos.

- De arqueos.

4.1. CUENTA DE VALORES INDEPENDIENTES Y AUXILIARES DEL PRESUPUESTO

Al mismo tiempo que las cuentas del presupuesto ordinario se llevan también las de valores independientes y auxiliares, que comprenden operaciones distintas a las del presupuesto.

Las cuentas principales del libro de valores independientes y auxiliares (VIA) recogen las entradas, salidas y existencias por: anticipos y préstamos concedidos, anticipos de vivienda, retenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas, cuotas del trabajador a la seguridad social, cuotas Muface, cuotas Mugeju, derechos pasivos, movimientos internos de tesorería y otros acreedores no presupuestarios.

Las operaciones de VIA se recogen en mandamientos de ingresos y pagos con sus correspondientes justificantes que se han unido a las cuentas generales, cuyas cuantías coinciden con los asientos del libro correspondiente, y la diferencia es la existencia al final del ejercicio, según se recoge en el acta de arqueo del 31 de diciembre de 2000.

La existencia en conceptos no Presupuestarios a 31/12/2000 es de -2.873.204 pts., siendo el saldo de los diferentes conceptos el siguiente:

Anticipos y préstamos concedidos	2.934.126
Anticipos vivienda	3.683.109
Retención IRPF	- 9.056.993
Cuota obrera a la Seguridad Social	- 433.446
Cuotas Muface	0
Cuotas Mugeju	0

Derechos pasivos	0
Movimientos internos de Tesorería	0
Otros acreedores no presupuestarios	0
TOTAL SALDO:	**- 2.873.204**

II.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

El presupuesto de ingresos está integrado por:

A.- Ingresos presupuestarios.

B.- Ingresos en conceptos no presupuestarios.

A.- INGRESOS PRESUPUESTARIOS:

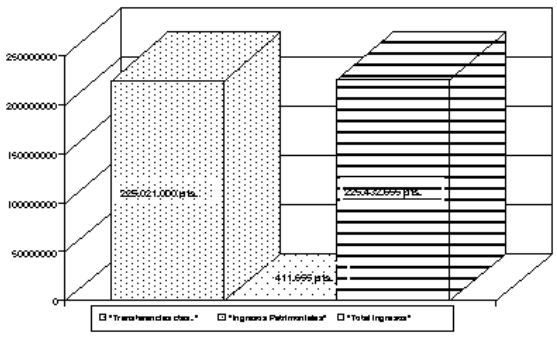
La recaudación líquida de los ingresos presupuestarios para el año 2000 ascendió a DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTAS TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTAS CINCUENTA Y CINCO PESETAS (225.432.655 pts.), que coinciden con los derechos liquidados por lo que no queda nada pendiente de cobro.

Dentro de este apartado se incluyen los ingresos procedentes de: transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.

A2. Cap.IV Transferencias corrientes: a lo largo del ejercicio económico de 2000 la recaudación líquida por transferencias corrientes, realizadas por las Cortes de Castilla y León, ascendió a DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES VEINTIUNA MIL PESETAS (225.021.000 pts.).

A3. Cap.V Ingresos Patrimoniales: los ingresos patrimoniales provienen de intereses bancarios y ascendieron a CUATROCIENTAS ONCE MIL SEISCIENTAS CINCUENTA Y CINCO PESETAS (411.655 pts.).

DERECHOS LIQUIDADOS Y RECAUDACIÓN LÍQUIDA PRESUPUESTO INGRESOS 2000



LIQUIDACIÓN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

Los ingresos durante 2000 ascendieron a CUARENTA Y NUEVE MILLONES TREINTA Y NUEVE MIL TRESCIENTAS PESETAS (49.039.300 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2000 por importe de 23.850.265, por lo que el total haber ascendía a 72.889.565; los pagos totales ascendieron a SESENTA Y DOS MILLONES SETECIENTAS VEINTE MIL SETECIENTAS CINCUENTA Y DOS PESETAS (62.720.752 Pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2000 por importe de 7.295.609, por lo que el total debe ascendía a 70.016.361; la diferencia entre el total haber y el total debe nos da un saldo de los conceptos no Presupuestarios a 31/12/2000 de menos DOS MILLONES OCHOCIENTAS SETENTA Y TRES MIL DOSCIENTAS CUATRO PESETAS (2.873.204 pts.).

Dentro de este apartado se incluyen: anticipos y préstamos concedidos, anticipos de vivienda, retenciones del IRPF, cuotas del trabajador a la Seguridad Social, cuotas a Muface, cuotas a Mugeju, cuotas por derechos pasivos, movimientos internos de Tesorería y otros acreedores no presupuestarios.

B1. Anticipos y Préstamos concedidos : a lo largo del año 2000 se ingresó por este concepto la cantidad de TRES MILLONES SEISCIENTAS VEINTIUNA MIL QUINIENTAS OCHENTA Y NUEVE PESETAS (3.621.589 pts.); se concedieron anticipos por importe de TRES MILLONES OCHOCIENTAS TRECE MIL SETECIENTAS TREINTA Y CUATRO PESETAS (3.813.734 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2000 por importe de 2.741.981 pts., por lo que el saldo de deudores por este concepto a 31/12/2000 es de DOS MILLONES NOVECIENTAS TREINTA Y CUATRO MIL CIENTO VEINTISEIS PESETAS (2.934.126 pts.). Este saldo pasará al concepto 310050 “deudores no presupuestarios de anticipos” del año 2001.

B2. Anticipos de vivienda: a lo largo del año 2000 se ingresó por este concepto la cantidad de OCHOCIENTAS SETENTA MIL QUINIENTAS DIECINUEVE PESETAS (870.519 pts.); no se concedió ningún anticipo y el saldo inicial a 01/01/2000 era de 4.553.628 pts., por lo que el saldo de deudores por este concepto a 31/12/2000 es de TRES MILLONES SEISCIENTAS OCHENTA Y TRES MIL CIENTO NUEVE PESETAS (3.683.109 pts.). Este saldo pasará al concepto 310050 “deudores no presupuestarios de anticipos vivienda” del año 2001.

B3. Retenciones IRPF: a lo largo del año 2000 se retuvo en el concepto Impuesto Rendimiento Personas Físicas la cantidad de VEINTINUEVE MILLONES NOVECIENTAS VEINTITRES MIL QUINIENTAS SETENTA Y CINCO PESETAS (29.923.575 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a

01/01/2000 por importe de 8.481.933 pts, por lo que el total haber ascendería a 38.405.508; se ingresó a la Agencia Tributaria la cantidad de VEINTINUEVE MILLONES TRESCIENTAS CUARENTA Y OCHO MIL QUINIENTAS QUINCE PESETAS (29.348.515 pts) por lo que pasará al concepto "Acreedores: Retención del Trabajo Personal" del año 2001 la cantidad de NUEVE MILLONES CINCUENTA Y SEIS MIL NOVECIENTAS TREINTA Y TRES PESETAS (9.056.933 pts.).

B4. Cuota del trabajador a la S.Social: en concepto de cuota obrera retenida en nóminas año 2000 se retuvo la cantidad de CUATRO MILLONES NOVECIENTAS SESENTA Y UNA MIL DOSCIENTAS NOVENTA Y CINCO PESETAS (4.961.295 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2000 por importe de 395.779 pts., por lo que el total haber ascendería a 5.357.074 pts; se ingresó en la Tesorería de la Seguridad Social la cantidad de CUATRO MILLONES CUATROCIENTAS VEINTITRES MIL SEISCIENTAS VEINTIOCHO PESETAS (4.923.628 pts.) por lo que pasará al concepto 320030 "Acreedores: cuota del Trabajador a la S.S." del año 2001 la cantidad de CUATROCIENTAS TREINTA Y TRES MIL CUATROCIENTAS CUARENTA Y SEIS PESETAS (433.446 pts.).

B5. Muface: por cuotas retenidas en nóminas a mutualistas de Muface se retuvo durante el año 2000 la cantidad de CIENTO OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTAS NOVENTA Y TRES PESETAS (183.293 pts.), ingresándose el total en Muface.

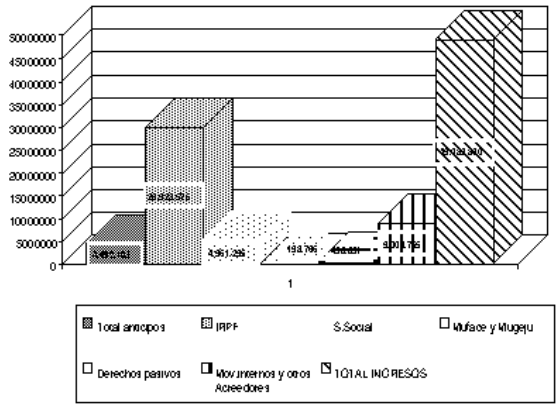
B.6. Mugeju: por cuotas retenidas en nóminas a mutualista de Mugeju se retuvo durante el año 2000 la cantidad de QUINCE MIL CUATROCIENTAS TRECE PESETAS (15.413 pts.), ingresándose el total en Mugeju.

B.7. Cuotas por Derechos Pasivos: por cuotas retenidas en nóminas de mualistas Muface y Mugeju se retuvo durante el año 2000 la cantidad de CUATROCIENTAS CINCUENTA Y TRES MIL OCHOCIENTAS CINCUENTA Y UNA PESETAS (453.851 pts.), ingresándose el total en la Delegación de Hacienda de León.

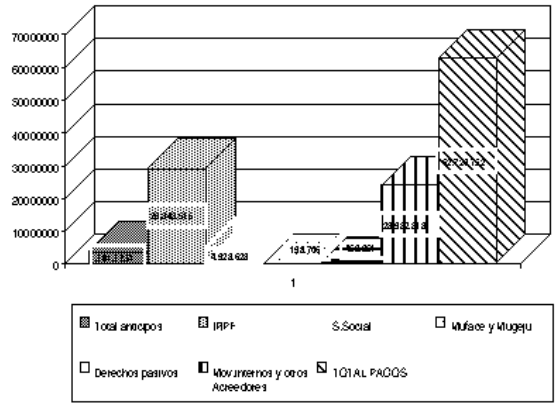
B.8. Movimientos Internos de Tesorería: por operaciones internas de Tesorería se alcanzó la cantidad de NUEVE MILLONES NUEVE MIL SETECIENTAS SESENTA Y CINCO PESETAS (9.009.765 pts.).

B.9. Otros Acreedores No Presupuestarios: el saldo inicial, coincidente con el Superávit del año 1999, era de CATORCE MILLONES NOVECIENTAS SETENTA Y DOS MIL QUINIENTAS CINCUENTA Y TRES PESETAS (14.972.553 Pts.), ingresándose el total en las Cortes de Castilla y León.

INGRESOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

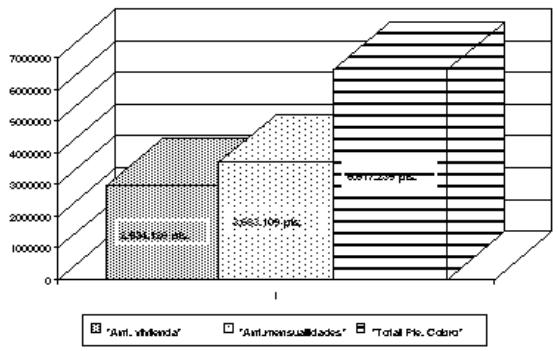


PAGOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS



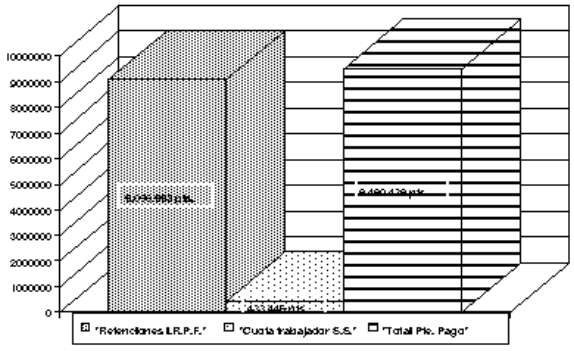
PENDIENTE DE COBRO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A 31/12/2000

Lo pendiente de cobro a 31 de diciembre de 2000 ascendió a SEIS MILLONES SEISCIENTAS DIECISIETE MIL DOSCIENTAS TREINTA Y CINCO PESETAS (6.617.235 pts.), correspondiendo a anticipos de vivienda pendientes de devolución por un importe de 3.683.109 y a anticipos pendientes de devolución por un importe de 2.934.126 pts.



PENDIENTE DE PAGO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A 31/12/2000

Lo pendiente de pago en conceptos no presupuestarios a 31 de diciembre de 2000 ascendía a NUEVE MILLONES CUATROCIENTAS NOVENTA MIL CUATROCIENTAS TREINTA Y NUEVE PESETAS (9.490.439 Pts.), de las que 9.056.993 corresponden a retenciones I.R.P.F. del 4º trimestre de 2000 y 433.446 a cuota obrera retenida en nómina de diciembre y extra.



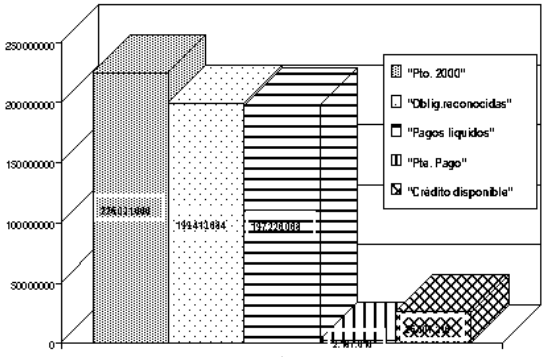
III.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La previsión definitiva del presupuesto de gastos para el año 2000 ascendió a DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES VEINTIUNA MIL PESETAS (225.021.000 pts.).

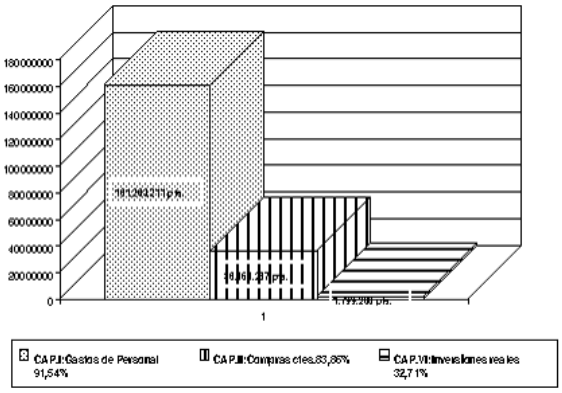
Las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 2000 ascendieron a CIENTO NOVENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTAS TRECE MIL SEISCIENTAS OCHENTA Y CUATRO PESETAS 199.413.684 pts.), es decir, el 88,62% de la previsión definitiva. Los pagos líquidos a 31 de diciembre de 2000 ascendieron a CIENTO NOVENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTAS VEINTISEIS MIL SESENTA Y OCHO PESETAS (197.226.068 pts.) por lo que queda pendiente de pago la cantidad de DOS MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTAS DIECISEIS PESETAS (2.187.616 pts.) que pasarán a engrosar las resultas de ejercicios cerrados del año 2001.

El crédito disponible, a 31 de diciembre de 2000, ascendió a VEINTICINCO MILLONES SEISCIENTAS SIETE MIL TRESCIENTAS DIECISEIS PESETAS (25.607.316 pts.).

PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS 2000



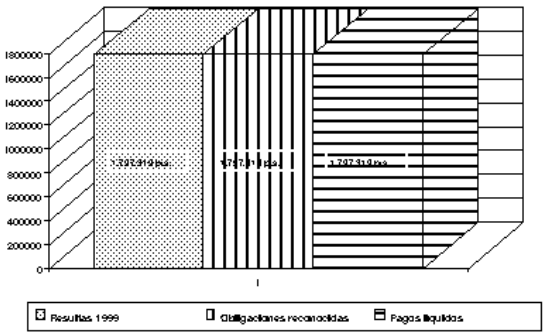
OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN CADA CAPÍTULO



LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULOS

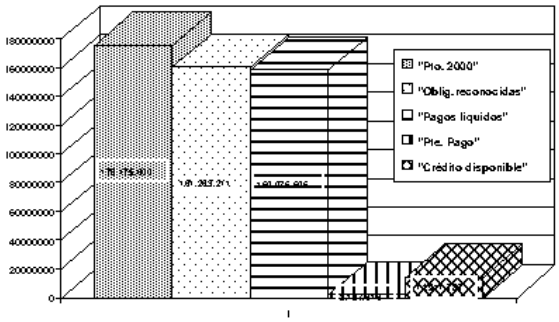
CAPÍTULO 0 "Resultas de Ejercicios Cerrados"

Las resultas de gastos del ejercicio 1999 ascendían a UN MILLON SETECIENTAS NOVENTA Y SIETE MIL TRESCIENTAS DIECINUEVE MIL PESETAS (1.797.319 pts.); tanto las obligaciones reconocidas como los pagos líquidos fueron de 1.797.319 pts., lo que supone el 100% de las mismas.



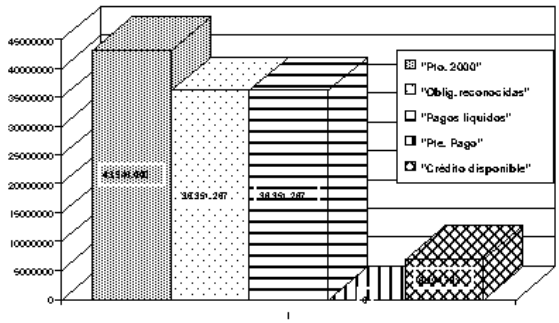
CAPÍTULO 1 "Gastos de Personal"

El presupuesto definitivo ascendió a 176.175.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a CIENTO SESENTA Y UN MILLONES DOSCIENTAS SESENTA Y TRES MIL DOSCIENTAS ONCE PESETAS (161.263.211 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 91,54 % del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 159.075.595 pts., por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 2.187.616 pts. que pasarán a resultas de ejercicios cerrados del año 2001; el crédito disponible en el capítulo I ascendió a 14.911.789 pts.



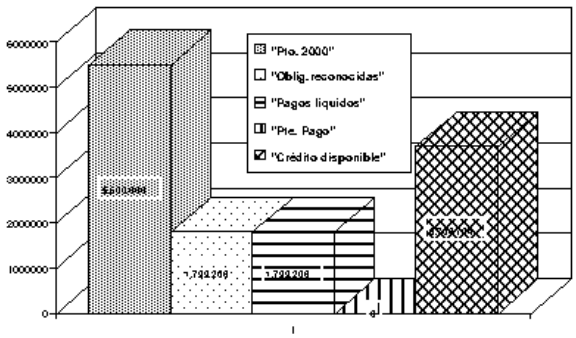
CAPÍTULO II "Gastos en Bienes Corrientes y Servicios"

El presupuesto definitivo ascendió a 43.346.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a TREINTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTAS CINCUENTA Y UNA MIL DOSCIENTAS SESENTA Y SIETE PESETAS (36.351.267 pts.), lo que supone un grado de cumplimiento del 83,86% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 36.351.267; el crédito disponible en el capítulo II ascendió a 6.994.733 pts.



CAPÍTULO VI "Inversiones reales"

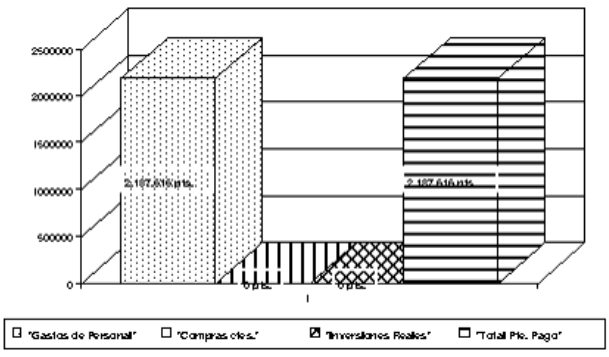
El presupuesto definitivo ascendió a CINCO MILLONES QUINIENTAS MIL PESETAS (5.500.000 pts); las obligaciones reconocidas ascendieron a UN MILLON SETECIENTAS NOVENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTAS SEIS PESETAS (1.799.206 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 32,71% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 1.799.206 pts.; el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 3.700.794 pts.



PENDIENTE DE PAGO PRESUPUESTO ORDINARIO A 31/12/00

El total pendiente de pago, del presupuesto ordinario, a 31 de diciembre de 2000, asciende a DOS MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTAS DIECISEIS PESETAS (2.187.616 pts.), correspondientes al capítulo I "Gastos de Personal".

PENDIENTE PAGO



ESTADO DE EJECUCION DEL EJERCICIO 2000

CAP.	CAPITULOS DE INGRESOS	PREVISIÓN INICIAL	MODIFICACIONES	PREVISIÓN DEFINITIVA	DERECHOS LIQUIDADOS	RECAUDACIÓN LÍQUIDA	PENDIENTE DE COBRO	ESTADO DE EJECUCIÓN
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	226021000		225021000	225021000	225021000		0
5	INGRESOS PATRIMONIALES				411655	411655		411655
	TOTALES	225.021.000		225.021.000	225.432.655	225.432.655		+411.655
CAP.	CAPITULO DE GASTOS	PREVISIÓN INICIAL	MODIFICACIONES	PREVISIÓN DEFINITIVA	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	ESTADO DE EJECUCIÓN
1	GASTOS PERSONAL	176175000		176175000	161263211	159075595	2187616	14911789
2	COMPRAS CORRIENTES	43346000		43346000	38951297	38951297		6394703
6	INVERSIONES REALES	6500000		6500000	1799206	1799206		3700794
	TOTALES	225.021.000		225.021.000	199.413.684	197.226.068	2.187.616	+25.607.316
	SITUACION ECONÓMICA	PREVISIÓN INICIAL	MODIFICACIONES	PREVISIÓN DEFINITIVA	TOTAL SUPERAVIT	MOVIMIENTO DE FONDOS	DEUDORES ACREEDORES	ESTADO DE EJECUCIÓN SUPERAVIT
	INGRESOS	225021000		226021000	225432655	225432655	0	+411655
	GASTOS	225021000		226021000	199413684	197226068	2187616	+25607316
	DIFERENCIA	0	0	0	26.018.971	28.206.587	-2.187.616	26.018.971

ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTOS CERRADOS AÑO 2000

CAP.	ART.	DESCRIPCION	SALDO INICIAL A 1 DE ENERO	RECTIFICACIONES	TOTALES	PAGOS ORDENADOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE ORDENAR
1		GASTOS DE PERSONAL					
	17	CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL	1797319	0	1797319	1797319	
		TOTAL CAPITULO I:	1.797.319		1.797.319	1.797.319	
		TOTAL EJERCICIO :	1.797.319	0	1.797.319	1.797.319	

IV. ESTADO EJECUCION POR CAPITULOS

CAPITULO 0: “RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS”

CAP.0	RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.0	Resultas ejercicio 99	1797319		1797319	1797319	1797319	0		0,00%	100,00%
	TOTAL CAPITULO 0	1797319		1797319	1797319	1797319	0		0,00%	100,00%

CAPITULO I: "GASTOS DE PERSONAL"

CAP.I	GASTOS DE PERSONAL	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.10	ALTOS CARGOS	17400000	0	17400000	11053051	11053051	0	6346949	36,48%	63,52%
100	Retribuciones básicas	5700000	0	5700000	3714905	3714905		1985095	34,83%	65,17%
101	Otras Remuneraciones	11700000	0	11700000	7338146	7338146		4361854	37,28%	62,72%
ART.11	PERSONAL EVENTUAL	101100000	0	101100000	97662211	97662211	0	3437789	3,40%	96,60%
110	Retribuciones básicas	44700000	0	44700000	42407190	42407190		2292810	5,13%	94,87%
111	Otras Remuneraciones	56400000	0	56400000	55255021	55255021		1144979	2,03%	97,97%
ART.12	FUNCIONARIOS	27600000	0	27600000	27469129	27469129	0	130871	0,47%	99,53%
120	Retribuciones básicas	13100000	0	13100000	12947762	12947762		152238	1,16%	98,84%
121	Otras Remuneraciones	14500000	0	14500000	14521367	14521367		-21367	-0,15%	100,15%
ART.16	INCENTIVOS	100000		100000	0	0	0	100000	100,00%	0,00%
161	Gratificaciones	100000		100000	0			100000	100,00%	0,00%
ART.17	CUOTAS Y PRESTACIONES	27325000	0	27325000	23732121	21544505	2187616	3592879	13,15%	86,85%
171	Seguridad Social	26000000	0	26000000	23131073	20943457	2187616	2868927	11,03%	88,97%
172	Otras Cuotas	1325000	0	1325000	601048	601048	0	723952	54,64%	45,36%
ART.18	OTROS GASTOS	2650000		2650000	1346699	1346699	0	1303301	49,18%	50,82%
180	Formación del Personal	1450000		1450000	118500	118500		1331500	91,83%	8,17%
189	Otros Gastos Sociales	1200000		1200000	1228199	1228199	0	-28199	-2,35%	102,35%
	TOTAL CAPITULO I	**176175000**	**0**	**176175000**	**161263211**	**159075595**	**2187616**	**14911789**	**8,46%**	**91,54%**

CAPITULO II: "GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.21	REPARACION Y CONSERVACION EDIFICIOS	5575000	0	5575000	4452265	4452265	0	1122735	20,14%	79,86%
212	Edificios y otras construcciones	1000000	0	1000000	794518	794518	0	205482	20,55%	79,45%
213	Maquinaria, Instalaciones y Utillaje	1100000		1100000	1126602	1126602	0	-26602	-2,42%	102,42%
214	Elementos de transporte	400000	0	400000	144951	144951		255049	63,76%	36,24%
215	Mobiliario y Enseres	75000	0	75000	0	0		75000	100,00%	0,00%
216	Equipos para Procesos de Información	3000000	0	3000000	2386194	2386194	0	613806	20,46%	79,54%
ART.22	MATERIAL DE OFICINA Y SUMINISTROS	9650000	0	9650000	10355122	10355122	0	-705122	-7,31%	107,31%
220	**Material de oficina**	5900000	0	5900000	7353513	7353513	0	-1453513	-24,64%	124,64%
p01	Ordinario no inventariable	1700000	0	1700000	1563301	1563301	0	136699	8,04%	91,96%
p02	Prensa, revistas y publicaciones periódicas	1900000		1900000	3784613	3784613	0	-1884613	-99,19%	199,19%
p03	Libros y otras publicaciones	1500000	0	1500000	1016533	1016533	0	483467	32,23%	67,77%
p04	Gastos material equipos informáticos	800000	0	800000	989066	989066	0	-189066	-23,63%	123,63%
221	Energía eléctrica	1000000	0	1000000	867754	867754	0	132246	13,22%	86,78%
222	Agua, gas y calefacción	500000	0	500000	512266	512266	0	-12266	-2,45%	102,45%
223	Combustibles y otros para vehículos	1100000	0	1100000	920675	920675	0	179325	16,30%	83,70%
224	Vestuario	350000		350000	219035	219035	0	130965	37,42%	62,58%
229	Otros suministros	800000	0	800000	481879	481879	0	318121	39,77%	60,23%

CAPITULO II: “GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS”

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.23	COMUNICACIONES, TRANSPORTES Y OTROS	6300000	0	6300000	4935423	4935423	0	1364577	21,66%	78,34%
230	Servicios Telefónicos	5000000	0	5000000	3682482	3682482	0	1317518	26,35%	73,65%
231	Servicios postales y telegráficos	1000000		1000000	1000874	1000874	0	-874	-0,09%	100,09%
234	Otros servicios de transporte	100000		100000	50436	50435	0	49565	49,57%	50,44%
236	Primas de Seguros	200000		200000	201632	201632	0	-1632	-0,82%	100,82%
ART.24	GASTOS DIVERSOS	2750000	0	2750000	1918393	1918393	0	831607	30,24%	69,76%
242	Publicidad y Promoción	950000	0	950000	320212	320212		629788	66,29%	33,71%
249	Otros Gastos	1800000		1800000	1598181	1598181	0	201819	11,21%	88,79%
ART.25	TRABAJOS REALIZADOS POR EMPRESAS	8171000	0	8171000	6851070	6851070	0	1319930	16,15%	83,85%
250	Limpieza	2601000		2601000	2550000	2550000		51000	1,96%	98,04%
251	Seguridad	5570000		5570000	4301070	4301070		1268930	22,78%	77,22%
ART.26	INDEMNIZACIONES	10900000	0	10900000	7838994	7838994	0	3061006	28,08%	71,92%
260	Dietas	6400000	0	6400000	5381699	5381699	0	3018301	55,93%	84,07%
261	Locomoción	2500000	0	2500000	2457295	2457295	0	42705	1,71%	98,29%
	TOTAL CAPITULO II	**43346000**	**0**	**43346000**	**36351267**	**36351267**	**0**	**6994733**	**16,14%**	**83,86%**

CAPITULO VI: “INVERSIONES REALES”

CAP.VI	INVERSIONES REALES	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
622	Edificios y otras construcciones	1500000	0	1500000	0	0	0	1500000	100,00%	0,00%
623	Maquinaria, instalaciones y utillaje	1000000	0	1000000	377000	377000	0	623000	62,30%	37,70%
625	Mobiliario y enseres	1000000	0	1000000	203312	203312	0	796688	79,67%	20,33%
626	Equipos Informáticos	2000000	0	2000000	1218894	1218894	0	781106	39,06%	60,94%
	TOTAL CAPITULO VI	**5500000**	**0**	**5500000**	**1799206**	**1799206**	**0**	**3700794**	**67,29%**	**32,71%**