



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

VI LEGISLATURA

AÑO XXIV

6 de Septiembre de 2006

Núm. 289

S U M A R I O

	<u>Págs.</u>		<u>Págs.</u>
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 2005 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León.	20546

A la vista de los informes referidos, se procedió a valorar la cuestión de fondo planteada en el escrito de queja desde dos puntos de vista: el de la oportunidad y el de la estricta legalidad.

En lo concerniente al punto de vista de oportunidad, debe partirse de las competencias de coordinación que posee la Junta de Castilla y León, entendida la coordinación como el establecimiento de marcos de actuación integrados dentro del sistema de seguridad pública dirigidos al funcionamiento homogéneo de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad de Castilla y León (art. 18.1 de la Ley 9/2003).

La competencia genérica de coordinación se materializa en una serie de funciones concretas, entre las que podrían destacarse las siguientes (art. 18.2):

- El establecimiento de normas-marco a las que habrán de ajustarse los reglamentos municipales de Policía local.

- La unificación de criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales.

- La coordinación de la formación profesional de las policías locales, a través de la Escuela Regional de Policía Local de la Comunidad de Castilla y León.

Pues bien, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial respondió a nuestro requerimiento de información -en los términos expuestos con anterioridad-, de manera sustancialmente idéntica a la posición manifestada en el año 2002, pudiéndose extraer tres conclusiones básicas:

1.- El sistema de cursos de ascenso, como requisito previo, para acceder a las pruebas de promoción interna, produce disfunciones de diverso orden.

2.- Todos los implicados (organizaciones sindicales, ayuntamientos y Administración autonómica) convinieron, unánimemente, desde que se planteó la necesidad de aprobar una nueva Ley de Coordinación de Policías Locales, que la exigencia del curso de aptitud nunca debería ser anterior a la celebración de los procesos selectivos.

3.- Al contemplar la Ley 9/2003 respecto a los procesos selectivos de promoción interna, exclusivamente, la necesidad de concurso-oposición y la exigencia de la titulación correspondiente, en modo alguno puede considerarse la obligación legal de disponer del curso de aptitud como requisito *sine qua non* para la admisión al proceso selectivo. De esta manera, el curso selectivo no constituye un requisito previo de los aspirantes, sino que, en su caso, se desarrollará una vez finalizados los procesos selectivos correspondientes.

Por consiguiente, desde el criterio de la oportunidad, parece claro que la decisión de incluir la posesión del curso de aptitud como requisito previo, responde a una

decisión discrecional del Ayuntamiento de Salamanca, tanto por separarse del criterio informado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de no exigir el curso de aptitud con carácter previo al proceso selectivo, como por incluir la exigencia a los aspirantes de un requisito no previsto por la Ley.

Examinado el punto de vista de la oportunidad, resta valorar el criterio de estricta legalidad.

Como referencia inicial, ha de tenerse presente que diversas sentencias del Tribunal Constitucional (entre otras, STC 48/1998, de 2 de marzo, STC 73/1998, de 31 de marzo) han valorado que la preexistencia y predeterminación de las condiciones que han de regir los procesos selectivos forma parte del derecho fundamental del acceso a los cargos y funciones públicas en cuanto constituye su soporte y puede ser invocada cuando vaya inescindiblemente unida a la posible vulneración de las condiciones materiales de igualdad, mérito y capacidad.

La STC 27/1991, de 14 de febrero, por otro lado, ha estimado constitucionalmente proscrita la posibilidad de que por vía reglamentaria o a través de actos de aplicación de la Ley, puedan incorporarse nuevos y diferentes requisitos a los legalmente previstos en los procedimientos de acceso a la función pública.

Trasladadas estas reflexiones al caso concreto, la situación a valorar es la siguiente: está en vigor una norma con rango de Ley que no exige la posesión de curso de aptitud alguno para la admisión de los aspirantes a los procesos selectivos de promoción interna. Al no haberse desarrollado reglamentariamente la norma legal, la normativa de desarrollo de la Ley derogada permanece vigente en lo que no se oponga a la nueva Ley. Esta normativa de desarrollo de la Ley derogada exige el cumplimiento de un requisito (la posesión de un curso de aptitud) que la Ley vigente no prevé.

Siguiendo el razonamiento que se acaba de exponer en cuanto al proceso de promoción interna aludido en el escrito de queja, se considera que resulta de dudosa legalidad la exigencia de la posesión del curso de aptitud, en tanto en cuanto la norma reglamentaria en la que se fundamenta tal exigencia desarrolla una Ley derogada y, sobre todo, porque como la propia Administración autonómica reconoce, la exigencia del curso debería serlo con posterioridad a los procesos selectivos correspondientes.

Ahora bien, si acaso la convocatoria pudiera ser conforme a derecho al no haberse aprobado la normativa de desarrollo de la Ley 9/2003, de 8 de abril, (lo que en la actualidad ya se ha hecho a través del Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, por el que se aprueban las normas marco), lo que resulta fuera de toda duda es que dicha convocatoria resultará contraria a derecho en el caso de que tenga carácter discriminatorio para algunos aspirantes.

En este caso concreto, ese carácter discriminatorio con vulneración de los principios constitucionales de

igualdad, mérito y capacidad, impidiendo el acceso a algunos de los aspirantes, resultaba en nuestra opinión probado por los siguientes motivos:

1º) Porque, como es sabido, la Junta de Castilla y León, competente en materia de formación de las policías locales, no ha convocado cursos de aptitud para el ascenso de los funcionarios de las policías locales, como mínimo, desde el año 2002, dada la aludida previsión de reforma de los procesos de promoción interna de los funcionarios policiales.

2º) Porque en el caso del Ayuntamiento de Salamanca de un total de nueve aspirantes al acceso, solamente han sido admitidos cuatro, de los cuales uno de ellos realizó el curso de aptitud para el ascenso en 1994, otro en 1996 y los dos últimos en 1999.

Ello viene a suponer que la exigencia de la posesión del curso de aptitud para el ascenso a la categoría de Oficial establecida en la base segunda: "requisitos que deben reunir los aspirantes", punto 1, letra f), de la convocatoria, atenta directamente contra el principio constitucional de igualdad, dado que se hace de peor condición, sin justificación alguna, a los funcionarios pertenecientes a la Policía local del Ayuntamiento de Salamanca, que son privados de participar en el proceso de promoción interna, cumpliendo la totalidad de requisitos previstos en la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, por no poseer un curso que les ha resultado absolutamente imposible obtener, al no haberlo convocado la Administración competente al efecto, esto es, la Junta de Castilla y León.

En definitiva, la exigencia del curso de aptitud resulta contraria a derecho al tratarse de una obligación de satisfacción imposible para varios de los aspirantes a la promoción interna y, en consecuencia, tiene un carácter discriminatorio para los mismos al atentar contra los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública previstos de manera explícita en el art. 23.2 de la Carta Magna, motivo por el cual debería procederse por el Ayuntamiento de Salamanca a la anulación de la letra f) del punto 2.1 de la base segunda de la convocatoria.

En lo concerniente a la posibilidad de suspender la convocatoria, caso de que ésta no se hubiera aún llevado a efecto, se considera que tal suspensión procedería por dos motivos. El primero, porque, como ya se ha señalado, la exigencia del curso de aptitud incurre en vicio de nulidad, puesto que impide el acceso a la promoción interna de varios aspirantes, vulnerando el derecho fundamental contemplado en el art. 23 CE. El segundo motivo sería que la realización del proceso selectivo va a producir perjuicios de difícil reparación.

Para concluir nuestra argumentación, se indicó que la tesis sostenida por esta Procuraduría, tal y como afirmaba el autor de la queja, ya había sido llevada a la

práctica por algunos ayuntamientos en sus convocatorias de promoción interna para los Cuerpos de Policía local, haciéndose mención concreta al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León).

Finalmente, se indicó que en términos similares a esta resolución se ha pronunciado el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zamora en su Sentencia 180/2005, de 26 de octubre (Procedimiento abreviado nº 209/2005), respecto a las pruebas selectivas para la provisión por promoción interna de una plaza de Subinspector.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento de Salamanca la siguiente resolución:

"1.- Que se proceda por ese Ayuntamiento a declarar la nulidad de la base segunda: requisitos que deben reunir los aspirantes, punto 1, letra f), de la convocatoria mediante concurso-oposición restringido de tres plazas de Oficiales de la Policía Local de fecha 15 de junio de 2005 (BOCYL nº 131, de 7 de julio de 2005), al atentar directamente contra el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder al empleo público de acuerdo con el principio constitucional de igualdad, contemplado en el art. 23.2 CE.

2.- Que, caso de no haberse llevado aún a efecto la convocatoria objeto de la reclamación, se proceda de conformidad con lo dispuesto en el art. 111 LRJPAC a acordar la suspensión de la misma, por incurrir la base indicada en el punto anterior en nulidad de pleno derecho al vulnerarse el derecho fundamental descrito en el art. 23.2 de la Constitución, y por poderse producir perjuicios de difícil reparación".

En este caso concreto, el Ayuntamiento de Salamanca contestó a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, ya que su decisión estaba fundada en un informe de la Agencia de Protección Civil e Interior de la Junta de Castilla y León, el cual hace alusión a la exigencia normativa del curso de aptitud correspondiente al grupo al que se pretenda acceder en los procesos de promoción interna de funcionarios policiales.

Igualmente, se consideraba que de la interpretación del art. 32 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León se deriva que la norma reglamentaria (en este caso, las normas marco vigentes en la fecha de la convocatoria) puede introducir requisitos no contemplados en la Ley, siempre que obligatoriamente recoja los previstos en la misma sin contradecirlas. En este sentido, se informó que "la norma marco que ha servido de base para exigir el requisito del curso de aptitud no contradice la Ley, simplemente la completa tal y como la propia Ley permite" y que "de hecho las normas marco ahora vigentes (Decreto 84/2005, de 10 de noviembre) recogen en su art. 58.3, requisitos distintos de los previstos en la Ley".

Finalmente, se exponía que *“otra cosa distinta, como ya se apuntaba en la resolución, es que si existe alguna responsabilidad administrativa, en el sentido de que haya sido el funcionamiento de la Administración el que haya originado la imposibilidad de que algún aspirante cumpla un requisito, ello origine efectivamente la correspondiente responsabilidad del organismo causante”*.

ÁREA B

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES. TRÁFICO

Expedientes Área	325
Expedientes remitidos a otros organismos	11
Expedientes admitidos	223
Expedientes rechazados	42

1. RÉGIMEN JURIDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Las cuestiones que se recogen dentro de este apartado se refieren a aspectos de diversa naturaleza, todos ellos relacionados con el funcionamiento de las corporaciones locales.

Al igual que en los informes correspondientes a anualidades anteriores, se han encuadrado aquí tanto los asuntos planteados por los ciudadanos sobre los procedimientos expropiatorios, sobre la posible responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos, como también los relativos a la contratación de las entidades locales o las quejas planteadas por los concejales en torno a la participación en asuntos públicos.

1.1. Expropiación forzosa

En el expediente **Q/543/04** se denunciaba la presunta ocupación de hecho de unas acequias cuya titularidad correspondía a una comunidad de regantes con ocasión de la ejecución de un plan parcial en el municipio de Bembibre (León).

De la información facilitada por el Ayuntamiento de Bembibre y la aportada por el autor de la queja se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

1) El pleno del Ayuntamiento de Bembibre había aprobado inicialmente el proyecto de actuación, que incluía un proyecto de urbanización y expropiación en cuya relación de titulares de bienes y derechos a expropiar se encontraba la comunidad de regantes.

2) No constaba entre la documentación obrante en esta Institución acreditación alguna de la notificación realizada a la comunidad de regantes de la citada aprobación inicial, ni de la relación de sus bienes y derechos afectados, ni, en fin, de la hoja de justiprecio individualizado de aquellos, a diferencia de lo que había ocurrido en relación con otros propietarios. Sin embargo, habiendo tenido conocimiento a través de otros medios del acuerdo municipal inicialmente aprobado, la comunidad de regantes había presentado un escrito de alegaciones.

3) En sesión extraordinaria del pleno del Ayuntamiento de Bembibre celebrada con fecha 18 de marzo de 2005 se había acordado la resolución de las alegaciones presentadas y la aprobación definitiva del proyecto de actuación para la ejecución del plan y se había procedido a formular las hojas de justiprecio individualizado de cada una de las fincas objeto de expropiación forzosa.

4) A la vista de las alegaciones presentadas por la comunidad de regantes autora de la queja y tras la intervención de esta Institución, el acuerdo le había sido notificado y, conjuntamente con la decisión municipal señalada, se había formulado también hoja de aprecio.

5) La comunidad de regantes se opuso al justiprecio ofrecido por la administración expropiante, fundamentando su oposición, tanto en la disconformidad con los criterios valorativos utilizados, como en una supuesta divergencia entre la superficie señalada en la hoja de aprecio y la superficie real de las fincas expropiadas. No constaba en esta Procuraduría la tramitación posterior del expediente de determinación de justiprecio con posterioridad a la formulación de la hoja de aprecio señalada.

6) También se había formulado por la comunidad de regantes recurso de reposición frente al acuerdo en base a una presunta diferencia de cabida de las fincas.

Otros propietarios también afectados por el procedimiento expropiatorio urbanístico habían presentado igualmente recurso de reposición contra el mismo acto, con una fundamentación análoga a la señalada, sin que constara la resolución de tales recursos.

El análisis de la reclamación se centraba en dos aspectos, el primero de ellos, el relativo a la regularidad formal del procedimiento, para, con posterioridad, referirnos al aspecto material de la expropiación que había dado lugar a la queja, identificando el órgano al que correspondía resolver las controversias suscitadas.

Desde un punto de vista formal, la regulación del procedimiento que debe ser observado en las expropiaciones urbanísticas, como la que se examinaba, aunque parte de la legislación general de las expropiaciones comunes, integrada esencialmente por la Ley reguladora de la Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 2004, y por su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, debe ser completada por la legislación sectorial urbanística. En el ámbito de la comunidad autónoma de Castilla y León, a estas expropiaciones urbanísticas se refiere la Sección 6ª, Capítulo III, Título III, de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (arts. 89 y 92), y la Sección 5ª, Capítulo IV, Título III del Decreto 22/2004,

de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (arts.277 a 283).

Desde esta perspectiva procedimental cabía señalar que las normas citadas exigen que los proyectos de actuación, como el que había dado lugar a la queja, deben incluir la descripción de los derechos y bienes afectados, así como la relación de sus titulares, conforme a la legislación de expropiación forzosa, elaborándose para cada uno de ellos una hoja de aprecio individual que contenga su justiprecio, en el cual se incluya tanto el valor del suelo como el de las construcciones, instalaciones y plantaciones existentes (art. 92 de la Ley de Urbanismo y 280 de su Reglamento).

De conformidad con lo dispuesto en el art. 251.3 a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, al cual se remite el art. 281 de la misma norma, el acuerdo de aprobación inicial del proyecto de actuación de que se trate, además de en el *BOP* correspondiente, debe notificarse también a los propietarios y titulares que consten en el Registro de la Propiedad y a los demás interesados que consten en el Catastro.

Del examen de la documentación recabada por esta Institución resultaba que la aprobación inicial del proyecto de actuación para la ejecución del plan parcial no había sido notificada a la comunidad de regantes, ni había sido elaborada inicialmente la hoja de aprecio para cada uno de los bienes de su titularidad afectados por la expropiación. Sólo tras la formulación de alegaciones por la comunidad y, con posterioridad a la intervención de esta Procuraduría, se había procedido a incluir a la misma, a todos los efectos, como persona jurídica afectada por el proyecto de actuación en cuestión.

Esta omisión parecía obedecer a un error procedimental, por lo que se recordaba al respecto la jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual las irregularidades formales sólo pueden dar lugar a la anulación de actuaciones cuando generen una indefensión real y efectiva, y no simplemente aparental. (Entre otras, Sentencias 1-2-92 y 17-5-02).

A juicio de esta Procuraduría la notificación omitida no había dado lugar a una indefensión real de la comunidad de regantes, que había presentado alegaciones antes de la aprobación definitiva del proyecto de actuación controvertido y había formulado su correspondiente hoja de aprecio e interpuesto un recurso potestativo de reposición frente a aquélla.

Sin embargo no podía dejarse a un lado la irregularidad formal detectada a fin de que el Ayuntamiento evitara en lo sucesivo este tipo de omisiones.

La segunda de las cuestiones abordada en la resolución fue la relativa al contenido material de la expropiación forzosa que había dado lugar a esta queja y, en concreto, a la forma en la que deben ser resueltas las controversias suscitadas en relación con la misma.

La comunidad de regantes había manifestado su disconformidad con el justiprecio ofrecido, tanto a través de la formulación de la correspondiente hoja de aprecio, como mediante la interposición de un recurso potestativo de reposición. Los criterios de valoración utilizados para la fijación del citado justiprecio y la superficie real de las fincas expropiadas constituían el objeto de la controversia suscitada.

A juicio de esta Procuraduría tales aspectos de la discusión debían ser resueltos por el Jurado Provincial de Expropiación de León.

El Jurado de Expropiación es un órgano administrativo singular, adscrito a la Administración del Estado (así es, al menos, hasta que sea sustituido por las Comisiones Territoriales de Valoración a las que hace referencia el art. 138 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León), que tiene como misión fijar el justiprecio en caso de discrepancia entre los interesados, pronunciándose para ello sobre cuestiones fácticas y quedando, por tanto, fuera de su ámbito las cuestiones de carácter jurídico.

Ahora bien, a los efectos que aquí interesan, cabe señalar que una cuestión no jurídica y de indudable importancia para la determinación del justiprecio puede ser la resolución de contradicciones existentes sobre la extensión de las fincas expropiadas. Así se ha señalado reiteradamente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 14-3-86 y de 25-5-99).

La primera de las sentencias indicadas señalaba expresamente que "... debe quedar perfectamente determinada en el expediente expropiatorio la extensión superficial a la que se extiende la expropiación, sin que el Jurado pueda eludir este extremo, porque la obligación del mismo es resolver a través de la documentación obrante en el expediente".

En consecuencia, ni al Ayuntamiento de Bembibre ni a esta Procuraduría les correspondía pronunciarse en este momento procedimental sobre la determinación final del justiprecio. El Ayuntamiento de Bembibre, de conformidad con lo dispuesto en el art. 31 de la Ley de Expropiación Forzosa, debía remitir al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de León todos los expedientes de determinación del justiprecio en los que se hubiera producido el rechazo de la hoja de aprecio formulada por la Administración, para que aquél adoptara la decisión que correspondiera.

Coherentemente con lo anterior, los recursos potestativos de reposición interpuestos frente al acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de actuación en los que se planteaban cuestiones relativas a la determinación del justiprecio debían ser resueltos expresamente, como no podía ser de otra forma, señalando la competencia del Jurado Provincial de Expropiación para resolver las cuestiones planteadas y la fecha en la que se hubiera procedido a la remisión del expediente al mismo.

Esta resolución debía ser adoptada en garantía de los derechos del expropiado, aunque el recurso se hubiera interpuesto fuera de plazo.

En este sentido, se indicaba que el plazo máximo para dictar y notificar los recursos potestativos de reposición es de un mes desde su presentación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En conclusión, en el supuesto planteado en la presente queja se había verificado la existencia de una irregularidad formal que, aunque no tuviera virtualidad para dar lugar a la anulación de las actuaciones, debía servir para adoptar medidas dirigidas a evitar que se repitieran omisiones formales como la constatada en futuras ocasiones.

Por otro lado, también se debía poner de manifiesto la necesidad de adoptar las actuaciones precisas para lograr que el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa se pronunciara sobre todas las controversias que se hubieran suscitado sobre cuestiones fácticas relacionadas con la determinación de los justiprecios que finalmente hubieran de ser abonados.

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

“Primero.- Con carácter general, adoptar las medidas oportunas para garantizar, en futuras actuaciones, la notificación individual de la aprobación inicial de un proyecto de actuación a todos los propietarios y titulares de derechos afectados por el mismo, así como, en su caso, de las hojas de aprecio individuales que contengan el justiprecio de los bienes y derechos que deban ser expropiados para la ejecución de aquél.

Segundo.- Con carácter particular, en relación con el procedimiento expropiatorio dirigido a la realización del proyecto de actuación para la ejecución del plan parcial pl-3 parque industrial del Bierzo Alto de Bembibre (León) incluyendo proyecto de urbanización y expropiación:

- Remitir al Jurado Provincial de Expropiación de León, si aún no se hubiera hecho, todos los expedientes de determinación de justiprecio de los bienes y derechos expropiados en los que no haya existido acuerdo entre los interesados.

- Resolver expresamente los recursos potestativos de reposición presentados frente a la aprobación definitiva del proyecto.

- En aquellos recursos en los que se plantee una disconformidad con la superficie de las fincas expropiadas señalada por ese Ayuntamiento, indicar en la resolución del recurso la competencia del Jurado Provincial de Expropiación de León para decidir sobre ese extremo y poner de manifiesto al recurrente la fecha en la cual se haya procedido a la remisión

del expediente de determinación de justiprecio al citado órgano”.

A fecha de cierre de este informe se estaba a la espera de recibir la comunicación procedente del Ayuntamiento de Bembibre manifestando la aceptación o no de la anterior resolución.

También en el expediente **Q/1639/04** se denunciaba la omisión de la tramitación del procedimiento de expropiación forzosa para la construcción de una tubería de la red de saneamiento municipal que transcurría por el subsuelo de una finca situada en el término municipal de Valderrey (León).

Según manifestaba el interesado las obras se habían realizado en el subsuelo de la finca sin haber efectuado notificación alguna al propietario, ni haber éste consentido la ocupación. Tal circunstancia había motivado la presentación de una reclamación ante el Ayuntamiento de Valderrey por parte del afectado, frente a la cual había emitido aquél resolución desestimatoria de sus peticiones, con la que mostraba el reclamante su disconformidad.

Los términos de dicha resolución se reiteraban en el informe remitido por el Ayuntamiento a esta Procuraduría en el cual afirmaba lo siguiente:

“El proyecto de ejecución de la obra fue aprobado por el Ayuntamiento de Valderrey en sesión celebrada el día 23 de febrero de 1999, sometido a información pública mediante anuncio publicado en el BOP de fecha 11-3-2003. (...) Si bien no hubo notificación individualizada a cada uno de los propietarios, sí se produjeron comunicaciones personales y por supuesto se produjo un consentimiento tácito por parte de todos, pues de sobra sabían que estas obras estaban beneficiando no sólo a los intereses generales sino a los intereses de las cuatro fincas privadas entre las que se encuentra la del reclamante”.

Es innegable la potestad de la administración para iniciar un expediente expropiatorio cuando concurren las causas al efecto previstas en los citados preceptos, pero la imposición de una servidumbre de acueducto a una finca de titularidad privada acordada por la Administración pública por razones de utilidad pública o interés social, exige la tramitación de un procedimiento expropiatorio en el cual se proceda a fijar el valor indemnizatorio que corresponda por las limitaciones dominicales del propietario de la finca gravada; de lo contrario, la administración podría incurrir, en una vía de hecho al prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para privar de un bien a su legítimo propietario.

Tal actuación faculta, según doctrina consolidada del Tribunal Supremo, Sentencias de 25 de octubre de 1993 y 8 de abril de 1995, “al propietario, ilegítimamente privado de sus bienes o derechos, a 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 CE, 349 CC, 1 a 58 y 124 a 126 de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de su Reglamento”.

La aprobación de un proyecto de obras desde el punto de vista expropiatorio únicamente implica el fundamento y comienzo del mismo, al entenderse implícita con aquélla la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.

Sin embargo, el ejercicio de la potestad expropiatoria implica la observancia de otros trámites previstos en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de desarrollo, siendo el más relevante de todos ellos la determinación y abono del justiprecio, por materializarse en él la contraprestación económica que integra la esencia misma de la potestad expropiatoria.

En el supuesto planteado en la queja no había sido observado, más allá de la declaración de utilidad pública o interés social a través de la aprobación del correspondiente proyecto, ninguno de los trámites subsiguientes que deben formar parte de un procedimiento expropiatorio.

Por otro lado, no podía admitirse la existencia de un consentimiento tácito del titular de la finca, que además había presentado una reclamación ante el Ayuntamiento oponiéndose a la ocupación del subsuelo de la finca mediante la conducción subterránea.

Por lo tanto se estimaba que debían realizarse las actuaciones precisas para compensar al interesado por la privación del bien en cuestión, previos los trámites legales oportunos.

En virtud de todo lo expuesto se consideró oportuno formular al Ayuntamiento de Valderrey la siguiente resolución:

“Que se proceda a girar una visita de inspección, en la que se acredite la franja de terreno de la finca presuntamente ocupada por la Administración Municipal.

Que se proceda a incoar el correspondiente expediente expropiatorio y a pagar el justiprecio que corresponda así como los intereses de demora que procedan, garantizando que el sujeto expropiado reciba también una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la ocupación ilegal de la finca indicada”.

A la fecha de cierre de este informe se estaba a la espera de recibir la respuesta municipal sobre la anterior resolución.

1.2. Responsabilidad patrimonial

1.2.1. Defectos en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial

1.2.1.1. Demora en la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial

El interesado de la queja **Q/1735/04** se dirigió a esta Institución para lamentar la demora en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial que había iniciado ante el Ayuntamiento de Segovia.

El Ayuntamiento explicaba al respecto que *“dicho expediente se está tramitando, quedando pendiente para la resolución del mismo la prueba testifical de dicho accidente que tendrá que aportar el reclamante para que esta administración pueda determinar la existencia o no de responsabilidad”.*

La regulación del procedimiento de responsabilidad patrimonial en la Ley 30/1992 y en el RD 429/1993 que la desarrolla establece unos plazos parciales para la realización de diversos trámites y un plazo general para la resolución del mismo que no se habían cumplido en el caso examinado.

El órgano competente para la instrucción del procedimiento puede solicitar cuantos informes estime necesarios para resolver y, en todo caso, se solicitará al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión.

El plazo que el art. 10 del RD 429/1993 establece para la emisión de estos informes es de diez días, salvo que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de un mes.

El art. 13.3 del mismo RD 429/1993 señala un plazo de seis meses para que entre en juego la regla del silencio administrativo. Si transcurre ese plazo sin haberse notificado resolución expresa (o formalizado el acuerdo), se puede entender desestimada la reclamación.

El plazo de resolución había transcurrido sobradamente en este caso, sin embargo se advertía al Ayuntamiento de Segovia que el silencio administrativo no excluye el deber de resolver de la administración, cuya resolución posterior, ante el carácter negativo del silencio, no está vinculada por el sentido de éste (art. 43.4.b LRJ-PAC).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 31-1-2003 recuerda la doctrina consolidada al respecto, en los términos siguientes: “Así, por ejemplo, en la STS de 6 de marzo de 1998 –con cita de otras sentencias– se dice esto: Es reiterada la jurisprudencia que afirma que las Administraciones públicas tienen el deber de resolver expresamente en todo caso (art. 94.1 y 2, LPA, hoy art. 42 LRJ-PAC y art. 38, LJCA) y que el silencio administrativo es una ficción que la Ley establece en beneficio del que incoa un procedimiento, para que pueda entender desestimada su reclamación y deducir frente a la denegación presunta la impugnación que proceda en cada

caso, o esperar confiadamente a que la Administración cumpla su deber dictando una resolución expresa, aunque sea tardía.”

Teniendo en cuenta esas premisas se consideró oportuno instar al Ayuntamiento de Segovia a agilizar los trámites para la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, teniendo en cuenta que se había sobrepasado el plazo de resolución de seis meses.

El Ayuntamiento respondió indicando que *“una vez ultimado el trámite de audiencia al interesado, se dictará resolución en el menor plazo de tiempo posible, la cual notificaremos al interesado”*, por lo que se decidió el archivo del expediente.

Posteriormente han debido reiniciarse las actuaciones con relación a este mismo procedimiento puesto que el promotor del mismo acudió a esta Procuraduría para denunciar que se había vulnerado su derecho de defensa, habiéndole comunicado la apertura de la fase de audiencia en la misma notificación en la que se anunciaba el carácter desestimatorio de la resolución.

El Ayuntamiento de Segovia reconoció que el modelo utilizado no cumplía los requisitos legales establecidos y nos hacía saber que se habían dado instrucciones para modificarlo con carácter general.

No obstante en el momento de la redacción de este informe se estaba a la espera de conocer si el defecto se había subsanado en el procedimiento de responsabilidad patrimonial objeto de estudio.

1.2.1.2. Falta del trámite de audiencia

En el expediente **Q/563/04** el reclamante planteaba la posible responsabilidad patrimonial municipal por los daños producidos en una vivienda situada en el municipio de Languilla, en la provincia de Segovia, consistentes en filtraciones de agua y aparición de grietas en la fachada. Estos problemas habían sido denunciados por el propietario en el Ayuntamiento, pese a lo cual los problemas no habían sido solucionados.

En la respuesta procedente del Ayuntamiento de Languilla se indicaba que se había emitido un informe técnico, aunque no quedaba acreditado que el interesado hubiera dispuesto de todas las posibilidades de defensa para oponerse al mismo, es decir, si se había realizado debidamente el trámite de audiencia.

La jurisprudencia tiene declarado que la administración está obligada a iniciar el expediente de reclamación de tales daños y perjuicios, acomodándose a las específicas normas contenidas en la Ley 30/1992 y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo; y ello independientemente de que se acrediten o no las realidades de los alegados daños y perjuicios. (Entre otras, STS 30-4-1990).

Cumpliendo el imperativo constitucional, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé en su art. 84 que, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados quienes, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

En términos análogos se prevé el trámite de audiencia al interesado en el art. 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Este trámite, de singular relevancia, permite al interesado conocer las actuaciones practicadas hasta ese momento en el expediente y formular, si es su deseo, nuevas alegaciones. La audiencia al interesado se debe verificar *“inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”*, esto es, cuando se hayan practicado todos los actos de instrucción (pruebas e informes) necesarios para la resolución del expediente.

En este caso no constaba que el órgano instructor hubiera cumplido con el preceptivo trámite de audiencia al interesado, con lo cual se infringía lo dispuesto en el art. 84.1 de la Ley 30/1992 y en el art. 11 del Reglamento ya citado, generando una situación de indefensión en la reclamante al privarle de la posibilidad de examinar el contenido del expediente y formular nuevas alegaciones o presentar nuevas justificaciones o documentos.

Con estas consideraciones se remitió una resolución al Ayuntamiento de Languilla para que estableciera los mecanismos correspondientes para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad patrimonial según la regulación establecida 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, con especial observancia del trámite de audiencia al interesado.

A la fecha de cierre de este informe no se había obtenido respuesta del Ayuntamiento aceptando o rechazando la anterior resolución.

1.2.2. Daños causados por contratista

Uno de los casos que durante el pasado ejercicio se plantearon sobre el problema expuesto fue el examinado en el expediente **Q/1672/04**, en el que un ciudadano denunciaba los daños causados en su vivienda, situada en el municipio de Ayllón, en la provincia de Segovia, como consecuencia de las obras de instalación de conducciones subterráneas de la red de saneamiento.

El informe que el Ayuntamiento de Ayllón remitió a esta Procuraduría del Común derivaba la responsabilidad hacia la empresa adjudicataria de la obra, sin tener en cuenta que el perjudicado se había dirigido por escrito al Ayuntamiento hasta en tres ocasiones. La Adminis-

tración municipal reconoció haber recibido las reclamaciones e indicaba que se había realizado una visita a la vivienda por el arquitecto municipal, aunque su resultado no se había plasmado en un informe posterior, ni se había dado conocimiento del mismo al afectado.

Esta respuesta motivó la formulación de una resolución al Ayuntamiento de Ayllón en la que se partía de la referencia al régimen aplicable a la responsabilidad por los daños derivados de las obras públicas.

De esa legislación resulta que para que la administración a quien se imputa la responsabilidad se exonere de la misma debe acreditar que el bien o servicio había sido gestionado o ejecutado por un tercero en su condición de concesionario o contratista y, además, que la lesión no se había producido como consecuencia de vicios del proyecto o de la ejecución de una orden suya.

Efectuada la reclamación no puede la administración limitarse a rechazar la reclamación de plano amparándose en esa imputación a terceros, sino que debe proceder, previa audiencia del contratista, a determinar la naturaleza y alcance de la responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.3 del Reglamento de Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial y el criterio jurisprudencial al respecto (Entre otras, SSTs 7-3-98, 16-3-99), y todo ello por los cauces establecidos en la última norma citada.

De la información recibida se deducía que el régimen expuesto no había sido observado, pues el Ayuntamiento en lugar de pronunciarse por escrito como debió hacerlo, sobre si procedía o no la indemnización, sobre quién debía cargar con su abono y sobre la cuantía de aquélla, se había limitado a ordenar una visita al arquitecto municipal de la cual ni siquiera había quedado constancia en el expediente.

La posición que asume en este procedimiento la administración, obligada a dar al concesionario traslado de la reclamación por quince días para que, previamente a dictarse resolución, exponga lo que a su derecho convenga y aporte cuantos medios de prueba estime necesarios, crea en la misma el deber de pronunciarse frente a tal reclamación. Su incumplimiento ha de traducirse, para garantizar los derechos del particular reclamante, en la directa atribución de la responsabilidad patrimonial a la administración, caso de que concurren los demás presupuestos para ello, aunque la lesión se haya producido en el marco de una obra pública contratada y el daño no tenga su origen en una cláusula de ineludible cumplimiento impuesta al contratista; todo ello sin perjuicio de repetir posteriormente la administración contra el concesionario por el pago que hiciera.

En este caso aunque la responsable de los daños fuese la empresa contratista, al no haberlo declarado así el Ayuntamiento y no haber sido emplazada aquella empresa, la responsabilidad por los perjuicios causados debía asumirla el Ayuntamiento.

A estos efectos se recordaba la sentencia del Tribunal Supremo de 28-5-1980, que había estimado que “puesto que los preceptos citados han pretendido, sin duda, en estos casos permitir al particular una paridad de trato en relación con otros casos en que la administración es directamente imputable, pero sin perjuicio de que la responsabilidad recaiga sobre el patrimonio de quien realmente corresponde porque es quien tiene obligación de soportarla”, doctrina jurisprudencial que late también en las sentencias de 9-5-1989, 9-5-1995, 12-2-2000, y 8-7-2000.

Centrado el debate en el ámbito de la responsabilidad patrimonial se indicó al Ayuntamiento de Ayllón la conveniencia de que asumiera la responsabilidad patrimonial derivada de los daños causados en la vivienda como consecuencia de las obras de sustitución de la red de saneamiento, resolución que no obtuvo respuesta, pese a haber sido reiterada.

Otro caso en el que una administración local pretendía eludir su responsabilidad patrimonial, en este caso el Ayuntamiento de León, fue el examinado en el expediente Q/107/04, en el que el afectado solicitaba la asunción de responsabilidad municipal por los daños que había sufrido a consecuencia del impacto contra una señal de parada de autobuses urbanos situada en la acera a una altura indebida.

La realidad de estos hechos no había sido negada por la Administración municipal, que se limitaba a trasladar la responsabilidad del suceso a la empresa concesionaria del servicio de transporte. En este caso se recordó al Ayuntamiento de León la competencia de los ayuntamientos en materia de transportes y de policía de uso de las vías públicas dentro del término municipal, por lo que en el ejercicio de esa función de policía vial, puede incurrir en responsabilidad *in vigilando* si no adopta las medidas procedentes para evitar los posibles accidentes que por acción directa de otros sujetos pudieran ocasionarse.

La resolución dirigida al Ayuntamiento de León instaba a éste a examinar la solicitud formulada en demanda de responsabilidad patrimonial, abonando al perjudicado la indemnización procedente. El Ayuntamiento no respondió a la resolución efectuada, después de reiterar la petición, procediéndose al archivo del expediente.

1.2.3. Daños en acceso a finca como consecuencia de obras municipales de implantación de acerado

El expediente Q/362/03 planteaba la incorrección con la que, a juicio de un ciudadano, se había llevado a cabo una obra de pavimentación en un municipio de la provincia de Palencia, como resultado de la cual se había inutilizado la entrada de vehículos a su finca que tiempo atrás había autorizado el propio Ayuntamiento. El interesado relataba también que la acera construida era demasiado estrecha, con bordillos elevados y que

durante la ejecución de los trabajos se habían causados daños en un muro que no habían sido correctamente reparados.

El Ayuntamiento de Población de Campos informó a esta Procuraduría del Común que los desperfectos ya se habían reparado por la compañía aseguradora de la empresa adjudicataria de las obras.

No obstante, ante el desacuerdo del perjudicado, fue necesario recordar al Ayuntamiento que la intervención de tercero no determinaba automáticamente la inviabilidad de la reclamación patrimonial contra la Administración Pública.

El suministro de agua y la pavimentación de las vías públicas urbanas, que incluyen calzadas y aceras, son servicios públicos de competencia municipal (art. 25.2 de la L 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). Como declaró la sentencia del Tribunal Supremo de 10-11-1994, el actuar administrativo conducente al mantenimiento de las condiciones mínimas y elementales de seguridad de las calles y paseos públicos locales es un servicio público, propio y específico de las entidades de la administración local, las cuales tienen la obligación inexcusable de mantener tales vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria, en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto a los aspectos materiales de mantenimiento de esas vías para su fin específico.

Obviamente no correspondía a esta Procuraduría dar soluciones técnicas concretas que permitieran corregir los problemas prácticos que se planteaban, sino analizar la actuación de la Administración local respecto de esas supuestas deficiencias denunciadas por el afectado.

Ciertamente la ausencia de subsanación de los defectos del muro podía dar lugar a la exigencia de responsabilidad patrimonial, sin que el Ayuntamiento pudiera exonerarse de responsabilidad aludiendo a la intervención de la entidad aseguradora.

Según se desprendía del informe se había dejado a la compañía aseguradora que decidiera sobre si asumía o no la cobertura del siniestro y la forma de reparación de los daños, convirtiendo su criterio en determinante a la hora de restituir los perjuicios causados.

Nada había que objetar a que se diera cuenta al contratista de la reclamación del interesado, que era la forma correcta de proceder, pero el Ayuntamiento tiene la potestad de decidir sobre esa responsabilidad.

Por lo que se refería a la anchura de la acera y a las condiciones del bordillo se recordaban las previsiones contenidas en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y en el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que establecen una anchura mínima de los itinerarios peatonales que respete el paso

libre, que se fija a efectos de aplicación de la ley en 1,20 metros y, en cuanto al desnivel del bordillo con relación a la calzada debe estar comprendido entre 10 y 15 centímetros, señalando también las condiciones de diseño que deben reunir los vados, si bien se admite que por dificultades físicas o técnicas no se puedan cumplir unas exigencias de accesibilidad.

En todo caso, se estimó que debía recabarse informe de los servicios técnicos municipales para que emitieran su parecer sobre la solución técnica adecuada que garantizara la reparación de los daños producidos en el muro y la accesibilidad rodada desde la vía pública a la finca afectada.

La resolución de esta Procuraduría aconsejaba al Ayuntamiento que, con relación a los perjuicios causados en la vivienda como consecuencia de la ejecución de las obras municipales de pavimentación y arreglo de canalizaciones, se asumiera la responsabilidad patrimonial acordando la realización de las obras que, a juicio del personal técnico, fueran necesarias para la reparación de los daños causados al particular afectado.

1.2.4. Supuestos de responsabilidad patrimonial derivados del funcionamiento de otros servicios públicos

El acondicionamiento de la vía de acceso a Soto de Valderrueda, en la provincia de León y los posibles daños por la alteración del discurrir de las aguas pluviales fueron objeto de análisis en el expediente **Q/1359/03**.

El reclamante atribuía las filtraciones de agua que se producían en su vivienda desde la realización de la obra al aumento en la cota de la rasante de la vía.

La Diputación Provincial de León, organismo que había llevado a cabo las obras justificaba la ausencia de responsabilidad indicando que *“las obras consistieron en el extendido de una capa de aglomerado, con un espesor entre 3 y 4 cms. que se extendió sobre el firme existente, dicha capa no levanta por ningún sitio por encima de la plancha de hormigón que hay bordeando la casa del afectado, por lo que el agua en día de lluvia discurre por encima del aglomerado sin acercarse a la fachada del edificio”*.

Sin embargo, aunque el aumento de nivel de la calzada fuera sólo de unos centímetros, podía haber sido suficiente para producir una alteración en el discurrir de las aguas pluviales, si no se hubiera dispuesto una forma adecuada de evacuación de las mismas.

La jurisprudencia ha admitido en supuestos similares la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los propietarios de terrenos colindantes a un vial, como consecuencia de la reparación y pavimentación del mismo, como un supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración.

Por esta razón se consideró oportuno resolver que se procediera a indemnizar los daños que hubieran sido debidamente justificados por el interesado y se ejecutaran las obras necesarias de canalización de aguas pluviales con el fin de corregir las futuras inundaciones del inmueble.

También se planteaba un supuesto de responsabilidad patrimonial en la reclamación tramitada con la referencia **Q/167/04**, en esta ocasión originada por la ejecución de una obra de ampliación de la red de saneamiento y construcción de una depuradora en Villarrodrigo de Ordás, en la provincia de León.

El afectado concretaba los desperfectos que se habían causado en una parcela de su propiedad y que consistían en tala de árboles, derrumbamiento de un lindero, depósito de escombros y destrucción de acequias de riego.

En este caso se entendió que la responsabilidad debía imputarse a la Junta Vecinal de Villarrodrigo de Ordás, después de analizadas las respuestas tanto de la Diputación Provincial de León como del Ayuntamiento de Santa María de Ordás, con independencia de que en la financiación de la obra hubieran participado el organismo provincial y el Ayuntamiento, pues del examen del expediente se desprendía que los daños materiales –supresión de mojón, de acceso y depósito de materiales- se habían llevado a cabo con el fin de recuperar una franja de terreno del camino que bordeaba la finca, competencia que correspondía a la Junta Vecinal.

La Junta Vecinal se avenía a indemnizar los daños causados al arbolado e indicaba que las acequias de riego se habían realizado nuevamente, sin embargo negaba el depósito de escombros en la finca y los daños en los linderos y mojón que la delimitaban.

El reclamante insistía en que los escombros continuaban depositados en la parcela y manifestaba que las acequias se habían realizado, pero con ello se había privado de acceso a la finca.

Se indicaba por la Junta Vecinal que parte de la finca en realidad formaba parte del camino público que en su día había sido ocupado y anexionado a la parcela, lo cual no exime de la tramitación de los procedimientos oportunos tendentes a la recuperación por las Administraciones públicas responsables de velar por la integridad de su patrimonio y facultadas para la recuperación del mismo por los procedimientos establecidos en la Ley de Bases de Régimen Local y en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales; la Administración incurre en lo que se ha venido en llamar vías de hecho cuando pretende la recuperación de bienes sin seguir los trámites legalmente establecidos.

La cuestión relativa a la propiedad de la franja de terreno debatida, de plantearse, debería ser resuelta por los Tribunales del orden civil, con independencia de lo

cual, en vía administrativa no podía procederse a la privación de una situación posesoria sin seguir trámite o procedimiento legal alguno, mediante el derribo de un mojón, la modificación del acceso de la finca y el depósito de materiales; con lo que aparecían acreditados unos daños y perjuicios derivados de la privación de la posesión y una vía de hecho utilizada al ocupar el terreno sin seguir el trámite legal oportuno.

Las actuaciones por vía de hecho frente a meros poseedores pueden dar lugar a la declaración de responsabilidad patrimonial, así lo ha reconocido la jurisprudencia en alguna ocasión (SSTS 18-7-00 y 10-12-91).

Por estas razones se formuló a la Junta Vecinal de Villarrodrigo de Ordás una resolución para que, en virtud del principio de responsabilidad objetiva y de las circunstancias que concurren antes expuestas, iniciara expediente para la determinación de la indemnización a percibir por el afectado, como consecuencia de la responsabilidad administrativa derivada de las obras. Debía además procederse a la ejecución de las obras necesarias para restituir la finca a su primitivo estado, retirando los escombros y procediendo a reponer el acceso y mojones existentes.

La Junta Vecinal se mostró contraria a aceptar la resolución por entender lo siguiente:

“Los bienes y derechos del reclamante se encuentran plenamente satisfechos, habiéndose ejecutado las obras de retirada de escombros y construcción de acequias de riego, habiendo restaurado con ello la parcela a la situación anterior a la ejecución de las obras de ampliación y construcción de la red de saneamiento y de depuradora en la localidad de Villarrodrigo de Ordás.

Dado que considera la posibilidad de que exista una responsabilidad patrimonial de esta Administración Pública, proponiendo a esta Entidad Local iniciar el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en el art. 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común, y concordantes del RD 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial, deberá ser el interesado el que defienda sus intereses mediante la iniciación de dicho expediente ...”.

Los anteriores argumentos fueron trasladados al reclamante procediéndose al archivo del expediente.

1.3. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales

1.3.1. Celebración de sesiones ordinarias del pleno

La falta de celebración de sesiones ordinarias de los plenos de los ayuntamientos ha dado motivo también en este ejercicio a que se formularan resoluciones para

recordar que el régimen de sesiones preestablecido debe ser respetado incluso en el caso de no haber asuntos a tratar.

Un ejemplo de ello fue la resolución que se formuló al Ayuntamiento de Grijota (Palencia) en el expediente **Q/1941/04**, después de comprobar que no se habían celebrado algunas de las sesiones previstas en el acuerdo en virtud del cual se establecía el régimen de periodicidad de celebración de las sesiones ordinarias.

1.3.2. Cumplimiento del plazo establecido entre la convocatoria y la celebración de las sesiones plenarias

Durante el pasado ejercicio ha vuelto a plantearse el problema que puede surgir en torno al cumplimiento del plazo legal de dos días hábiles que debe mediar entre la convocatoria y la celebración de las sesiones plenarias como norma general.

La exigencia del plazo tiene su justificación en la necesidad de facilitar a los concejales el tiempo mínimo necesario para conocer los asuntos a tratar, pero aún en el caso de que esté justificada la urgencia de la sesión y por tanto se excepcione la regla del plazo mínimo, no por ello se suprime el deber de poner a disposición de los concejales la documentación relativa al asunto que se va a tratar desde el mismo día de la convocatoria.

Así se indicó en la resolución que se formuló al Ayuntamiento de Vega de Infanzones, en la provincia de León, en el expediente **Q/1704/03**, en el cual se comprobó que la notificación se había recibido por los concejales el mismo día en que se había convocado la sesión, con siete horas de diferencia. Aún tratándose de una sesión extraordinaria de carácter urgente se consideró oportuno indicar que debía garantizarse en todo caso la posibilidad de consulta y estudio de los expedientes que fueran a abordarse en las sesiones plenarias desde el mismo día de su convocatoria, y aunque fuera por unas horas, acordando si fuera necesario la apertura de las oficinas municipales por el personal al servicio del Ayuntamiento.

1.3.3. Tratamiento de mociones

A iniciativa de algunos concejales del Ayuntamiento de Valverde del Majano, en la provincia de Segovia, se inició el expediente **Q/1349/04**, para examinar el tratamiento que habían recibido en el pleno las mociones y propuestas formuladas por ellos y que constituían el motivo de su reclamación.

Los antecedentes relatados por los interesados no diferían de los reflejados en el informe enviado por el Ayuntamiento y en las actas de las sesiones plenarias que se adjuntaban al mismo.

La cuestión se había planteado en el transcurso de una sesión plenaria en la que dos concejales habían presentado lo que ellos habían denominado mociones, pero no habían sido debatidas dado que la mayoría había

estimado que no existía la urgencia requerida para su debate.

En los días previos a la celebración de la siguiente sesión los concejales habían presentado por escrito las propuestas –de nuevo bajo la denominación de mociones–, para su inclusión en el orden del día del siguiente pleno.

Los dos escritos, dirigidos al pleno del Ayuntamiento de Valverde del Majano, proponían, uno, analizar las variaciones de concentración de determinadas sustancias detectadas en el agua potable y adoptar alguna solución para paliar el problema y, el otro, aprobar una subvención para los escolares con las características expresadas en la propuesta de acuerdo. Lo cierto es que aparecían en el orden del día de la sesión plenaria como uno de los puntos a tratar.

Los concejales disintían del tratamiento otorgado a sus propuestas que, pese a haber sido incluidas en el punto cuarto del orden del día, no se habían podido debatir por decisión del Alcalde, que había estimado que no procedía debate ni votación; siendo ésta la divergencia existente entre la postura de la Alcaldía y la de los reclamantes.

A los efectos del desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la corporación, se utiliza la terminología que especifica el art. 97 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) y que, entre otras posibilidades incluye las siguientes:

- **Proposición**, es la propuesta que se somete al pleno relativa a un asunto incluido en el orden del día, que acompaña a la convocatoria, en virtud de lo dispuesto en el art. 82.3 de este Reglamento. Contendrá una parte expositiva o justificación y un acuerdo, asimismo, a adoptar.

No procederá entrar a debatir ni votar una proposición sin que previamente se haya ratificado, de acuerdo con lo dispuesto en el referido art. 82.3, la inclusión del asunto en el orden del día.

- **Moción** es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del pleno al amparo de lo prevenido en el art. 91.4 de este Reglamento. Podrá formularse por escrito u oralmente.

- **Ruego**, es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a algunos de los órganos de gobierno municipal. Los ruegos formulados en el seno del pleno podrán ser debatidos, pero en ningún caso sometidos a votación. Pueden plantear ruegos todos los miembros de la Corporación o los grupos municipales a través de sus portavoces.

Los ruegos podrán ser efectuados oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión

siguiente, sin perjuicio de que lo puedan ser en la misma sesión que se formulen si el alcalde o presidente lo estima conveniente.

La calificación que merezcan las intervenciones de los miembros de las corporaciones corresponde realizarla al alcalde, como presidente y director del desarrollo de la sesión, según los arts. 21.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 24 a) del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril y 41.4 del Reglamento citado, y en función de esta calificación se efectuará la tramitación o votación correspondiente, según indica con mayor detalle el citado art. 97.

En este caso, los concejales denominaban mociones a las iniciativas que recogían en su escrito, si bien pudieron haberse incluido en el concepto jurídico de ruego, en cuanto que entrañaban más bien propuestas de actuación dirigidas a los órganos del ayuntamiento.

Obviamente la calificación de “moción” por la que habían optado los concejales no encajaba en la definición que de ellas realiza el ROF, pues este término se reserva para algún asunto no incluido en el orden del día que algún concejal estima oportuno plantear por razones de urgencia y que no tiene cabida en el apartado de ruegos y preguntas.

Teniendo en consideración lo anterior, hubieran podido introducirse en el apartado de ruegos y preguntas, como ruego dirigido al equipo de gobierno para que recogiese sus propuestas, habida cuenta, además, de que los propios concejales manifestaron su extrañeza ante su no inclusión en el apartado del orden del día dedicado a “mociones, ruegos y preguntas”.

Ninguno de estos tratamientos le había sido otorgado, sino que las propuestas habían sido incluidas en el punto cuarto del orden del día de la sesión, sin que luego se procediera a abrir debate ni votación.

El art. 91.2 ROF establece que todos los asuntos se debatirán y votarán por el orden en que estuviesen relacionados en el orden del día, con las excepciones previstas en el apartado siguiente -alterar el orden de los temas, o retirar un asunto cuando su aprobación exigiera una mayoría especial y ésta no pudiera obtenerse en el momento previsto inicialmente en el orden del día- no aplicables a este caso.

Las iniciativas presentadas por los concejales en la medida que afectaban a cuestiones de interés municipal no escapaban a la competencia del Ayuntamiento, cuando menos a los efectos de su debate y análisis en el seno del mismo.

Las razones expuestas llevaron a trasladar al Ayuntamiento de Valverde del Majano la resolución siguiente:

“Que se proceda a dirigir las sesiones ordinarias del pleno con arreglo a las reglas expuestas sobre el debate y votación de los asuntos incluidos en el orden del día de

las sesiones y las relativas a la calificación y tratamiento de las iniciativas de los concejales”.

Dicha resolución fue aceptada, según la comunicación recibida en esta Procuraduría del Común.

1.3.4. Derecho a la información y documentación

El acceso a la documentación e información de los miembros de las corporaciones locales ha sido el asunto de fondo que ha dado lugar a la formulación de resoluciones a diversos ayuntamientos en los expedientes que se citan a continuación: **Q/1971/03** Ayuntamiento de Cervatos de la Cueva (Palencia), **Q/1510/03** Ayuntamiento de Paredes de Nava (Palencia), **Q/1854/03** Ayuntamiento de Vega de Infanzones (León), **Q/1858/03** Ayuntamiento de La Adrada (Ávila), **Q/1995/03** Ayuntamiento de Sebúlcor (Segovia), **Q/1335/04** Ayuntamiento de Cármenes (León), **Q/1832/04** Ayuntamiento de Bocigas (Valladolid), **Q/2196/04** Ayuntamiento de Béjar (Salamanca), **Q/2285/04** Ayuntamiento de Coca (Segovia), **Q/9/05** Ayuntamiento de Boñar (León).

Si bien, cada uno de ellos pudiera tener una particularidad en la documentación concreta cuyo examen se había solicitado, con frecuencia las respuestas que se han recibido han excusado la exhibición de la documentación aludiendo al volumen de lo solicitado y a la escasez de medios existentes sobre todo en los municipios pequeños para atender las peticiones de los concejales.

Un ejemplo de estos casos fue el abordado en el expediente **Q/1078/04**, en el que se hacía referencia a la posible vulneración del derecho a la información de un vecino, integrante de la asamblea vecinal de un municipio de la provincia de Burgos, Cabezón de la Sierra, que funcionaba en régimen de concejo abierto.

De la respuesta municipal enviada a requerimiento de esta Institución se desprendía, tal y como afirmaba el autor de la reclamación, que no se habían resuelto las peticiones que había formulado por escrito, ni se le había facilitado la documentación requerida, basando la Alcaldía su postura en razones que, a juicio de esta Procuraduría, no debían impedir el ejercicio del derecho en cuestión.

Por un lado se aludía a la presentación de varios escritos firmados por el reclamante, haciendo hincapié en su extensión, argumento que no podía acogerse teniendo en cuenta que la presentación de escritos y la solicitud de información es uno de los derechos reconocidos a los vecinos, dándose la particularidad de que en este caso concurría además en el peticionario la condición de miembro de la Asamblea vecinal, asimilable a la cualidad de concejal de un ayuntamiento a los efectos del derecho que se examinaba.

Además de recordar los preceptos que con carácter general regulan el derecho de los miembros de las corporaciones locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos, en la resolución formulada por

esta Procuraduría se indicaba que la presentación por escrito de las peticiones de información de los miembros de la corporación ha de entenderse como la forma correcta de proceder, pues así se deduce de lo establecido en el art. 14 del ROF.

Este precepto, después de reconocer el derecho a la información en los mismos términos que el art. 77 LRBR, establece que el acceso a la información precisa de autorización del presidente, que habrá de solicitarse por escrito, entendiéndose concedida si no se adopta resolución o acuerdo en término de cinco días desde la fecha de la solicitud, concluyendo que la denegación ha de ser motivada y notificada en forma.

Tal formalidad supone un beneficio para el petionario, que puede así acreditar el ejercicio de su derecho, bien sea para que opere el silencio positivo, o bien para recurrir la denegación.

Este régimen general también tiene excepciones, pues no se precisa petición escrita del vocal ni es necesario que acredite estar autorizado por el Presidente para la consulta de documentación en los supuestos contemplados en el art. 15 del ROF.

Otra de las razones que expresaba el informe del Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra para denegar al reclamante el acceso a la información se basaba en la circunstancia de no haber formulado aquél ninguna pregunta en el espacio determinado para ruegos y preguntas en las sesiones de la Asamblea vecinal y, también, en el hecho de que cualquier vecino había tenido a su disposición los expedientes incluidos en el orden del día de la Asamblea desde la convocatoria de la sesión, sin que tampoco hubiera hecho uso de esta posibilidad el reclamante.

La finalidad de los concejales de obtener información puede alcanzarse de forma muy diversa, una de ellas mediante la formulación de preguntas al presidente o miembro de la corporación que por delegación del presidente ostente responsabilidades de gobierno y, otra, ejercitando el derecho de acceso a la documentación municipal.

El derecho a formular preguntas al alcalde en las sesiones que celebra asamblea vecinal integra un derecho distinto al reconocido en el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de la Ley de Bases de Régimen Local y, desde luego, el ejercicio o no del primero no excluye al segundo.

Además la legislación permite que la documentación que puedan consultar los concejales abarque toda aquella que obre en poder de los servicios de la corporación, no se limita a los expedientes que formen parte del orden del día de las sesiones, si bien es éste uno de los supuestos de acceso directo que no exige ni petición escrita ni autorización previa del presidente.

Este es el criterio seguido también por la jurisprudencia, como ejemplo se citaba una sentencia del Tribunal Supremo en la que declaraba que “si bien es cierto que la ley vincula el derecho a la información de los concejales a que su utilización tenga por finalidad el desarrollo de su función, sin embargo ni ésta queda limitada al estudio de los asuntos que figuren en el orden del día de los órganos de gobierno, ni desde luego es ajena a la misma el examen de la documentación que considere precisa para fundamentar sus intervenciones, siendo carga de la corporación probar que la finalidad perseguida no sea otra que obstruir su funcionamiento, elemento objetivo que no se puede considerar suficientemente acreditado porque la documentación que pretenda examinar tenga un cierto volumen”. (STS 28-5-97).

Para salvar las dificultades que conlleva el permitir la consulta de un número considerable de documentos, el alcalde puede ordenar, dentro de sus competencias, que la información se suministre de modo que no suponga una obstrucción al funcionamiento de la entidad.

La solicitud de autorización para tener acceso directo a la información que se relaciona pormenorizadamente (expedientes, actos, cuentas, etc.) no puede calificarse como un uso o abuso desmedido del derecho, no suponiendo tal proceder una práctica paralización o entorpecimiento de la administración ordinaria municipal si los peticionarios lo único que solicitan es el “acceso directo” a una información que no, necesariamente, ha de serles facilitada en bloque -lo que sí podría producir, en su caso, un efecto paralizante- sino que puede serles ofrecida paulatina y progresivamente. (STS de 8-11-1988), pero, en cualquier caso no puede dejar de facilitarse.

Puesto que el objeto de la consulta se refería al estado de las cuentas también se recordaba que la jurisprudencia ha reconocido el ejercicio del derecho de acceso en relación con libros de contabilidad, mandamientos de ingresos y pagos (STS 12-11-1999), actas de arcos (STS 8-2-1993).

Los motivos alegados por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra no constituían en opinión de esta Procuraduría ningún impedimento para que se facilitara el acceso a la documentación que habían solicitado.

La resolución que se formuló por esta Procuraduría hacía referencia al derecho de información como un derecho de exhibición o consulta del documento, mientras que la petición que el interesado dirigía al Ayuntamiento se refería a que se “*facilitase la siguiente información: existencia en caja a fecha 14-6-03, relación de deudores, relación de pagos pendientes y relación de expedientes pendientes de resolver*”.

Cierto que el derecho a la información no comprende la facultad de exigir que se elabore un documento inexistente, pero podía facilitarse al interesado la exhi-

bición del documento original o la copia del acta de arqueo y libretas bancarias, como se había enviado a esta Procuraduría.

En definitiva se resolvió que debía garantizarse a todos los miembros que integraban la Asamblea vecinal el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la información y documentación de acuerdo con los criterios expuestos, además de añadirse la necesidad de convocar y celebrar las sesiones ordinarias de esa Asamblea vecinal con la periodicidad preestablecida en el propio acuerdo que regía su funcionamiento y la conveniencia de observar el régimen de rectificación de las actas de las sesiones celebradas por la Asamblea Vecinal, cuestiones que se habían planteado también en el transcurso del expediente.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra.

1.3.5. Uso de locales por los grupos municipales

El uso de un local en las dependencias municipales por los concejales de los grupos políticos de la oposición ha seguido siendo motivo de reclamación durante el pasado ejercicio.

El art. 27 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 noviembre, exige que los diversos grupos políticos dispongan de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de los ciudadanos, así como de una infraestructura mínima de medios materiales y personales, siempre en la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local.

Cierto que este derecho de todos los grupos políticos que integran la corporación a disponer de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas, viene limitado o condicionado por las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad, limitación que también afecta a la puesta a disposición de una infraestructura mínima de medios materiales y personales, por lo que no se pueden dar reglas generales para la efectividad del derecho.

Se trata por tanto de un derecho condicionado por el espacio físico del que disponga el ayuntamiento para ubicar sus dependencias y servicios, sólo exigible cuando en la sede exista espacio disponible para estos despachos.

El expediente registrado con el número de referencia **Q/1315/04** se inició a partir de la presentación de un escrito por varios concejales del Ayuntamiento de Grijota, en la provincia de Palencia, que solicitaban la intervención de esta Procuraduría para que se les concediera el uso de un local en las dependencias municipales.

Al respecto señalaban estos concejales la existencia de algún despacho cuya utilización podía compatibilizarse con el uso que preveían hacer del mismo y

apuntaban también la posibilidad de realizar sus tareas en cualquier otro local de los situados fuera de la casa consistorial, a lo que añadían que únicamente precisaban la colocación de una mesa y un buzón para recibir las sugerencias de los vecinos.

Habiendo consultado esta Procuraduría del Común las razones en las que basaba la alcaldía la denegación, se manifestaba que dichos concejales no tenían la consideración de grupo político por no haber presentado ningún escrito en el plazo establecido (cinco días desde la constitución del Ayuntamiento) y, si bien admitían la inexistencia de un buzón, se les entregaba la correspondencia dirigida a su nombre, como también la recibida por correo electrónico.

La Ley 11/1999, de 21 de abril, añadió al art. 73 un tercer apartado que dedicó a los grupos políticos, apartado que fue modificado de nuevo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, y que indica en su actual redacción que “a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos”.

En la comunidad de Castilla y León éste es el régimen de aplicación directa, puesto que nada se ha dispuesto por la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, por lo que todos los plenos municipales deberían configurarse y funcionar a través de los grupos políticos.

Los requisitos para la constitución de los grupos políticos son simples:

- 1º) Escrito dirigido al presidente y suscrito por todos los integrantes del grupo, a presentar en la secretaría general dentro de los cinco días siguientes a la constitución del Ayuntamiento.
- 2º) Designación en él del portavoz y del suplente.
- 3º) Dación de cuenta al pleno en la primera sesión que celebre.

El escrito no es realmente una solicitud, sino simplemente una comunicación en la que pone en su conocimiento que se constituye el grupo y se designa portavoz; necesariamente ha de estar firmada por todos los miembros del grupo que de esta forma manifiestan su conformidad a la integración en el mismo.

Si bien este es el régimen legal establecido, la realidad puede ser distinta como ocurría en éste caso, pues es posible que en el plazo de cinco días desde la sesión constitutiva del ayuntamiento no se haya cumplido esta formalidad y los grupos políticos no hayan presentado ese escrito.

En este caso concreto no podía negarse que en la práctica estos concejales funcionaban como grupo, o al menos así se desprendía de algunas de las actas de sesiones plenarias, cuya copia habían aportado los mismos concejales, en las que se recogían intervenciones del portavoz del grupo municipal o bien se aludía a los concejales del grupo.

Si el único obstáculo para que se accediera a la petición de los concejales era la falta de las formalidades exigidas para su constitución como grupo político, se estimaba por esta Institución que debía concederse la utilización de un despacho siempre que las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local lo permitieran, máxime cuando lo único que solicitaban era la colocación de una mesa y un buzón.

Con estos antecedentes se resolvió que debía examinarse la petición de los concejales, con independencia de que en su momento no hubieran cumplido con la presentación del escrito de comunicación de su constitución como grupo político en el plazo establecido y de que pudieran hacerlo en ese momento.

El Ayuntamiento de Grijota no comunicó posteriormente a esta Procuraduría la postura adoptada frente a la resolución.

También el expediente **Q/2284/04** se centraba en la solicitud de algunos concejales del Ayuntamiento de Coca para que les fuera habilitado el uso de un local o despacho para el grupo, petición que había sido denegada porque no existía ninguno disponible.

Los concejales habían formulado a la vista de esta resolución una propuesta según la cual podían utilizar uno de los despachos a tiempo parcial, propuesta que no había obtenido contestación posterior, por lo que había sido reiterada en dos ocasiones antes de dirigirse a esta Institución.

Consultado el Ayuntamiento de Coca indicaba en su respuesta lo siguiente:

“Cuando emite una resolución anteriormente ha sido estudiada con detalle barajando todas las posibilidades, solicitar lo mismo varias veces sólo demuestra el interés del portavoz por colapsar el funcionamiento de esta Administración y, por supuesto resulta totalmente obvio no contestar algo que ya ha sido contestado por escrito y verbalmente”.

Sin embargo los escritos de los concejales no se limitaban a reproducir una petición ya resuelta, sino que exponían la posibilidad de compatibilizar el local citado con otras actividades que en él se llevaban a cabo.

Se entendía, por tanto, que la resolución no había podido devenir consentida y firme, precisamente porque los interesados habían manifestado su desacuerdo dentro del plazo impugnatorio mediante la presentación de un escrito, que pudo ser calificado como recurso de repo-

sición -aunque los peticionarios no le hubieran otorgado esa denominación-, o bien considerarse una petición nueva; y, por tanto, en cualquier caso, debió resolverse.

El transcurso del plazo establecido para dictar resolución no libera a la administración de su obligación de resolver expresamente las peticiones que se le dirijan, ni los recursos que ante ella se presenten.

Sin embargo, en el momento en que se estaba tramitando la queja en nada interesaría a los concejales la resolución de un recurso con arreglo a la situación existente en el tiempo en que se había presentado, por lo que se consideraba más adecuado que el Ayuntamiento resolviera las peticiones con arreglo a la situación presente, puesto que las mismas se habían reiterado en espera de una respuesta, como lo evidenciaba también la presentación de la reclamación ante esta Procuraduría.

Teniendo en cuenta que la obligación de resolver la petición manifestada en diversas fechas subsistía, por no tratarse de una petición idéntica a la inicialmente resuelta y por tratarse de una resolución que además no había adquirido firmeza, se instaba al Ayuntamiento de Coca a dictar resolución en los términos establecidos en el art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992.

En cuanto al fondo del asunto, puesto que la subordinación de este derecho a las posibilidades funcionales de la organización administrativa remite a una cuestión de orden práctico, debía examinarse en el caso concreto.

A título de ejemplo se citaba el supuesto resuelto por el Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 11-6-1990, que entendió que “de las pruebas obrantes en el expediente no resulta la imposibilidad que se alega, tanto en orden a la facilitación del local solicitado (...) por cuanto aunque es cierto que el local se utiliza para otros menesteres, cual el de la recaudación de impuestos, la realidad es que ello sólo tiene lugar la tarde de los viernes y ninguna otra misión ha resultado acreditada, con lo cual, dejando a salvo tales funciones, su ocupación era factible en aquellas fechas”.

Por tanto y, siendo la petición de los concejales la de utilizar el local en el tiempo que reste a los otros fines a los que se destina y, teniendo en cuenta que los otros usuarios no habían manifestado inconveniente al respecto, nada impedía que se autorizara su uso por el grupo municipal a tiempo parcial, pues precisamente siendo un local adecuado para cualquier fin, no debía excluirse el solicitado, previsto por el ordenamiento.

Estas razones llevaron a considerar que no podía incumplirse la obligación de contestar por escrito expresamente a los concejales peticionarios, por lo que se acordó resolver que debía notificarse a los interesados la respuesta oportuna teniendo en cuenta los criterios expuestos.

El Ayuntamiento de Coca no manifestó su parecer ni a favor ni en contra de aceptar la resolución que le fue dirigida.

A diferencia de lo regulado en el art. 27 que establece, sin más limitación que las posibilidades funcionales de la organización administrativa, la necesidad de que los diversos grupos políticos dispongan en la sede de la corporación de un despacho, el art. 28 ROF reconoce el derecho de los mismos al uso de los locales de la corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población, supeditándolo, por las necesidades de organización del trabajo del propio ayuntamiento, al régimen de uso que establezcan el alcalde o concejal encargado.

La efectividad de este derecho se examinó en el expediente **Q/686/04**, en el que fue necesario indicar al Ayuntamiento de Boceguillas (Valladolid) que convendría establecer el régimen de uso de los locales de la Corporación por parte de los grupos políticos, con la finalidad y limitaciones establecidas en el citado art. 28 del RD 2568/1986, aunque no se obtuvo respuesta a la resolución anterior.

1.3.6. Modificación de propuesta de inversión incluida en plan provincial de obras y servicios

La reclamación **Q/1034/04** cuestionaba el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de La Seca para proponer las inversiones incluidas en los planes provinciales aprobados por la Diputación Provincial de Valladolid para el ejercicio 2004.

Tras el análisis de la documentación obrante en el expediente tramitado por esta Procuraduría fueron detectadas las siguientes irregularidades que podían achacarse a la actuación municipal:

1. Remisión del escrito del Alcalde de 4-11-2003. Podía vulnerar la convocatoria de audiencia (*BOP* de 28 de junio de 2003) que establecía como fecha límite el día 30-9-2003 para la recepción de la relación de obras y que exigía certificación de acuerdo plenario.

2. Modificación de la inversión por acuerdos plenarios de 16-2-2004 y 31-3-2004. Podía vulnerar las bases para la ejecución de las obras (*BOP* de 1 de diciembre de 2003) ya que no se acreditaban causas sobrevenidas no existentes en el momento de la exposición pública de los planes. Además, las mismas bases, establecían que, excepcionalmente, podía solicitarse modificación de la inversión.

3. Inexistencia de certificaciones de acuerdos plenarios por los que el Ayuntamiento se comprometiera a incluir en los presupuestos la financiación necesaria. Podía vulnerar la convocatoria de audiencia.

4. Respecto de determinado acuerdo plenario habían sido expedidas dos certificaciones con distinto

contenido, lo que ponía de manifiesto la necesidad de extremar la diligencia para evitar estos errores.

La resolución que se envió al Ayuntamiento de La Seca indicaba que, en actuaciones sucesivas, debía extremarse la diligencia en el cumplimiento de las formalidades exigidas por las bases de las convocatorias de las subvenciones a las que pretendiera acceder.

En cuanto a la Diputación Provincial de Valladolid, se habían detectado las siguientes irregularidades:

1. Admisión del escrito del Alcalde. Podía vulnerar la convocatoria de audiencia que establecía una fecha límite para la recepción de la relación de obras y que exigía certificación de acuerdo plenario.

2. Modificación de la inversión. Podía vulnerar las bases para la ejecución de las obras ya que no se acreditaban causas sobrevenidas no existentes en el momento de la exposición pública de los planes.

3. Inexistencia de acuerdo plenario de la Diputación acordando el cambio solicitado por el pleno.

4. Inexistencia de certificaciones de acuerdos plenarios por los que el Ayuntamiento se comprometía a incluir en los presupuestos la financiación necesaria.

Por tanto, se estimaba que el acuerdo de esa Diputación Provincial de fecha 26-3-2004 podía haber incurrido en un vicio de anulabilidad al haberse infringido las normas citadas, según el art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, si bien, de acuerdo con los criterios establecidos en los arts. 66, el principio de conservación de los actos cuyo contenido no varíe, y 67 de la misma Ley, la posibilidad de convalidación de los actos anulables, podía adoptarse por el pleno de la Diputación un nuevo acuerdo que convalidara el aludido de fecha 26-3-2004.

Por lo expuesto se remitió a la Diputación Provincial de Valladolid la resolución siguiente:

“Que se proceda a examinar la validez del acuerdo del Pleno de esa Diputación Provincial de fecha 26-3-2004, en virtud del cual se autoriza la modificación de la inversión propuesta por el Ayuntamiento de La Seca y se estudie la posibilidad de convalidar el mismo de conformidad con los criterios citados.

Que, por parte de esa Administración, se proceda, en actuaciones sucesivas, a verificar el cumplimiento por parte de los ayuntamientos de las formalidades exigidas por las bases para la ejecución de las obras y servicios incluidos en los planes provinciales de cooperación”.

A fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta a las resoluciones formuladas a ambas administraciones.

1.4. Contratación administrativa

1.4.1. Cómputo del plazo de ejecución del contrato

El expediente de referencia **Q/631/04** se inició con motivo de la recepción de un escrito que denunciaba un defecto en el cómputo del plazo de ejecución de las obras de construcción de un aparcamiento subterráneo en Palencia.

El reclamante indicaba que se había modificado el criterio utilizado hasta el momento para determinar el plazo de ejecución del contrato, después de que se hubieran aprobado sucesivas prórrogas.

En la respuesta que el Ayuntamiento de Palencia remitió a esta Procuraduría del Común reconocía “*ser ciertas todas las fechas indicadas en el escrito relativas a aprobación del proyecto y acuerdos municipales de incrementos de plazo de las obras*”, al tiempo que se exponían las razones de carácter técnico que habían justificado la ampliación del plazo de ejecución inicialmente previsto.

Las circunstancias que habían justificado la autorización de las prórrogas no eran objeto de debate, la cuestión se centraba en determinar el día inicial del cómputo del plazo y las prórrogas sucesivamente concedidas, respecto de lo que se informaba por el Ayuntamiento de Palencia lo siguiente:

“Dado que los acuerdos adoptados no especificaban fecha exacta fin de obra, sino que ampliaban el plazo establecido en el proyecto de obras, en días concretos, se procede a establecer un calendario, considerando la asesoría de la Corporación que si bien a efectos del Texto Refundido de la Ley de Contratos la fecha que establece que el inicio del cómputo es normalmente el acta de comprobación de replanteo, se aprecia en el expediente la imposibilidad material de que dicha fecha sea la adecuada, en atención a que el plan de seguridad y salud de las obras no se encontraba aprobado y sin cuya aprobación, ninguna obra puede ser iniciada y ello a los efectos de cumplir con el adecuado nivel de protección de salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, garantizándose con él la adecuada salvaguarda de los trabajadores, conforme determina el art. 7.2 del RD 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las Obras de Construcción, en desarrollo de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales”.

El art. 142 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no ofrece dudas cuando establece que la ejecución del contrato de obras comenzará con el acta de comprobación del replanteo. A tales efectos, dentro del plazo que se consigne en el contrato, que no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización, salvo casos excepcionales justificados, el servicio de la Administración encargada

de las obras procederá, en presencia del contratista, a efectuar la comprobación del replanteo hecho previamente a la licitación, extendiéndose acta del resultado, que será firmada por ambas partes interesadas, remitiéndose un ejemplar de la misma al órgano que celebró el contrato.

El pliego de condiciones técnicas que había regido el concurso para la construcción del aparcamiento establecía que el plazo de ejecución de las obras sería el ofertado por el concesionario, que no podrá exceder de dieciocho meses, plazo que se iniciaría al día siguiente de la firma del acta de comprobación del replanteo.

El acta de comprobación del replanteo debía firmarse dentro de los treinta días siguientes a la notificación del contratista de haberse informado favorablemente los proyectos de ejecución por los técnicos municipales y aprobado por resolución de Alcaldía.

El hecho de haberse tomado como referencia para el cómputo del plazo de ejecución de la obra el momento de recepción por el contratista del plan de seguridad y salud se había debido a la demora en la elaboración y aprobación de este estudio.

La exigencia de la elaboración del plan de seguridad y salud impuesta por la Ley 31/95, de 8 de noviembre, y el RD 1627/1997, de 24 de octubre, es indiscutible desde el punto de vista de su obligatoriedad, sin embargo su elaboración debe hacerse por el promotor en fase de redacción del proyecto, por tanto antes de firmarse el acta de comprobación del replanteo y no después, como había ocurrido en este caso.

El pliego de condiciones técnicas que había regido el concurso para la construcción del aparcamiento establecía que el concesionario debería nombrar un director de obra, que debía ser técnico competente, que llevara la plena responsabilidad del buen fin de su ejecución. Asimismo debía dar cumplimiento al RD 1627/97, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y de Salud en las Obras de Construcción, siendo de su cuenta el coordinador durante la ejecución, cuando sea preceptivo, debiendo proponerlo para su nombramiento por el Ayuntamiento con la suficiente antelación para que pueda nombrarse e informar el plan de seguridad de la constructora y aprobarse dicho plan, antes del plazo para firmar el acta de replanteo.

El mismo pliego especificaba que el concesionario debía presentar en los treinta días siguientes a la notificación de la adjudicación los proyectos de ejecución completos que incluían, además de otros documentos, el estudio de seguridad y salud.

Del informe se desprendía que el acta de comprobación del replanteo había sido firmada antes de haberse aprobado el estudio de seguridad y salud, en contra de los preceptos legales y cláusulas del pliego de condiciones.

La inobservancia de este criterio debió ser corregida en su momento y el posible incumplimiento del plazo de ejecución pudo dar lugar a las consecuencias establecidas en el RDLeg 2/2000, según el mismo fuera imputable al contratista o a la Administración, sin perjuicio de lo cual, se estimó oportuno resolver que debía velarse en el futuro por la elaboración del estudio de seguridad salud en fase de proyecto y antes de la firma del acta de replanteo, determinando ésta el inicio del cómputo del plazo de ejecución establecido en el contrato, resolución que fue aceptada por el Ayuntamiento.

1.4.2. Utilización del procedimiento negociado con carácter de urgencia

El expediente de contratación de la obra de reordenación y acondicionamiento de un tramo de carretera en Frómista (Palencia) fue objeto de análisis con motivo de la presentación de la queja **Q/2269/03**.

El reclamante afirmaba que la empresa había resultado adjudicataria de la obra por un precio inferior al que luego se había abonado, según constaba en la certificación de la liquidación, cantidad que, por otra parte, se había ofrecido también por otra de las empresas que habían concurrido a la licitación.

En el informe procedente del Ayuntamiento de Frómista se indicaba lo siguiente:

“El Ministerio de Fomento había aprobado un convenio con este Ayuntamiento durante el ejercicio 2003 para el acondicionamiento de la travesía de la antigua N-611. Durante el año 2003 había que gastar obligatoriamente 60.000 € antes del 31 de octubre, si no se perdían.

Se realiza un procedimiento negociado de urgencia sin publicidad por razón de la cuantía. Se remiten invitaciones a tres empresas de las cuales presentan propuestas dos. La obra se adjudica por decreto de Alcaldía en el mes de octubre por una cuantía de 58.800 €.

La empresa adjudicataria nos presenta la factura correspondiente para poder entrar en plazo, pero como la cuantía era inferior a los 60.000 € que nos correspondían se encarga más obra de la que estaba en el proyecto para no perder esos 1.200 € de diferencia”.

La base normativa del procedimiento negociado sin publicidad se halla 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 (TRLCAP), concretamente en el art. 141 para el contrato de obra pública.

El apartado g) del citado art. 141 de esta norma establece el límite máximo para poder utilizar el procedimiento negociado por razón de la cuantía en 60.101, 21 €, en lo que al contrato de obras se refiere.

Para la posible utilización del procedimiento negociado por razón de la cuantía han de concurrir dos requisitos: 1º) que el contrato no sea superior a 60.101, 21 €, y 2º) que no se supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad local. Efectivamente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), en origen estableció este segundo límite en el 5 por 100, más tarde la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), lo redujo al 2 por 100 y después, el TRLCAP lo ha fijado en el 10 por 100. Ambos requisitos han de cumplirse conjuntamente.

En este caso nada se indicaba respecto al cumplimiento del segundo de los requisitos mencionados y, sin embargo, se justificaba la utilización del procedimiento negociado por razones de urgencia, teniendo en cuenta que la financiación de la obra se pretendía realizar mediante una subvención cuyo plazo estaba próximo a expirar.

La urgencia en materia de contratación administrativa supone una mayor amplitud de poderes para la administración, de ahí que la contratación directa y con mayor motivo la contratación directa urgente “ostenta un carácter absolutamente excepcional, con exigencia de unos requisitos precisos”. (STS 30-5-2000).

El art. 141 del TRLCAP concreta tales requisitos o límites en el apartado c) cuando dispone que puede utilizarse el procedimiento negociado sin publicidad previa cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución que no pueda lograrse por el procedimiento de urgencia regulado en el art. 71 o por aplicación de los plazos de publicidad en el *DOCE* previstos para los casos de urgencia.

De este precepto se desprende que la urgencia debe provenir de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, por lo que si se trata de hechos previsibles o de hechos que actualmente revistan urgencia, pero que ello obedeciera a una falta de diligencia o incluso a una negligencia de la administración, no puede aplicarse el procedimiento negociado, al menos no por esta causa.

La jurisprudencia entendió que había existido urgencia en un caso en el que, por ejemplo, una diputación provincial había otorgado una subvención a un ayuntamiento para ejecutarla en brevísimo plazo - escasos días-, plazo tan fugaz que no podía emplearse la tramitación urgente, así el Tribunal Supremo declaró en la sentencia de 25-3-1998 que “la Diputación Provincial sólo dio de plazo unos escasos días para resolver la adjudicación del contrato, so riesgo de perder la subvención ofrecida, por lo cual los intereses municipales (que deben ser servidos por la Corporación Municipal) reclamaban la ejecución de las obras por administración”.

Ahora bien, entendía esta Procuraduría que lo que no podía hacer la Corporación es dejar transcurrir el tiempo del plazo otorgado para contratar y cuando se aproxima el final de ese límite temporal contratar la obra por el procedimiento negociado por razones de urgencia.

En el caso examinado por el Tribunal Supremo en la sentencia de 28-10-1992, en el que no era posible la contratación directa por razón de la cuantía (art. 88.3 Ley 7/1985) se invocaron razones de urgencia que llevaron a excepcionar el sistema de subasta y acudir al concierto directo, pero el Tribunal entendió que no habían existido tales circunstancias de urgencia, ya que “la urgencia meramente subjetiva, causada por el retraso hasta el año 1989 de una ejecución ya prevista desde 1986 no permite considerar urgente -en forma objetiva- lo que antes no lo era ya que, de aceptarse tal criterio, podría quedar al arbitrio subjetivo lo que la norma configura como necesidad apremiante o circunstancia imprevisible, con la posibilidad de alterar los procedimientos de selección previstos como garantía del interés público”.

En lo concerniente a los presupuestos formales de contratación por procedimiento negociado por razones de urgencia, la Ley exige en primer lugar que quede justificada en el expediente la imperiosa urgencia y, en segundo lugar, que siempre que fuere factible se consulte previamente a tres empresas capacitadas para la ejecución del contrato, fijando con la seleccionada el precio del mismo.

En caso de no quedar acreditada precisamente en el expediente la imperiosa urgencia la contratación deviene ilegal, así lo afirma la STS 12-5-2000: “... además, el simple hecho de la «urgencia» no basta para que, sin más, quede legitimada una sustitución de un sistema de adjudicación por el de la adjudicación directa, sin el cumplimiento de aquellos requisitos, que no constan cumplimentados, lo que ha de conllevar a la anulación de los mencionados acuerdos, según recogieron ya sentencias de esta Sala como las de 17 de junio y 28 de octubre de 1992”.

Además de esa consulta al menos a tres empresas es obvio que el contrato se ha de adjudicar a la que mejor oferta presente, de tal manera que si a pesar de consultar a tres empresas luego se adjudica el contrato a quien no ofreció la mejor proposición, dicha contratación resulta inválida. (STS 17-4-1990).

En este caso resultaba que la obra se había adjudicado a la empresa que había presentado la oferta económica más ventajosa, a la que después se le había encargado realizar más obra para evitar el reintegro de una parte de la subvención.

A este respecto se precisó que las obras complementarias deben preverse en un nuevo proyecto al margen del inicial, el cual no se modifica, dando lugar a un contrato diferente, sin perjuicio de que en determinados casos pueda adjudicarse directamente al mismo contratista.

Las obras complementarias no están por tanto previstas en el proyecto principal, siendo objeto de un proyecto distinto, jugando en la distinción un papel de primer orden los informes técnicos y debiendo analizarse caso por caso, pero sólo las obras complementarias que sean necesarias pueden ser objeto de negociación con el contratista de la principal.

El art. 141 d) del TRLCAP establece la posibilidad de confiar las obras accesorias o complementarias al adjudicatario de la obra principal, pero para ello es preciso que concurren unos requisitos que el propio precepto establece; las obras que no cumplan estos requisitos han de ser objeto de un contrato independiente.

Cuando se trate de obras complementarias que no figuren en el proyecto ni en el contrato, pero que resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas y su ejecución se confíe al contratista de la obra principal, de acuerdo con los precios que rigen para el contrato primitivo o que, en su caso, fuesen fijados contradictoriamente, deberán concurrir los siguientes requisitos respecto del contrato principal:

1. Que las obras no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar inconvenientes mayores a la Administración o que, aunque se puedan separar de la ejecución de dicho contrato, sean estrictamente necesarias para su ejecución.

2. Que las obras complementarias a ejecutar definidas en el correspondiente proyecto estén formadas, al menos, en un 50 por 100 del presupuesto, por unidades de obra del contrato principal.

3. Que el importe acumulado de las obras complementarias no supere el 20 por 100 del precio primitivo del contrato.

Estos trabajos accesorios o complementarios constituyen una institución similar a la modificación del contrato, pero a diferencia de los modificados normales de un contrato preexistente, en primer lugar, no existe la posibilidad de utilizarlos separadamente de las obras anteriores, sino que tienen con ellas una vinculación técnica o económica que hacen imposible su separación, en segundo término, han de ser necesarios en relación con el proyecto inicial y, finalmente, su adjudicación y ejecución separada e independiente de las obras o trabajos iniciales causaría dificultades (Dictámenes del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 1983, 24 de julio de 1985 y 2 de abril de 1992).

En el caso examinado en este expediente, del informe que se había remitido por el Ayuntamiento de Frómista se deducía que el encargo de obras accesorias al adjudicatario no había obedecido a su consideración de obras necesarias respecto del proyecto inicial, ni su necesidad se había originado por la aparición de circunstancias imprevistas de carácter técnico, sino que tenía por objeto la finalidad de evitar el retorno de una parte de los fondos al ente provincial.

Se consideró, según lo expuesto, que hubiera sido más correcto haber iniciado el procedimiento de devolución de la parte de la subvención no invertida en la financiación de la obra.

Sin perjuicio de esa infracción de las formalidades administrativas, subsistiría el derecho del contratista al cobro de la cantidad correspondiente a la obra realmente ejecutada, pues admitir lo contrario supondría un enriquecimiento injusto de la administración, como reiteradamente tiene declarado nuestro Tribunal Supremo.

No obstante haberse realizado las obras en interés del municipio, debía tenerse en cuenta la observancia rigurosa de las formalidades legales, razones que llevaron a esta Procuraduría a formular la siguiente resolución:

“Que en lo sucesivo se tengan en cuenta las normas legales expuestas sobre contratación administrativa que posibilitan la aplicación del procedimiento negociado por razones de urgencia y la adjudicación de obras complementarias al contratista de la obra principal”.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Frómista.

1.4.3. Acreditación por los contratistas del requisito relativo al cumplimiento de las obligaciones tributarias

El autor de la queja **Q/1895/03** denunciaba la adjudicación definitiva de algunos contratos con carácter previo a la presentación de toda la documentación acreditativa de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los contratistas, circunstancia ésta que se había producido en algunos de los contratos suscritos por el Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra (Soria).

En respuesta a la solicitud de información que se dirigió a ese Ayuntamiento con motivo de la admisión a trámite de la queja se remitió a esta Procuraduría una copia de los expedientes sobre los que versaba la reclamación, de cuyo examen se desprendía que efectivamente la adjudicación había sido aprobada por el pleno antes de haberse completado la presentación de documentación por los adjudicatarios.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tanto en su primitiva como en su actual redacción, establece como causa de prohibición de contratar en su art. 20 f) la circunstancia de no hallarse las empresas al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El art. 80.2, letra e), de la redacción primitiva de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas exigía a todos los licitadores que acompañasen a su proposición los documentos que acreditasen hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La Ley 53/1999, de 28 de diciembre, vino a dar nueva redacción al art. 80 de la Ley de Contratos de las Admi-

nistraciones Públicas, hoy incorporado como art. 79 del Texto refundido aprobado mediante RDLeg 2/2000, de 16 de junio, sustituyendo la necesidad de que todos los licitadores acompañasen a su proposición los documentos acreditativos del cumplimiento de las obligaciones tributarias por una declaración responsable, disponiendo que la justificación acreditativa de tal requisito -hallarse al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias- debe exigirse antes de la adjudicación a los que vayan a ser adjudicatarios del contrato, a cuyo efecto se les concederá un plazo máximo de cinco días hábiles (art. 79.2, letra b).

La cuestión fundamental que se planteaba en el presente expediente, consistía en determinar la fecha a la que había de referirse la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece una serie de requisitos y prohibiciones para contratar con las Administraciones Públicas, que claramente vienen referidos al momento de la adjudicación o celebración del contrato, entre los que figura -art. 20 letra f)- hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes.

Este requisito negativo o prohibición de contratar está referido al momento de la adjudicación del contrato pues así lo demuestra tanto el encabezamiento del propio art. 20 de la Ley -en ningún caso podrán contratar con la Administración-, como el art. 22, al declarar nulas de pleno derecho las adjudicaciones a favor de personas que se hallen comprendidas en alguno de los supuestos del art. 20 y, por tanto, en el de la letra f).

El principio básico sentado de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social en el momento de la adjudicación o celebración del contrato ha de completarse con el examen de las normas que a la acreditación de este requisito dedican tanto la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (art. 79) como su Reglamento General de 12 de octubre de 2001.

El art. 16.3 del Reglamento fija un período de validez de las certificaciones de seis meses, por tanto, si en el indicado período está comprendida la fecha de adjudicación del contrato no será posible requerir al interesado para que aporte certificación de fecha más próxima a la del acto de adjudicación.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la acreditación del requisito de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social ha de venir referida a la fecha de adjudicación o celebración del contrato o, lo que es más exacto, a una fecha inmediata anterior a la adjudicación, teniendo en consideración que la doctrina y la jurisprudencia coinciden en señalar que estos plazos son fundamentalmente para garantía del licitador y que

su incumplimiento sólo supone una irregularidad no invalidante.

Sentado esto debe determinarse si, de acuerdo con lo establecido en el art. 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, debe considerarse subsanable cualquier omisión o error en la documentación administrativa a que se refiere el art. 79.2 de dicha Ley, incluso la omisión global de la documentación administrativa.

Conforme a lo indicado y con arreglo al art. 81.2 del Reglamento habrá omisiones o defectos subsanables e insubsanables, por lo que no todo error será subsanable, lo que dependerá de su naturaleza.

La cuestión relativa a que el cumplimiento del art. 79 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas pueda ser eludido por la vía del art. 81.2 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha sido abordada por la Junta Consultiva de Contratación para sentar una conclusión negativa en los informes de 10 de noviembre de 1997 (expedientes 37/97 y 44/97) y de 11 de abril de 2000 (expediente 6/00), basándose en el mayor rango de los preceptos legales sobre los reglamentarios.

Como resumen de su doctrina puede concluirse que la terminología del art. 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no ha supuesto alteración en la regulación anterior de la subsanación de errores, omisiones o defectos, de la documentación presentada, salvo la acentuación de su carácter preceptivo, sin que, por la vía del art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pueda eludirse el cumplimiento del art. 79 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La Junta consultiva de contratación ha sostenido también que la expresión “defectos u omisiones subsanables”, utiliza la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados que, por tanto, no puede ser sustituida, a nivel interpretativo, por una enumeración exhaustiva de los posibles errores, defectos u omisiones que se pueden apreciar, añadiéndose que “en este sentido sólo pueden sentarse criterios generales que sirvan para considerar como subsanable el defecto cuando no afecte al cumplimiento del requisito en sí, sino a su acreditación”. En este extremo hay que remitirse a informes anteriores de esta Junta que, aunque referidos al art. 101 del Reglamento General de Contratación del Estado, son perfectamente trasladables al art. 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (informes de 8 de octubre de 1996, 14 de julio y 10 de noviembre de 1997, 30 de junio de 1999 y 11 de abril de 2000 – expedientes 56/96, 26/97, 37/97, 44/97, 22/99 y 6/00).

En los casos a los que se refería esta reclamación la documentación se había completado después de la adjudicación, aunque parecía que los requisitos concurrían a

la fecha de la misma, por lo que el defecto se habría subsanado, pese a lo cual se consideró oportuno formular al Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra la siguiente resolución:

“Que se extirpe el cumplimiento del art. 79 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, conforme al cual los licitadores deben efectuar la justificación acreditativa del requisito de hallarse al corriente en el pago de sus obligaciones tributarias a los que vayan a ser adjudicatarios del contrato antes de la adjudicación, a cuyo efecto se les concederá un plazo máximo de cinco días hábiles, sin que pueda eludirse su cumplimiento por la vía de subsanación de defectos”.

El Ayuntamiento manifestó su postura favorable a aceptar la resolución, lo que determinó el archivo del expediente.

1.5. Participación ciudadana

1.5.1. Cuestiones de procedimiento

A lo largo de este ejercicio se han seguido recibiendo reclamaciones sobre la ausencia de respuesta de los ayuntamientos a las solicitudes o escritos presentados por los ciudadanos, por lo que se ha vuelto a recordar el deber que pesa sobre la administración local de resolver en todo caso las peticiones que le dirijan los administrados.

En ocasiones incurren los solicitantes en un error a la hora de determinar el órgano competente para resolver el asunto que plantean, como ocurría en el expediente registrado con la referencia **Q/1606/03**. El interesado continuaba esperando una notificación del Ayuntamiento de Rucandio (Burgos) porque había dirigido dos escritos al mismo, aunque conocía la resolución dictada por el órgano competente, la Junta de Castilla y León, Servicio Territorial de Medio Ambiente, a quien le habían sido remitidos ambos escritos.

Ante los supuestos de error del administrado sobre el órgano competente para resolver la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992 también ha adoptado sus previsiones, 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.

De la aplicación de la norma anterior resultaba que, por tratarse de una reclamación relativa a la inclusión de unas fincas en un coto de caza, la administración municipal independiente de la autonómica, debía 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 a su remisión que, por otro lado, no había sido comunicada al reclamante.

Para evitar este tipo de confusiones en actuaciones sucesivas se indicó al Ayuntamiento de Rucandio la conveniencia de proceder conforme a las normas expuestas, aunque después no manifestó su postura frente a dicha resolución.

1.5.2. Uso de los locales cedidos a las asociaciones

El expediente **Q/1044/04** se inició con la recepción de un escrito de queja en el que manifestaban los reclamantes su disconformidad frente a la negativa del Ayuntamiento de Pozaldez (Valladolid) a autorizar la celebración de unos actos festivos en conmemoración del centenario de la fiesta del árbol, denegación que se había basado en la participación de una persona en los actos programados.

Si bien en la respuesta que remitió el Ayuntamiento se indicaba que contaban con la autorización, de la documentación que se adjuntaba se desprendía que se condicionaba aquélla a un cambio en la programación, para evitar la participación de uno de los intervinientes.

Los reclamantes señalaban que se había constituido una comisión para organizar el acto cultural de la que formaban parte dos concejales en representación del propio Ayuntamiento, entre otros colectivos y particulares y que el programa había sido aprobado por unanimidad con la presencia de la representación municipal.

Respecto de la cesión de uso de locales municipales a las asociaciones, el art. 233 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y Funcionamiento de las Entidades Locales (ROF), prevé que dichas asociaciones puedan acceder al uso de los medios públicos municipales, especialmente a los locales, advirtiéndole que en estos casos serán responsables del trato dado a sus instalaciones.

Sin embargo la condición impuesta a la asociación se refería a la participación de una persona, participación que ya se había aprobado en el programa del acto, por lo que esta medida no parecía congruente con lo dispuesto por el citado art. 233 ROF sobre la responsabilidad de los usuarios (asociaciones) del trato que den a los locales e instalaciones que les son cedidas por el Ayuntamiento.

No cuestionaba esta Procuraduría el contenido de un programa de un acto cultural, cuestión que carecía de contenido jurídico, razón por la cual, una vez aprobado el programa con el asentimiento de la representación municipal, tampoco debía tenerse en cuenta a la hora de autorizar el uso de un local municipal.

Por este motivo se indicó al Ayuntamiento de Pozaldez que se permitiera la celebración del acto cultural previsto, sin subordinar la autorización a la modificación del contenido del programa, una vez que éste había sido

aprobado con el consentimiento además de la representación del Ayuntamiento. La resolución fue aceptada.

1.5.3. Entrega de copia de documentación a los vecinos

La falta de entrega a un vecino de la copia de un acta del pleno del Ayuntamiento de Sebúlcor (Segovia) dio lugar a la queja **Q/1975/03**; la copia solicitada se refería a una sesión en la que se había abordado la presunta ocupación de un camino.

El art. 18.1.e) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local proclama el derecho de los vecinos a ser informados en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 CE, y en los arts. 69.1 y 70, apartados 1 y 3, del mismo Cuerpo legal; en el mismo sentido se pronuncian los arts. 207, 227 y 230 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

El art. 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, dispone que las sesiones del pleno de las Corporaciones locales son públicas, en concordancia con ello, el mismo precepto reconoce a todos los ciudadanos el derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105 b) de la Constitución. La denegación de este derecho deberá verificarse mediante resolución motivada.

Dicho precepto se reitera en el art. 207 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF): Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales y de sus antecedentes.

Como consecuencia de ello, si se predica legalmente el carácter público de las sesiones plenarias, no existe obstáculo alguno para que los vecinos, en su condición de tales, puedan obtener copia simple informativa del acta de la sesión.

Este derecho de acceso a los documentos que tengan carácter público se reconoce sin especiales exigencias de legitimación, así el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no limita a los interesados el acceso a los archivos y registros públicos, salvo que contengan datos referentes a la intimidad de las personas, o concurren otras circunstancias específicas que no se daban en este supuesto.

Al contrario, la normativa expuesta posibilita la obtención de copias de las sesiones, las cuales, siendo públicas, no tiene sentido que los acuerdos que en ellas se adopten no se faciliten a los vecinos.

En consecuencia se formuló al Ayuntamiento de Sebúcor una resolución para que en el futuro se tuvieran en cuenta los criterios legales expuestos para facilitar a los vecinos que lo solicitaran la copia de las sesiones plenarias que reclamaran, habida cuenta de que en este caso ya se había conseguido la copia por el solicitante.

El Ayuntamiento no comunicó su postura ante dicha resolución.

2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

2.1. Bienes Municipales

El régimen jurídico protector del patrimonio de los entes locales- bienes demaniales, comunales y patrimoniales- se asienta sobre el principio de autotutela administrativa, conforme al cual corresponde a las entidades locales en su calidad de administración pública el ejercicio de acciones dirigidas a la defensa de su patrimonio.

Esta defensa se lleva a cabo por medio de unas técnicas o reglas especiales que son manifestación del citado principio de autotutela, sirviendo para garantizar la defensa de su patrimonio.

La Administración está capacitada para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, estando exenta de la necesidad común a los demás sujetos de recabar la tutela judicial, es más no solo tiene el derecho de defender sus bienes, sino que, en realidad, tienen la obligación de ejercitar tal defensa.

La actuación del Procurador del Común se ha centrado en la vigilancia y control de las entidades locales para que éstas actúen una vez se recibe una denuncia de que existe una posible usurpación de terreno público o tienen conocimiento de estos hechos por cualquier otro medio, usando los mecanismos legalmente establecidos.

2.1.1. Bienes de dominio público

En la queja número **Q/787/04**, un vecino de la localidad de San Martí de Valvení (Valladolid) denunciaba la presunta ocupación de suelo público, debido al derribo y nueva construcción de una vivienda. Tal ocupación provoca el estrechamiento de la calle impidiendo el paso a determinados vehículos y afectando de forma considerable la vida diaria de los habitantes de la zona.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, el mismo nos hace saber las actuaciones llevadas a cabo desde el año 2000, llegándose a efectuar un deslinde con la asistencia técnica del SAM, a raíz de las primeras denuncias, efectuándose al respecto un informe sobre petición de licencia de obras, valoración de parcelas para permutas, apeo o marcado de alineaciones oficiales e informe sobre posible invasión de suelo público. Por ello, la construcción del inmueble del número 6 de la C/ Cristo se ha

llevado a cabo siguiendo las indicaciones del SAM y, sobre todo, del resultado del deslinde ejecutado, por lo que ha de inferirse que no existe una ocupación ilegal por parte de la construcción del nº 6.

Esta Institución se dirige a la Diputación Provincial de Valladolid la cual, tras girar visita de inspección a dicha calle, nos hace saber:

“Que se han ejecutado obras en ambas parcelas que forman el estrechamiento de la calle, desconociéndose si las actuales alineaciones coinciden con las anteriores de cada una de las dos parcelas. Dada la escala y la poca resolución del plano de Delimitación de Suelo Urbano en el que se fijan las alineaciones oficiales no es posible determinar éstas con la precisión requerida por algunos habitantes del municipio, si bien la base en que se fundamentan las opiniones de algunos residentes es poco técnica al argumentar que antiguamente por la calle del Cristo pasaban tractores con remolque, y hoy en día eso no es posible. Se desconoce si el Ayuntamiento ha solicitado informes con respecto a la alineación de la parcela situada en el número 3, la cual puede haber cometido una infracción urbanística al realizar obras sin ajustarse a las alineaciones oficiales”.

A la vista de lo expuesto y, una vez analizada la documentación que figura en las dependencias de esta Procuraduría, el problema se centra principalmente en la construcción del nº 3 de la C/ El Cristo, con independencia de que, aunque la construcción del nº 6 no usurpa terreno de dominio público (o al menos no consta) y ha respetado la alineación marcada en su día, produce un importante estrechamiento de la vía.

Debe tenerse en cuenta que toda licencia urbanística es un acto administrativo de autorización, cuyo objeto y finalidad es comprobar si la actuación proyectada por el interesado se ajusta a las exigencias del interés público urbanístico, previstas y reguladas en la legislación vigente. Es, pues, la licencia urbanística un acto reglado, por lo que se deberá conceder o denegar la licencia, necesariamente, según que la acción o actividad pretendida se ajuste o no a la ordenación aplicable, que en todo caso es la vigente al tiempo de dictarse la resolución procedente, si ésta se dicta dentro del plazo previsto legalmente. Este carácter reglado de las licencias urbanísticas municipales determina que no se puedan crear alineaciones o retranqueos al margen de lo establecido en la concreta planificación urbanística aplicable al caso.

Por todo ello se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

“Se proceda a la comprobación de que la construcción situada en el número 3 de la calle del Cristo dispone de la correspondiente licencia municipal y de que la misma se ajusta a las alineaciones oficiales recabando para ello los informes técnicos que resulten necesarios.

Proceder, en su caso, a la incoación de los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores”.

El Ayuntamiento de San Martín de Valvení contestó que no estimaba oportuno aceptar las indicaciones realizadas.

2.1.2 Bienes Patrimoniales

2.1.2.1. Recuperación de oficio

En el expediente de queja que se tramitó ante esta Procuraduría con el número **Q/1258/04**, se hacía alusión a la ocupación indebida de bienes propiedad de la Junta Vecinal por parte de una serie de vecinos de la localidad de Naredo de Fenar (León) sin que por parte de aquella se hayan adoptado medidas al respecto.

Tras la correspondiente petición de información, la Junta Vecinal informa a esta Procuraduría que:

“Es cierto que en la localidad de Naredo de Fenar se han ocupado por parte de una serie de vecinos terrenos comunales de la Junta Vecinal, estándose tramitando en la actualidad dos expedientes para recuperar los mismos, estando pendientes de tramitarse por falta de medios el resto de los expedientes, siendo voluntad de la Junta Vecinal solucionar el mencionado problema de la manera más beneficiosa para el común de los vecinos”.

A la vista de la información obtenida, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Junta Vecinal de Naredo de Fenar.

Las corporaciones locales deben llevar a cabo todas las actuaciones precisas para la defensa de sus bienes. En concreto, el art. 68 LBRL dispone que “las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos”, ejercitando para ello las prerrogativas administrativas de las que es titular.

El art. 82 a) LBRL señala que “las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de la prerrogativa de recuperar por sí mismas su posesión en cualquier momento cuando se trate de bienes de dominio público”. En el mismo sentido se pronuncia el art. 51.1 d) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León –Ley 1/98, de 4 de junio según el cual “para el ejercicio de sus competencias propias las entidades locales menores ostentarán la potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes”.

Por lo tanto, la potestad de recuperación tiene una evidente naturaleza privilegiada, siendo manifestación de la potestad de autotutela. Esta acción recuperatoria se dirige a mantener el uso y goce pacífico del bien evitando las usurpaciones de quien no es poseedor. El *ius possessionis*, que la administración se atribuye, se materializa con la destrucción de las usurpaciones.

Con base en la jurisprudencia -STS 5 de febrero de 1991- para que esta potestad de recuperación proceda han de concurrir, entre otros, los siguientes requisitos:

1. Que los bienes previamente identificados sean de pertenencia de la corporación cualquiera que sea su naturaleza jurídica.
2. Que sean indebidamente poseídos por los particulares, lo que supone que antes se hallasen en posesión de la entidad, hecho que deberá acreditarse.
3. Que exista previo acuerdo corporativo sobre la base documental que acredite la posesión.
4. Que exista completa identidad entre lo poseído y lo usurpado.
5. Acreditar la naturaleza demanial y su afección al uso público del bien que se pretende recuperar y la obstaculización de su uso por la persona contra la que se ejercita la potestad.

El carácter privilegiado de esta facultad exige una prueba suficiente, plena y acabada de los requisitos que habilitan esta acción. Se exige una perfecta demostración de la posesión por la administración y que el uso ha sido obstaculizado por el administrado contra quien se dirige la acción municipal. No obstante, reciente jurisprudencia ha mitigado esta exigencia de prueba indubitada. La STS de 16 de diciembre de 1985 afirma que “la administración no tiene que probar de modo riguroso y absoluto su dominio público o patrimonial, sino que le basta acreditar con las pruebas precisas la situación objetiva del hecho de la detentación”.

La Junta Vecinal de Naredo de Fenar señala en el acuerdo adoptado el 18 de julio de 2005 que:

“Una parte de los terrenos usurpados por los vecinos denunciados, si bien son comunales, no tienen un valor aparente para la Junta Vecinal en cuanto no son susceptibles de ser aprovechados por el común de los vecinos, y su ocupación no causa perjuicio de ningún tipo al resto de los vecinos”.

Al respecto cabe señalar que el expediente de recuperación, necesario y de obligada tramitación, puede iniciarse por denuncia o de oficio, no debiendo olvidarse que es un deber y obligación de la entidad local la defensa de sus bienes. Ante una usurpación no existe margen para la discrecionalidad, por lo que el inicio del expediente de recuperación es obligado -STS de 6 de junio 1990-.

Por otro lado, el art. 44 REBEL hace referencia, junto a la potestad de recuperación de oficio, a la de investigación, cuyo objeto es averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta pero existen indicios de que pudieran corresponder a la entidad local. Según señala la doctrina, esta mal llamada potestad constituye el trámite o presupuesto previo a la potestad de recuperación de oficio que lógicamente conlleva y precisa de la práctica de diligencias y averiguaciones previas. Cons-

tituye, en definitiva, un correlato del deber que le viene impuesto a la entidad local de defender sus bienes y concretar cuáles son.

En virtud de lo expuesto, se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que se de cumplimiento a lo acordado por el Pleno de la Junta Vecinal en sesión celebrada el día 18 de julio de 2005, de manera que una vez emitido el correspondiente informe técnico, con la mayor brevedad posible, se inicien los procedimientos de recuperación de oficio que procedan”.

La Junta Vecinal de Naredo de Fenar rechazó la resolución formulada.

2.1.2.2. Expediente de deslinde

Por deslinde administrativo se entiende la institución administrativa que, mediante una serie de valoraciones jurídicas y operaciones técnicas, declara los límites entre los bienes de la administración y de los particulares.

El deslinde administrativo se configura como una prerrogativa de la administración en virtud de la cual puede ésta, sin necesidad de acudir al órgano judicial, proceder a delimitar el ámbito territorial de sus bienes, siempre a través del correspondiente procedimiento, que culmina con un acto administrativo, sin que a través del deslinde puedan resolverse cuestiones de propiedad, alcanzando sus efectos, únicamente, a declarar provisionalmente la posesión de hecho de la finca delimitada, según dispone el art. 57 del RBEL.

En el expediente de queja registrado con el número **Q/1416/04**, el reclamante expone que, con fecha de registro de entrada 31 de marzo de 2004, presentó escrito ante el Ayuntamiento de Remondo (Segovia) interesando la incoación de un expediente de deslinde, en relación con una finca de su propiedad lindante al norte con la Casa de los Maestros, sin que, por parte de la Corporación, se haya dado curso a dicha solicitud.

Pues bien, salvo otra documentación obrante en el presente expediente de la que se pudieran extraer conclusiones diferentes, resulta que el Ayuntamiento ha obviado en su totalidad lo establecido al efecto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el art. 4.1 de la LBRL contempla el deslinde como una de las potestades de que gozan las entidades locales.

El concepto formal de deslinde nos lo da el propio Reglamento de Bienes, en lo sucesivo RBEL, en su art. 57.1: “El deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas”.

El concepto material de deslinde lo encontramos en el párrafo 2 del mismo art. 57: “Dichas operaciones tendrán

por objeto delimitar la finca a que se refieren y declaran provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma”.

El art. 56 RBEL señala en su apartado 2º que “Los dueños de los terrenos colindantes con fincas pertenecientes a las Entidades locales o que estuvieren enclavadas dentro de aquellas podrán reclamar su deslinde”.

Hemos de recordar que el deslinde es el derecho de todo propietario a delimitar sus propiedades mediante signos visibles, siempre que los límites aparecieran imprecisos o existan indicios de usurpación.

El deslinde entre fincas es un derecho que tienen tanto los particulares como la administración. Los primeros disponen al efecto de dos vías: una la administrativa, cuando entre los bienes a deslindar se encuentran algunos de titularidad de la administración, otra la vía civil, cuando los bienes a deslindar son exclusivamente de titularidad de los particulares.

La STS de 14 de diciembre de 1974 señala que la entidad local ha de proceder por la vía administrativa obligatoriamente cuando un particular pretenda, y así lo solicite, deslindar sus bienes con los de la entidad local, correspondiendo a la propia administración la facultad de efectuar las correspondientes operaciones de deslinde, resolviendo unilateralmente y con exclusividad, sin perjuicio de los recursos procedentes contra las decisiones adoptadas en la materia.

Además añade que, desde un ángulo estrictamente jurídico, procede proclamar que el deslinde de fincas limítrofes constituye un medio de defensa que se otorga por la Ley a todo propietario, para asegurar la inviolabilidad de los confines o límites del objeto de su dominio, constituyendo, en consecuencia, un poder jurídico derivado del derecho de propiedad y concebido como una de las facultades que integran el contenido del dominio, con la finalidad de identificación de la cosa sobre la cual aquél se ejercita.

En consecuencia, procede la operación de deslinde, a petición de cualquiera de los propietarios afectados, siempre que exista una situación de incertidumbre en los confines de dos o más fincas limítrofes, implicando tal operación de deslinde una actividad declamatoria (art. 384 CC).

El escrito que el Ayuntamiento remitió a la solicitante aduce que:

“El Ayuntamiento no se encuentra en condiciones de determinar si los trabajos afectan verdaderamente a la propiedad, circunstancia que sólo se puede determinar con la medición oficial de la finca, con los considerables gastos que dicha función supone”.

En este sentido debemos añadir, que según el art. 59 RBEL, de acuerdo a la memoria de deslinde se elaborará un presupuesto de gastos de deslinde, siendo en su caso, estos gastos, a cuenta de los particulares promotores. En

este supuesto deberá constar expresamente en el expediente la conformidad de los mismos. Por lo que el argumento esgrimido resulta, a juicio de esta Institución, rechazable.

Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Administración local, se proceda a dar curso al expediente de deslinde solicitado mediante escrito de fecha 31 de marzo de 2004 de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y lo expuesto en la presente Resolución o, en caso contrario, se proceda a la desestimación de lo interesado, de manera motivada, debidamente notificada al afectado”.

El Ayuntamiento de Remondo (Segovia) aceptó nuestra resolución, iniciando el correspondiente expediente de deslinde.

2.1.3. Bienes Comunales

Los patrimonios comunales son bienes que pertenecen a los entes locales y están destinados a su utilización por los habitantes de la población. La determinación de los beneficios de los bienes comunales y las formas de aprovechamiento vecinal constituyen el objeto de las quejas que pasamos a analizar.

En la queja número **Q/620/05**, se hacía alusión a la disconformidad con el acuerdo adoptado por el pleno del Ayuntamiento de Ribas de Campos (Palencia) relativo a la adjudicación de quiñones a un vecino en concreto. Según se indicaba en el escrito de queja dicha persona había presentado la solicitud fuera de plazo. Asimismo, los hechos fueron denunciados mediante escrito de fecha 30 de diciembre de 2004, sin que hasta el momento tuviera respuesta.

Recabada la información precisa y a la vista de la obtenida, se realizó un análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración local, lo que exigía, desde un punto de vista sistemático, la previa diferenciación de dos ámbitos diferenciados, uno material y otro formal.

Por lo que se refiere al ámbito material, de la documentación obrante en los archivos de esta Institución se desprende que las parcelas denominadas quiñones son bienes comunales y, en consecuencia, su reparto debe llevarse a cabo según el régimen propio de estos bienes.

Dichos bienes están afectados al uso y aprovechamiento vecinal. El ayuntamiento no tiene así facultades normativas sobre los bienes comunales, sino sólo redistribuidoras en el marco del cumplimiento de la función social de los bienes comunales, pues los bienes no son propios del ayuntamiento, sino titularidad de los vecinos.

La titularidad de estos bienes no corresponde a los ayuntamientos como así se desprende del art. 79.2 de la LBRL: “los bienes de las entidades locales son de dominio público o patrimoniales”, sin incluir los

comunales, sin perjuicio de definir su naturaleza como bienes de dominio público y ser inalienables, inembargables e imprescriptibles -STS de 14 de noviembre de 1995-.

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 y el art. 94 RBEL señalan que el aprovechamiento comunal de las parcelas se llevará a cabo por todos los vecinos, en la forma que resulte de la aplicación de los preceptos señalados, no debiendo existir, consecuentemente, una contraprestación económica por el citado aprovechamiento. En efecto, todos los vecinos, por el hecho de serlo, son titulares de un derecho a participar en el aprovechamiento del bien comunal en igualdad de condiciones con el resto de los vecinos, titulares del mismo derecho.

Cohherentemente con lo anterior, no procede exigir a los vecinos el abono de una contraprestación económica por el ejercicio efectivo de aquel derecho sino en aquellos casos en que solamente resultara posible como forma de aprovechamiento del bien la adjudicación mediante precio.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el art. 77 TR de las Disposiciones Vigentes en Materia de Régimen Local y 99 del REBEL, podrá fijarse, en casos excepcionales y previo acuerdo municipal, una cuota anual que deberán abonar los vecinos por la utilización de los lotes que se les adjudiquen, con la exclusiva finalidad de compensar los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes.

Por último, y desde un punto de vista formal, relativo a la falta de contestación al recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de adjudicación de quiñones, cabe hacer referencia a una de las obligaciones que vinculan a todos los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, cual es la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, obligación establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/99, de 13 de enero.

Por lo tanto, de conformidad con el contenido de la norma jurídico administrativa citada, la administración tiene el deber inexcusable de dictar y notificar resolución expresa, deber que se ha intensificado en la última reforma operada en la normativa reguladora de la actividad de las administraciones públicas.

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, plazos que, tal y como dispone el art. 47

de la Ley 30/1992, obligan a las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

A los efectos que aquí interesan, el plazo dentro del cual las Administraciones públicas deben cumplir con la obligación de resolver los recursos de reposición interpuestos frente a las resoluciones administrativas será de un mes -art. 117 de la Ley 30/1992-.

En la respuesta remitida por el Ayuntamiento de Ribas de Campos (Palencia) se indica que:

“Se le ha contestado materialmente al escrito, pero no se ha hecho entrega a esa persona al no vivir de hecho en Ribas de Campos”.

Como hemos señalado, la administración tiene el deber inexcusable de dictar y notificar la resolución expresa. La notificación consiste en la comunicación formal del acto administrativo de que se trate, de la que se hace depender la eficacia de aquel. Constituye una garantía tanto para la administración como para los administrados. Para éstos, porque es la manera de conocer exactamente el acto que les afecta y poder reaccionar, en su caso, contra él. Para la administración, porque de la notificación depende la eficacia y también la firmeza del acto si no es recurrido en plazo.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró conveniente formular la siguiente resolución:

“Primero.- Que se proceda a la adjudicación de las referidas parcelas atendiendo al régimen propio de los bienes comunales previsto en los arts. 94 y ss del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, garantizando el derecho de todos los vecinos del término municipal de Ribas del Campo a participar en el aprovechamiento de dichas parcelas.

Segundo.- Que, con la mayor brevedad posible, se notifique al interesado la Resolución del recurso de reposición en la forma prevista en los arts. 58 y 59 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/99, de 13 de enero”.

A la fecha de cierre de este Informe anual, el Ayuntamiento de Ribas de Campos (Palencia) no había dado respuesta a la resolución formulada por esta Procuraduría.

El reparto de las tierras comunales fue también el objeto de la queja que se tramitó con el número **Q/829/05**, en ella se hacía alusión a la irregular adjudicación de tierras del canon de la Comunidad de Villa y Tierra de Fuentidueña (Segovia). En concreto, y según manifiesta el autor de la queja, la mayoría de las personas que son titulares de la posesión de tierras de canon han dejado de tener su residencia en la localidad o han fallecido, sin embargo el padrón del canon no se ha

actualizado. Existen otras fincas que en 1997 fueron adjudicadas a personas que han fallecido y que están siendo disfrutadas por terceros sin adjudicación y, por último, las tierras que excepcionalmente adjudica el alcalde, lo hace sin realizar convocatoria pública.

Tras recabarse la información correspondiente del Ayuntamiento de Cobos de Fuentidueña (Segovia), y recordar al mismo la legislación aplicable, se estimó conveniente formular la siguiente resolución:

“Primero.- Que se proceda a la adjudicación de las referidas fincas atendiendo al régimen propio de los bienes comunales previsto en los arts. 94 y ss del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

Segundo.- Que, en todo caso, se valore la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora del Aprovechamiento de las Parcelas propiedad de ese Ayuntamiento, con el fin de garantizar el derecho de todos los vecinos a participar en el aprovechamiento común de las parcelas”.

Esta resolución, fue rechazada por el Ayuntamiento de Cobos de Fuentidueña (Segovia).

2.2. Servicios municipales

La Ley de Bases del Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, y la Ley de Régimen Local de Castilla y León, Ley 1/1998, de 4 de julio, establecen la conexión entre las competencias municipales como suministro de agua, alcantarillado, basuras, pavimentación etc. y el derecho de los vecinos al establecimiento del correspondiente servicio público, al constituir una competencia propia de carácter obligatorio.

Los servicios públicos, además, deben prestarse con las notas de regularidad y continuidad e igualdad, como se deriva de las exigencias propias del Estado Social de Derecho, tanto cuando son prestados o gestionados directamente por la administración, como cuando la gestión tiene lugar de forma indirecta.

Numerosas han sido las reclamaciones presentadas ante esta Institución interesando la mediación del Procurador del Común ante la carencia de determinados servicios, incluso vitales como el abastecimiento de agua, o ante la insuficiencia, irregularidad o deficiencias de los mismos.

2.2.1. Alumbrado público

Múltiples han sido las quejas planteadas ante esta Institución por un deficiente o inexistente, en algunos casos, servicio de alumbrado público, lo que da idea de las carencias que afrontan aún los ciudadanos en materia de servicios mínimos y esenciales; podemos citar, a modo de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, las quejas **Q/453/04**, deficiencias en el servicio de alumbrado público en la localidad de Brañoseras (Palencia) y **Q/958/04**, carencia casi total de iluminación

en la localidad de Armentia, perteneciente al Ayuntamiento de Condado de Treviño (Burgos). Ambos expedientes finalizaron con resolución, a la que a fecha del cierre no se había dado respuesta por la Administración local. Como síntesis de los problemas que, respecto a este servicio se plantean, señalaremos los siguientes:

En el expediente tramitado ante esta Procuraduría con el número **Q/1499/04** se denunciaba el deficiente servicio de alumbrado público existente en la zona de Eras de Velasco a Camino de la Ermita de la localidad de Fuentes de Valdepero (Palencia), a pesar de que la Corporación acordó estimar la solicitud de colocar un punto de luz en la zona mediante Acuerdo Municipal de fecha 17 de enero de 2003.

Una vez analizada la documentación obrante en la queja resulta indubitable que el servicio de alumbrado público resulta insuficiente en la zona de referencia, así como el hecho de que el Ayuntamiento entiende que no se trata de una cuestión prioritaria, por lo que hasta el momento, a pesar de lo acordado hace dos años, no ha iniciado actuación alguna al objeto de subsanar el problema denunciado.

La Ley de Bases del Régimen Local y la Ley de Régimen Local de Castilla y León, en su art. 20, imponen a los municipios el deber de prestar el servicio mínimo de alumbrado público. Asimismo se trata de un derecho ejercitable ante los Tribunales.

Conforme a la referida Ley se considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma 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 el art. 20, estando obligados, además, a realizar una prestación de dichos servicios en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan.

Por otra parte, el art. 18.1 g) 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 se pronuncia la STS de 25 de abril de 1989.

Sin embargo, la prestación de los referidos servicios, en muchos casos, excede de las posibilidades financieras municipales, por lo que tempranamente surgió un sistema de ayudas financieras para las inversiones precisas a ese fin, las cuales se benefician del Régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, así como del Fondo de Cooperación Local de la Junta de Castilla y León.

En efecto, y según el art. 26.3 del LBRL, 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 economía en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios.

No se nos escapa, sin embargo, que la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios –aún acogiendo la entidad local a las líneas de ayuda a que se ha hecho referencia- implica un coste que el ayuntamiento debe en todo caso soportar y el cual podrá sufragarse en parte mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados -art. 30 LHL-.

De conformidad con el art. 31.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, la base imponible de las contribuciones especiales estará constituida, como máximo, por el 90% del coste que la entidad local soporte por la realización de la obra o por el establecimiento o ampliación del servicio- entendiéndose por coste soportado por la entidad local la cuantía resultante de restar a la cifra del coste total el importe de las subvenciones o auxilios que la entidad local obtenga.

Por todo ello, y en base a las facultades conferidas por la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común y por el Estatuto de Castilla y León, se estimó oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se proceda a la adopción de las medidas adecuadas para que la zona que se encuentra sin iluminar disponga de un alumbrado público adecuado y suficiente.

Que, en el caso que se carezca de recursos para ello, se solicite ayuda técnica y financiera a la Administración Provincial, así como a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León o, en última instancia, se financien las obras por la vía de las contribuciones especiales”.

El Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero (Palencia) aceptó en parte nuestra resolución, acordando que llevaría a cabo las obras cuando la disponibilidad financiera lo permitiera, si bien no consideraba la posibilidad de imponer contribuciones especiales por entender que existiría un agravio comparativo respecto a las demás obras municipales cuya ejecución no ha dado lugar, desde hace tiempo, a la aprobación de expedientes de imposición y ordenación de contribuciones especiales.

Similar problema se planteaba por un vecino de Arraya de Oca (Burgos) en la queja que se tramitó con el número **Q/389/05**. En dicho expediente se denunciaba el deficiente servicio de alumbrado público en la C/ Mayor de esa localidad, resultando necesaria, según el reclamante, la instalación de un punto de luz para que el alumbrado público pueda considerarse adecuado. La falta de luz ha provocado, según este vecino, robos en las viviendas situadas en dicha calle, lo que acreditó mediante copia de las denuncias presentadas ante la Guardia Civil.

Solicitada información al Ayuntamiento y ante la actitud silente de éste, se interesó la colaboración de la Diputación Provincial de Burgos, que remitió informe a esta Institución confirmando lo planteado en la queja y recomendando la instalación de un punto de luz en dicha calle. En base a este Informe se elaboró la resolución que, con base en la legislación citada anteriormente, recomendaba la instalación del punto de luz solicitado, remitiendo al Ayuntamiento a la ayuda técnica o financiera de la Administración Provincial o de la Junta de Castilla y León, caso de no tener medios económicos suficientes.

A la fecha de cierre de este informe, pese al tiempo transcurrido desde la resolución y los múltiples requerimientos efectuados, el Ayuntamiento de Arraya de Oca (Burgos) no ha contestado a la misma.

2.2.2. Limpieza viaria

En el expediente de queja registrado con el número **Q/156/04** se denunciaba por un vecino de Medina del Campo (Valladolid) el lamentable estado en que se encontraba un terreno situado frente a las viviendas de la Calle Ildefonso Martínez de esa localidad.

Solicitada información al Ayuntamiento, éste nos comunica que dicho terreno no es de titularidad municipal y, por lo tanto, no es su responsabilidad limpiar y mantener en un estado adecuado dicho terreno, siendo a su juicio obligación de los propietarios.

En el ámbito urbanístico la administración local está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados, no sólo en la fase de construcción de los edificios, sino también a lo largo de toda la vida de éstos, con la finalidad de garantizar su permanencia en buenas condiciones. La Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley 5/99, de 8 de abril, en su art. 8, da lugar a una definición del contenido normal del derecho de propiedad del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y, ello, con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y para el sostenimiento de lo que se ha dado en llamar la imagen urbana.

Resulta así claro que dentro del contenido normal del derecho de propiedad inmobiliaria se integra un deber legal, un deber urbanístico del propietario cuyo contenido es el ya mencionado y para cuya exigencia está perfectamente habilitada la administración pública.

En el caso de que los propietarios no ejecuten las obras de conservación por propia iniciativa, deberán ser compelidos a ello por la administración, mediante el ejercicio de uno de los medios de practicar la intervención administrativa en la actividad de los interesados: la orden individual constitutiva de mandato prevista en los arts. 84.1 c) de la LBRL y en el art. 5 c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Así, las órdenes de ejecución se configuran como instrumento que sirve a un fin público, cual es el evitar que del estado físico de las construcciones o edificaciones puedan resultar riesgos para las personas y las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento de la imagen urbana.

Ahora bien, cuando la orden no sea cumplida voluntariamente por el administrado, la administración actuante procederá a la iniciación del expediente sancionador, con imposición de multa, en cuya resolución, además, se requerirá al propietario para que ejecute la orden efectuada que, de no cumplirse, se llevará a cabo por la administración requirente, con cargo al obligado.

A la vista de lo expuesto, esta Procuraduría valoró la conveniencia de remitir la siguiente resolución:

“Que por parte de ese Ayuntamiento, con carácter previo, se efectúen las diligencias indagatorias oportunas al objeto de averiguar quien o quienes son los propietarios de la franja de terreno objeto de debate y, una vez determinado, se requiera a los propietarios para que procedan a cumplir lo requerido desde esa Corporación con la finalidad de mantener el terreno en las debidas condiciones de salubridad y ornato público”.

El Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid), después de múltiples requerimientos, no ha contestado a nuestra resolución, por lo que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente número **Q/911/04** se denunciaba la poca frecuencia del servicio de limpieza viaria en la localidad de Gomeznarro perteneciente, igualmente, al municipio de Medina del Campo.

El servicio de limpieza viaria conforme a la LBRL - art. 26.1 a)- es un servicio público mínimo. El art. 20.1 m) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León atribuye a los municipios de esta Comunidad Autónoma competencia en servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos.

Tanto el art. 18.1 g) de LBRL como el art. 20 LRL Castilla y León establecen como derecho de los vecinos la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, caso de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Se considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos que establece la LBRL, estando obligados respecto a sus vecinos a realizar una prestación en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan.

En el caso analizado en el expediente de queja el servicio parece que se viene prestando, pero no con la calidad y regularidad que sería deseable. El Ayuntamiento tiene cedido el servicio a una empresa privada,

pero ello no le exime de su obligación de garantizar unos niveles de prestación del servicio concretos, máxime cuando se trata de servicios públicos mínimos, susceptibles de ser exigidos judicialmente por los ciudadanos.

Por todo ello se valoró la conveniencia de efectuar la siguiente resolución:

“Que, por parte de la Corporación Municipal, se articulen los mecanismos legalmente establecidos para que se preste en el barrio de Gomeznarro un servicio de limpieza viaria adecuado a las necesidades de la población, manteniéndose una mayor frecuencia en el servicio y comprobándose por dicha Corporación el cumplimiento por parte de la empresa del contrato establecido, haciendo uso, caso de ser necesario, de los medios y ayudas de que dispone, de conformidad con lo establecido en la presente resolución”.

A la fecha de cierre de este informe el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) no había contestado a nuestra resolución.

2.2.3. Abastecimiento de agua potable

Muchas han sido las quejas planteadas ante esta Institución por un deficiente servicio de abastecimiento de agua, falta de presión, no potabilidad, etc.; también en relación con los gastos de las acometidas y las reparaciones de las mismas.

En la queja número **Q/1766/04** plantea un vecino de Cañizar de Argaño (Burgos) los problemas derivados de una deficiente prestación del servicio de abastecimiento de agua domiciliaria en la C/ El Paramillo de dicha localidad.

En la contestación a la petición de información realizada, la Junta Vecinal hace alusión a que no existen cortes de agua, sino que dada la afluencia de vecinos los fines de semana, la capacidad del depósito se ve mermada, a lo que se debe añadir que existió una fuga de agua en la red general, fuga que fue reparada en cuanto se detectó.

El servicio de abastecimiento de aguas constituye, de conformidad con el art. 20.1 de la Ley 1/98, de 4 de junio de Régimen Local, un servicio público obligatorio, con la peculiaridad de que al tratarse del abastecimiento de agua potable alcanza la categoría de asistencia vital, servicio que debe prestarse en condiciones de igualdad real -art. 14 CE 1978-, igualdad que no se produce cuando algún administrado no tiene acceso al servicio por razón de la poca capacidad del depósito para atender a las situaciones de máxima población en un municipio, como parece ser el supuesto analizado a la vista de la información que nos han remitido.

El art. 21 de la LRL de Castilla y León considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de

calidad adecuada, los servicios mínimos establecidos en la LBRL, debiendo realizar la prestación de estos servicios en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en el que residan.

Tanto la LRL de Castilla y León, art. 21.4, como la LBRL, art. 26.3, señalan que la asistencia de las diputaciones provinciales a los municipios se debe dirigir preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos. Además, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en cumplimiento del Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, anualmente convoca ayudas destinadas a la financiación de infraestructuras y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios -art. 2 del Decreto 53/2002, Regulador del Fondo de Cooperación Local-.

Ante los datos aportados, se consideró conveniente formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Entidad Local se proceda a valorar la adopción de las medidas pertinentes para ampliar el depósito que abastece de agua potable a su localidad, de manera que se garantice, en circunstancias de incrementos estacionales de población, la igualdad y regularidad en dicho suministro.”

Que, en el supuesto de carecer de medios materiales y personales para ello, solicite la asistencia oportuna de la Diputación Provincial de Burgos y/o de la Junta de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local”.

A la fecha de cierre de este informe la Junta Vecinal de Cañizar de Argaño (Burgos) no había dado respuesta a nuestra resolución.

Una cuestión similar se planteó en la queja **Q/1984/04**. En dicho expediente un vecino de Casas del Puerto (Ávila) denunciaba que, como consecuencia de la falta de presión de agua en su vivienda, no podía atender al suministro de los electrodomésticos tales como calefacción, lavadora, ducha, grifos, etc.

Tras comprobar que la presión a la entrada del contador asciende a 1 Kg. de presión, resulta evidente que es deficiente, por lo que se consideró necesario recordar a ese Consistorio que existen unas Normas Básicas para Instalaciones Interiores de Agua, recogidas en la Orden del Ministerio de Industria, de 9 de diciembre de 1975, que, en este caso y, en cuanto a los caudales mínimos, no se cumplen.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Administración, se proceda, de conformidad con la normativa expuesta, para que el servicio del agua destinada al consumo humano en el inmueble objeto de debate se ajuste a los parámetros contenidos en la normativa expuesta.”

Que, en el caso que no resulte viable económicamente la instalación de grupos de presión, se acoja a las líneas de ayuda al efecto establecidas, tanto por la Diputación Provincial de Ávila (Planes Provinciales de Obras y Servicios) como por la Comunidad Autónoma (Fondo de Cooperación Local)”.

El Ayuntamiento de Casas del Puerto (Ávila) no contestó a nuestra resolución, pese a haber reiterado a dicha Administración la necesidad de conocer su postura, por lo que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1700/03** se planteaba la disconformidad de una Comunidad de propietarios de Soria con el hecho de tener que asumir los gastos derivados de la acometida de abastecimiento de agua al inmueble.

Del informe solicitado y remitido por el Ayuntamiento de Soria se constata que se produjo una avería en la acometida del inmueble a la red de abastecimiento de agua girándose factura por importe de 1.352,80 € en concepto de reparación a la Comunidad de propietarios en base al art. 30 de la Ordenanza Municipal sobre Suministro de Agua. No se dio una respuesta escrita a la reclamación presentada al efecto por la Comunidad afectada.

La cuestión principal planteada en el expediente de queja radica en determinar quién debe asumir los gastos derivados de las obras de reparación de la acometida del inmueble a la red general de abastecimiento.

La imposición a los municipios por la LBRL y la LRL de Castilla y León de la prestación del servicio de suministro de agua potable, genera, correlativamente, el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el caso de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio (art. 18.1 g).

Para determinar quién debe asumir los gastos derivados de las obras de acometida, hemos de estar a lo establecido en las Normas Básicas para las Instalaciones Interiores de Suministro de Agua, las cuales son de obligada aplicación en todas las nuevas instalaciones para prestación del servicio público de suministro de agua -art. 1 de la Orden del Ministerio de Industria de 9 de diciembre de 1975-.

De conformidad con dichas normas, la instalación de la acometida correrá a cuenta del suministrador NB 1.1.1, que en este caso es la Administración.

Sin embargo, la Ordenanza Municipal reguladora del servicio, en su art. 30, señala que “las acometidas para el suministro del agua serán ejecutadas por los peticionarios (...) corriendo dicho peticionario con los gastos de conservación y mantenimiento de las mismas”.

A la vista de lo expuesto, se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Considerar improcedente el cobro de 1.352,80 € por la reparación de la avería en la acometida del

inmueble sito en la C/ Fuerteventura de esa localidad, a pesar de haber aceptado voluntariamente el presupuesto ofrecido por la empresa Ondagua y abonado el importe de la factura expedida al efecto.

Que se procedan a articular los mecanismos legalmente establecidos en la LBRL al objeto de modificar la Ordenanza que regula el Servicio de Abastecimiento de Aguas respetando el principio de jerarquía normativa y, en concreto, en lo que se refiere a acometidas-art. 30-, deberá ajustarse a la Orden del Ministerio de Industria de 9 de diciembre 1975.

Que se de una respuesta expresa a la reclamación presentada por la Comunidad de Propietarios de fecha 18 de septiembre de 2003, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/92, de 26 de noviembre de RJAP-PAC, art. 42”.

El Ayuntamiento de Soria no aceptó dicha resolución.

2.2.4. Saneamiento y alcantarillado

En la queja número **Q/1451/04** se hacía alusión a los presuntos daños y perjuicios irrogados en el inmueble propiedad del reclamante, sito en la localidad de Torquemada (Palencia), como consecuencia de haberse sobreelevado los niveles de la calle lo que impide que discurran las aguas pluviales por ella, dirigiéndose éstas a la puerta del inmueble y enterrando la canaleta.

En el informe que nos remite el Ayuntamiento reconoce el problema, exponiendo lo que a su juicio son las causas del mismo.

Las aguas que proceden de la lluvia o de otros vertidos tienen el carácter de públicas desde el momento en que transcurren por las calles, siendo obligación municipal encauzarlas y llevarlas mediante conductos, canalizaciones o colectores públicos. Ello siempre sin ocasionar perjuicios a terceros ni al interés general.

La Ley 1/98, de Régimen Local de Castilla y León, atribuye en su art. 20.1 l) y m) a los municipios de nuestra Comunidad Autónoma 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.

El Tribunal Supremo considera como causa que origina responsabilidad administrativa los daños causados por las filtraciones y pérdidas procedentes de la conducción de aguas, o por la inadecuada ubicación y funcionamiento del colector, así como también por rotura del mismo -cfr. STS de 26 de noviembre de 1983-.

En definitiva, en el caso analizado resultaba claro que el sistema de evacuación de aguas cuando existen abundantes precipitaciones pluviales resulta insuficiente. Por otro lado, considerando la pequeña sección y escasa pendiente longitudinal, si el caudal que discurre es

escaso, al llegar a la canaleta se sedimentan los depósitos en suspensión junto a la puerta del afectado. Lo cierto es que aún desconociendo esta Institución el motivo por el que esto sucede, lo que resulta indudable es que corresponde a ese Ayuntamiento adoptar las medidas correspondientes para resolver el problema.

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 dotar a la calle afectada de una adecuada evacuación de las aguas pluviales al objeto de evitar el problema objeto de debate.

Que procedan de manera eventual a la limpieza y retirada de los depósitos de arena y grava que, con el tiempo y motivado por los efectos meteorológicos del momento, se producen en las puertas del domicilio del afectado.

Que caso de que carezcan de medios técnicos y económicos para ello soliciten la asistencia del SAM de la Diputación de Palencia”.

La citada resolución, no fue aceptada por el Ayuntamiento de Torquemada, (Palencia).

En el expediente de queja tramitado con el número **Q/1733/04** se denunciaba la carencia de servicio de saneamiento en una vivienda sita en la C/ Cruz de la localidad de Villamuera de la Cueva (Palencia).

En el informe que la Corporación Local nos remitió se reconoce que la casa en cuestión carece de los servicios de agua y desagüe, aduciendo como justificación que el anterior propietario se había negado a dichos servicios.

En el campo del servicio de saneamiento hemos de partir del intento de la LBRL de conjugar, la obligación municipal de prestación de los servicios mínimos con el derecho de los vecinos a exigirla, como así resulta del art. 18.1 g) LBRL.

La Ley de Régimen Local de Castilla y León –Ley 1/98, de 4 de junio es clara al atribuir en su art. 20.1 l) y m) 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 el que residan.

Las viviendas sin conexión a la red de alcantarillado siempre han presentado dificultades importantes para las administraciones locales a la hora de regularizar su situación en relación con las exigencias que se imponen a la generalidad de los usuarios. Los sistemas tradicionales de evacuación de las aguas sucias en pozos negros o similares suelen estar prohibidos en las nuevas Ordenanzas, pero los gastos que hay que afrontar determina que, en muchos casos, el desagüe se efectúe a ellos.

En el caso analizado, sin embargo, no existe problema o dificultad alguna, ya que la calle cuenta con el sistema general de abastecimiento y saneamiento de aguas.

Por ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Corporación local se ejecuten las obras necesarias para que el inmueble del reclamante disponga de conexión a la red general de saneamiento del pueblo, ello sin perjuicio de que solicite, además, el servicio de abastecimiento de agua domiciliaria, en cuyo caso deberá ser atendida la reclamación”.

El Ayuntamiento de Villamuera de Cueva (Palencia) aceptó nuestra resolución.

2.2.5. Acceso a núcleos de población

En las quejas números **Q/914/04** y **Q/1009/04** se plantean por los vecinos las deficiencias existentes en los accesos a núcleos de población, en concreto, a las localidades de Gomeznarro (Valladolid) y Armentia (Burgos).

El servicio de pavimentación de vías públicas constituye, de conformidad con el art. 26.1 a) LBRL, un servicio público mínimo y, máxime, si se trata de los accesos a un determinado núcleo de población.

Los arts. 18.1 g) y 20 LRL Castilla y León establecen 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.

Es cierto, no obstante, que esta clase de obras excede en muchos casos de las posibilidades financieras municipales, razón por la cual se ha creado el sistema de ayudas financieras para las inversiones precisas a tal fin, las cuales se pueden beneficiar del régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

Los arts. 21.4 LRL Castilla y León y 26.3 LBRL señalan que la asistencia de las diputaciones a los municipios se dirigirá, preferentemente, al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos.

Asimismo, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en cumplimiento del Decreto que regula el Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, anualmente convoca ayudas destinadas a la financiación de la infraestructura y equipamiento de servicios municipales.

Por último, debe recordarse que parte de la realización de las obras se puede sufragar mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados conforme establecen los arts. 30 y 31 TRLH. En la tramitación del expediente de imposición y ordenación de contribuciones especiales deberán tenerse en cuenta los arts. 28-37 y 15-19 de la Ley de Haciendas Locales.

Las resoluciones dictadas en ambos expedientes se dirijan a recomendar a las Corporaciones locales que utilicen los mecanismos legalmente establecidos para que se proceda al asfaltado y mantenimiento adecuado del acceso a las localidades de Gomeznarro y Armentia, haciendo uso para ello de los medios y ayudas de que disponen, de conformidad con los términos expuestos en dichas resoluciones.

A la fecha de cierre del presente informe ni el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) ni el de Condado de Treviño (Burgos) habían contestado a las resoluciones formuladas.

2.2.6. Pavimentación de vías públicas

También muchas han sido las quejas presentadas ante esta Institución por la falta de pavimentación de las vías públicas o por el deficiente estado de las mismas. Así las tramitadas con los números **Q/1643/04**, **Q/1404/04**, **Q/1015/04**, **Q/1385/04**, **Q/2147/04**, **Q/1445/05**, **Q/1508/05** y **Q/1870/05**, entre otras muchas.

En la queja tramitada con el número **Q/1368/04** se hacía alusión por los reclamantes a que varias calles de la localidad de Sigüero, perteneciente al Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia), se encuentran sin asfaltar.

En el informe remitido por el Ayuntamiento se señala que, en efecto, esto es así, pero que el Ayuntamiento no dispone de medios económicos para tener todas las vías pavimentadas como sería de su interés.

Desde esta Institución se agradece la buena voluntad que manifiesta en cuanto a la necesidad de asfaltar las calles de la localidad, si bien se alude a la insuficiencia de medios económicos para proceder a dicho asfaltado. En consecuencia, recordamos a la corporación municipal que el servicio de pavimentación de vías públicas constituye, de conformidad con el art. 26.1 a) LBRL, un servicio público mínimo.

La Ley 1/98, de Régimen Local de Castilla y León, considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma 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 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, estando obligados además, respecto de sus vecinos, a realizar una prestación de este servicio en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residen.

El art. 21.4 LRL 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 ayuda de la Comunidad Autónoma. El art. 26.3 LBRL también 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.

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por otro lado, convoca anualmente ayudas destinadas a la financiación de la infraestructura y equipamiento de los servicios municipales a través del Fondo de Cooperación Local.

En cualquier caso, la realización de obras o el establecimiento o ampliación de los servicios, aún acogándose la entidad local a las líneas de ayudas referidas, puede implicar un importante coste que la corporación debe en todo caso soportar y el cual podrá sufragarse, en parte, mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los inmuebles afectados, conforme establecen los arts. 30 y 31 TRLHL.

Respecto a la falta de dotación presupuestaria, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido clara al señalar que la inexistencia de dotación presupuestaria no dispensa a los ayuntamientos de la obligación de prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/85, de 2 de abril.

Por todo ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Corporación Municipal, se articulen los mecanismos legalmente establecidos para que se proceda al asfaltado y mantenimiento adecuado de la C/ La Plaza, antigua C/ La Iglesia de la localidad de Sigüero, haciendo uso para ello de los medios y ayudas de que dispone de conformidad con los términos expuestos en la presente resolución”.

El Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia) aceptó esta resolución.

2.2.7. Servicio de recogida y tratamiento de residuos

2.2.7.1. Recogida de residuos

En la queja registrada con el número **Q/1227/03** se hace referencia a que en la C/ Florián D´Ocampo de la localidad de Zamora se depositan por un Supermercado ubicado en la zona grandes cantidades de residuos sin que hasta la fecha el Ayuntamiento haya tomado medida alguna pese a las múltiples quejas que les han hecho llegar los vecinos.

Solicitado informe al Ayuntamiento de Zamora, éste nos comunica que, según la Patrulla de Medio Ambiente y el Servicio de Limpieza, no existe anomalía en la recogida y limpieza de los contenedores, sin que el Ayuntamiento pueda obligar al supermercado a depositar la basura en uno u otro contenedor.

Respecto a esta cuestión, debe tenerse en cuenta que el art. 25.2 l) LBRL y el art. 20.1 m) LRL de Castilla y León atribuyen a los ayuntamientos la competencia relativa a los servicios de limpieza viaria y recogida y

tratamiento de residuos. Se trata de un servicio público obligatorio para el ayuntamiento y esencial para la Comunidad, cuya prestación pueden exigirla los vecinos, y en lo que aquí nos interesa, para cuya organización y regulación las entidades locales tienen plena potestad. En el ejercicio de esta potestad el Ayuntamiento de Zamora ha aprobado la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana, que contiene completas disposiciones en cuanto a limpieza de las vías públicas, servicio de recogida de basuras domiciliarias, gestión de residuos, infracciones y sanciones, etc.

Ahora bien, no podemos olvidar que unos de los principales responsables y productores de residuos a nivel local son, junto con los bares y restaurantes, los comercios de alimentación, establecimientos respecto de los cuales esta Institución ha venido considerando la necesidad de ejercer un control e inspección más riguroso, exigiéndoles requisitos añadidos con el fin de ocasionar las mínimas molestias posibles a los vecinos colindantes como consecuencia de la liberación de los desperdicios habituales. Tales requisitos pueden ser: la realización del depósito en horas determinadas, sobre todo en épocas estivales, su colocación en recipientes con características concretas y, por supuesto, el cumplimiento del resto de los requisitos exigidos a la generalidad de los ciudadanos, controlando que no se depositen residuos a granel en el contenedor o que no se liberen residuos en forma líquida o susceptible de licuarse (art. 42 de la Ordenanza de Limpieza de Zamora).

El Ayuntamiento debe intentar coherente el interés general con el de los particulares teniendo en cuenta que la colocación de contenedores en determinados lugares puede causar molestias si los elegidos no resultan los adecuados, lo que sería cuestión de corregir; posiblemente existan alternativas a la ubicación de los contenedores o se pueden poner unos especiales para supermercados, más herméticos y con sistemas para impedir olores y vertidos.

A la vista de lo expuesto se consideró conveniente formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se vigile el cumplimiento escrupuloso de la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana, especialmente en lo que respecta a los establecimientos de alimentación, por el volumen y características particulares de los desperdicios procedentes de los mismos, acordándose la adopción de medidas correctoras concretas, caso de resultar necesarias, y aplicando, en su caso, el régimen sancionador previsto en dicha Ordenanza”.

Un supuesto muy similar se abordaba en la queja número **Q/1706/04**, aunque esta vez se hacía referencia a un restaurante situado en la ciudad de Salamanca. En dicho lugar, según se relataba en la queja, se depositaban grandes cantidades de residuos en deficientes condiciones y fuera de los horarios recogidos en la Ordenanza

Municipal sin que el Ayuntamiento haya tomado medida alguna pese a las múltiples quejas recibidas.

En el informe que nos remitió el Ayuntamiento se indica que el Servicio de Medio Ambiente ha girado reiteradas visitas al lugar en cuestión, tanto en horario diurno como nocturno, a fin de vigilar los posibles incumplimientos de la Ordenanza Municipal, sin que se hayan detectado irregularidades superiores a las de cualquiera actividades de ciudadanos del entorno.

Ante tales datos, y con parecida argumentación a la anteriormente referida, se recordó al Ayuntamiento la legislación aplicable, las características especiales de este tipo de establecimientos, instándole a la vigilancia del cumplimiento de la Ordenanza de Gestión de Residuos, con aplicación de las medidas correctoras y las sanciones correspondientes caso de resultar necesario.

A la fecha de cierre de este Informe ni el Ayuntamiento de Zamora ni el de Salamanca han dado respuesta a nuestras resoluciones.

En la queja registrada con el número **Q/1562/03** se hacía referencia al deficiente servicio de recogida de basuras de la Urbanización Siete Fuentes de Parraces III, situada en el término municipal de Marugán (Segovia), dada la insuficiencia de contenedores de vidrio y papel en la zona sobre todo en determinadas épocas del año en las que aumenta la concentración de la población.

En el informe que en su día nos remitió el Presidente de la Mancomunidad de Municipios del Zorita (MANZO) nos indica que la empresa que gestiona el servicio de recogida de vidrio y papel, en virtud del Acuerdo suscrito entre el Consorcio Provincial de Medio Ambiente de la Provincia de Segovia y Ecoembalajes España, se queja de la falta de civismo por parte de ciertos vecinos que abandonan los recipientes, vidrios, embalajes, etc. en el suelo estando los contenedores vacíos, cuando es necesaria su inserción en el contenedor correspondiente ya que la retirada se realiza con un camión y una grúa especializada.

El art. 25.2 1) de la LBRL, así como el art. 20.1 m) LRL Castilla y León, atribuye a los ayuntamientos lo relativo a los servicios de limpieza viaria y recogida y tratamiento de residuos.

El art. 44 LBRL, así como los arts. 29 y ss de la LRL Castilla y León, reconocen a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados, de su competencia; siendo que el art. 4.3 LBRL -modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local- señala que corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 del art. 4 LBRL que determinen sus estatutos. En defecto de previsión estatutaria les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado

siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad y, de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos -art. 30 LRL Castilla y León-.

En este caso y a la vista del Informe del Consorcio Regional de Residuos, parece que éste ya ha facilitado el número de contenedores suficientes para atender a las necesidades reales, evitando así los problemas derivados del depósito de residuos fuera de los espacios adecuados; no obstante, y al objeto de dar un completo tratamiento al tema, desde esta Institución se instó a que por parte de esa Administración se proceda a la elaboración de un Reglamento de Funcionamiento del Servicio de Recogida de Basuras, caso de que no existiere, para prevenir y poder sancionar los comportamientos incívicos, haciendo especial referencia a la obligatoriedad de depositar los residuos en los contenedores correspondientes, los horarios de recogida, etc., al que se debe dar la mayor difusión posible entre los usuarios del servicio, así como a que se efectúe regularmente la limpieza de los espacios dónde se ubican los contenedores, con el fin de mantener la zona en las condiciones adecuadas.

A la fecha de cierre de este Informe la Mancomunidad del Zorita (Segovia) no se había pronunciado sobre la aceptación o no de nuestra resolución.

2.2.7.2. Ubicación de contenedores

En el expediente **Q/1037/04** se hacía alusión a las molestias derivadas de la colocación de un contenedor de basuras a un metro del comedor de la vivienda del reclamante, en la localidad de Astorga (León).

En su informe, el Ayuntamiento nos comunica que el contenedor cumple con los requisitos necesarios de estanqueidad, así como de su mantenimiento. Asimismo, manifestando preocupación por el problema, se procedió al desplazamiento del mismo a unos metros de la ventana.

A la vista de lo señalado se solicitó un informe complementario a la Diputación Provincial de León que señala:

“Que dicho contenedor dispone de guías de enganche para su recogida mecánica y vertido al camión de recogida, así como ruedas giratorias en sus cuatro apoyos para poder desplazarlo sin ningún problema en cualquier dirección, incluso a la acera opuesta, dónde se ubica un solar cuyo cierre está conformado por la antigua fachada”.

Tras analizar la legislación aplicable, le recordamos al Ayuntamiento de Astorga que en cuanto a determinar la ubicación de los contenedores, características de los mismos, fijación de horarios de recogida, condiciones en que los usuarios deben depositar los residuos, selección de los mismos, etc., sus decisiones no están sujetas a la necesidad de licencia o autorización alguna, ni tampoco

están supeditadas a la conveniencia de los vecinos usuarios.

Dicho esto, pueden tomarse en consideración sus quejas o sugerencias, al objeto de que la gestión de residuos cause las menos molestias posibles y, para ello, lo más conveniente sería la aprobación del correspondiente Reglamento u Ordenanza del Servicio, conforme al procedimiento establecido en el art. 49 de la LBRL, si bien nada impide que el Alcalde, al que corresponde dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales conforme al art. 21.1d) de la LBRL, disponga, previos los informes técnicos y sanitarios, la ubicación de los contenedores en los lugares de las vías públicas que considere más convenientes para facilitar su acceso a los usuarios y a los medios mecánicos de recogida, con las garantías necesarias para evitar en lo posible las molestias que puedan causar.

Esta Institución, adhiriéndose al Informe de la Diputación Provincial de León, considera que resultaría apropiado valorar, dado que esta es una solución factible, trasladar el contenedor objeto de debate a la acera de enfrente ya que, al existir un solar sin construcción alguna, no existen vecinos que pudieran resultar afectados por los malos olores o sentirse perjudicado por dicho traslado.

El Ayuntamiento de Astorga decidió no aceptar esta recomendación y rechazar nuestra resolución.

En la queja número **Q/2293/04** un vecino de Segovia planteaba a la Institución los continuos perjuicios que venía sufriendo su comercio textil como consecuencia de la acumulación indiscriminada de residuos junto a su local, los cuales llegaban a tapar las ventanas de su establecimiento.

Solicitada información al Ayuntamiento, nos da traslado de las gestiones que se han llevado a cabo sobre el caso, aduciendo que la situación plasmada en la fotografía primera responde a un problema puntual y aislado, acaecido en el año 2001, como consecuencia de una huelga en el sector, mientras que la reflejada por la fotografía segunda puede producirse los lunes, por realizarse el depósito de bolsas durante todo el domingo, día en que no existe servicio ordinario de recogida, siendo ésta una cuestión de civismo.

El Ayuntamiento nos hace saber que se han barajado varias posibilidades sobre la ubicación de los contenedores y, entre ellas, la de desplazarlos enfrente del local textil, ya que se trata de un inmueble aparentemente sin uso, pero una vez colocados fueron reubicados en su lugar actual por los vecinos, o por nuevos afectados, por lo que volvieron a su lugar de origen.

No debemos olvidar que nos encontramos ante un servicio público obligatorio para el ayuntamiento y esencial para la Comunidad, cuya prestación pueden exigirla los vecinos y para cuya organización y regulación las entidades locales tienen plena potestad.

En este sentido, somos conscientes de que esa Administración cuenta con una Ordenanza Municipal de Limpieza de las Vías Públicas y Recogida de Basuras, donde se deja al arbitrio del Ayuntamiento el establecimiento de las zonas o lugares de la vía pública para el obligado depósito de los recipientes de basura, para su posterior recogida, horarios etc. Sin embargo, esta Institución, siendo respetuosa con la normativa municipal aplicable al caso, no puede pasar por alto el contenido de la información remitida en la cual se reflejan contenedores desbordados de bolsas de basura, así como enseres domésticos depositados en la calle. Tales circunstancias se dan, a nuestro entender, en cierta medida por la insuficiencia en el número de contenedores, un deficiente servicio de limpieza o bien, por la ausencia de medidas de vigilancia o policiales sobre los vecinos del barrio en cuanto al cumplimiento de los horarios y condiciones del depósito de sus residuos, resultando necesario un reforzamiento de las medidas hasta ahora adoptadas y que, en su caso, se ejercite la facultad sancionadora cuando se compruebe una vulneración de la Ordenanza Municipal.

El Ayuntamiento de Segovia estimó oportuno aceptar nuestra resolución en cuanto al refuerzo de las medidas de vigilancia, reubicación de los contenedores de basura y petición a los vecinos de buenas prácticas en cuanto a la disposición de los residuos. No obstante, no consideró adecuado seguirla en cuanto a la carencia de contenedores y a la existencia de posibles deficiencias en el servicio de limpieza.

2.2.8. Otros

2.2.8.1. Zonas de juego

Cuestiones muy similares se plantearon en las quejas número **Q/1206/03** y **Q/916/04**. En la primera se hacía referencia a la inexistencia de zonas de recreo infantil en la localidad de Villaflores (Salamanca) y a que el único parque infantil que existe se encuentra en un deficiente estado.

Solicitada información, un técnico de la Mancomunidad de la Zona Cantalapiedra Las Villas informa a esta Institución que, a su juicio, la zona destinada a los juegos de los niños se encuentra en buen estado de conservación, existiendo además un frontón que permite el desarrollo de todo tipo de actividades deportivas y de diversión para la población.

Entre las competencias atribuidas por la LBRL a los municipios se encuentra la ordenación y gestión de parques y jardines, así como la gestión de actividades e instalaciones deportivas y la ocupación del tiempo libre - arts. 25.2 d) y m) LBRL-, reconociendo la CE 1978 un interés público protegible en las actividades de naturaleza lúdica o recreativa, al disponer en el art. 43.3 que "los poderes públicos facilitarán la adecuada utilización del ocio".

Ahora bien, no debe olvidarse que, una vez establecido el correspondiente servicio público, el usuario tiene derecho al buen funcionamiento del mismo, lo que en el supuesto de parques y jardines, y más en el caso de los parques infantiles por la población a la que se dirigen, supone calidad en las prestaciones, mantenimiento periódico, limpieza, equipamientos adecuados y modernos, mayores medidas de seguridad, etc., esto es, que las instalaciones reúnan los requisitos para poder prestar el servicio público municipal.

La Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, al hacer referencia a los principios rectores de la acción administrativa en relación con los menores de edad, dispone en el art. 11 que las administraciones públicas deberán tener en cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control de los espacios libres de las ciudades y de 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 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. Dicha laguna se suple por las administraciones, respetando las recomendaciones técnicas de carácter voluntario del Comité Europeo de Normalización (CEN) que ha previsto diversas normas UNE, en concreto la UNE-EN 1176 y 1177, relativas a la seguridad de los equipamientos e instalaciones de áreas de juego, conteniendo también indicaciones sobre la superficie sobre las que pueden caer los menores en el uso de los elementos de juego recomendados, en concreto que sean de materiales blandos que permitan una adecuada absorción de impactos y amortigüen los golpes.

No puede desconocerse que estos recintos suelen ser lugares en los que se producen numerosos accidentes que pueden dar lugar a peticiones de indemnización por responsabilidad patrimonial de la administración.

Por todo ello resultó adecuado formular la siguiente resolución:

"Que por parte de esa Corporación Local que preside se adopten las medidas pertinentes para realizar un mantenimiento periódico y regular de las zonas de recreo infantil, así como la modernización y adecuación de las mismas en la medida que sus posibilidades económicas se lo permitan".

El Ayuntamiento de Villaflores (Salamanca) aceptó nuestra resolución.

En la queja número **Q/916/04** se plantea una cuestión muy similar a la anterior. Los vecinos de la localidad de Gomeznarro, perteneciente al municipio de Medina del Campo (Valladolid) señalan que la zona de recreo infantil de la C/ La Iglesia se encuentra en un estado

deficiente y de abandono y que los pocos elementos de juego allí instalados resultan peligrosos.

El Ayuntamiento de Medina contestó de manera muy escueta, en el sentido de que los pocos elementos que allí quedaban estaban en aceptable estado y en disposición de ser usados.

Desde esta Institución se recordó al Ayuntamiento sus obligaciones legales y la legislación que resulta aplicable, recomendando, al igual que en el supuesto anterior, un adecuado y periódico mantenimiento de las zonas de recreo infantil, modernizando estos espacios en la medida que sus posibilidades económicas lo permitan.

Al cierre de este Informe, el Ayuntamiento de Medina del Campo no ha contestado a nuestra resolución.

En íntima relación con el anterior, en el expediente **Q/913/04** los mismos vecinos planteaban la carencia de zonas de juego para los niños y jóvenes en esa localidad. El informe remitido desde el Ayuntamiento de Medina del Campo nada dice sobre esta cuestión, salvo reconocer que sólo existe la zona de juego que se refirió en la queja anterior.

Conforme señalan los arts. 25.2 m) LBRL y 20.1 p) y q), los municipios ejercerán sus competencias en la gestión de las actividades o instalaciones culturales y deportivas, en materias de ocio y tiempo libre.

La Ley del Deporte de Castilla y León -Ley 2/03, de 28 de marzo- alude a las vinculaciones de la actividad deportiva con los valores que las Administraciones públicas deben fomentar, concebida entonces como una auténtica obligación para éstas. El Título I, art. 7, al abordar las competencias de los municipios y otras entidades locales, señala que éstos ejercerán competencias en el fomento del deporte y en la construcción, gestión, ampliación y mantenimiento de las instalaciones deportivas de titularidad municipal, añadiendo el art. 51 que las entidades locales con más de 20.000 habitantes prestarán el servicio público de deportes, para lo cual deberán disponer de las instalaciones deportivas adecuadas y que las entidades locales con menor número de habitantes procurarán disponer de dichas instalaciones deportivas, pudiendo, en ambos casos, conseguir la colaboración de la Comunidad de Castilla y León con los medios y en las condiciones expuestas en el Título V de la citada Ley del Deporte.

Con idénticos principios inspiradores la Ley 11/2002, de 10 de junio, de la Juventud de Castilla y León, transfiere a las corporaciones locales desde la Junta importantes competencias en materia de formación e información juvenil -art. 20.1 n) LRLCyL- describiendo los espacios e instalaciones al servicio de los jóvenes que pueden facilitarse desde los municipios -art. 41 de la Ley 11/2002-.

Por último, señalar que la CE de 1978 reconoce un interés público protegible en las actividades de natu-

raleza lúdica o recreativa, al disponer el art. 43.3 que “los poderes públicos facilitarán la adecuada utilización del ocio” siendo evidente que, tanto para los niños como para los jóvenes, los Ayuntamientos deben facilitar la existencia de espacios donde desarrollar sus actividades o pasar el tiempo libre, cosa que, como reconoce el propio Ayuntamiento, no ocurre en este caso.

En virtud de lo expuesto se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Corporación Local que preside se adopten las medidas necesarias para dotar al barrio de Gomeznarro de las zonas e instalaciones de ocio, recreo y deportivas, tanto infantiles como juveniles, adecuadas para dicha población, haciendo uso para ello de los medios y ayudas de que dispone de conformidad con los términos expuestos en la presente Resolución, y para el caso de que no haya iniciado ya, gestión alguna en este sentido”.

Al cierre de este Informe, el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) no había contestado a nuestra resolución.

2.2.8.2. Protección civil

En la queja que se tramitó con el número **Q/2334/04** se hacía referencia a la situación de aislamiento padecida por el reclamante y su familia a raíz de las intensas nevadas que tuvieron lugar en la ciudad de León durante las navidades del año 2004.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de León, éste nos informa sobre la situación en que se encontraba el Servicio de Atención al Ciudadano que, dada la falta de personal y el gran número de quejas recibidas para dar cuenta del estado de las calles, se encontraba al borde del colapso, impidiendo dejar constancia por escrito de todas las quejas formuladas.

En cuanto al Servicio de Limpieza, éste informó que se utilizaron todos los medios personales y materiales a su alcance, aún así se vieron desbordados, ya que se trató de la nevada más importante de los últimos 25 años.

La protección civil constituye un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes administraciones públicas. La LRL de Castilla y León establece como competencia municipal en su art. 20.1 c) la protección civil, mientras que, a nivel local, existe el Reglamento Municipal de Agrupación de Voluntarios de Protección Civil de León, que aborda el ejercicio de las actividades diversas de protección a las personas, atribuyendo a la Corporación competencias que han de llevarse a cabo a través de un Plan Municipal que estructure, coordine y organice los medios y los recursos existentes en la localidad para hacer frente a los riesgos previsibles.

Por ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que durante los próximos inviernos esa Corporación Local organice, estructure y coordine con mayor diligencia y antelación los medios y recursos de los que dispone para así evitar que se reproduzca la situación de colapso que tuvo lugar en la ciudad el pasado invierno. Todo ello teniendo en cuenta las consecuencias que pueden derivarse de estas situaciones amén de los trastornos originados a los vecinos de la localidad”.

El Ayuntamiento de León aceptó la resolución formulada desde esta Procuraduría.

2.2.8.3. Zonas verdes

En el expediente de queja registrado con el número **Q/912/04** se hace referencia a la deficiente atención que se presta a las zonas verdes, en cuanto a su limpieza y mantenimiento, que se encuentran en la localidad de Gomeznarro, perteneciente al municipio de Medina del Campo (Valladolid).

En el Informe, el Ayuntamiento nos indica que la atención a las zonas verdes se presta por una empresa privada y que se hace dos o tres veces por semana. Los vecinos del barrio sostienen que es una vez por semana.

El cuidado de parques y jardines constituye, de conformidad con el art. 20.1 de la Ley 1/98, de Régimen Local de Castilla y León, una competencia municipal –art. 25.2 d) LBRL-, así como la protección del medio ambiente –25.2 f)- y la limpieza viaria-25.2 l)-.

Los municipios, como administración más próxima al ciudadano, deben reaccionar ante todo lo que signifique protección del medio ambiente y el entorno, en cumplimiento del compromiso constitucional plasmado en el art. 45 CE de 1978.

No podemos olvidar que las relaciones entre los usuarios y la administración no se agotan en el derecho del usuario a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, sino que tiene derecho al buen funcionamiento del servicio. Por ello quizá sería necesario que, desde ese Ayuntamiento, se regule por medio de Ordenanza el uso y utilización de parques y jardines, consiguiendo así un instrumento jurídico de protección de las zonas ajardinadas, concienciando a los ciudadanos del uso y disfrute de las mismas de una forma lógica y adecuada y logrando que se mantenga la estética característica de estas zonas, cosa que no consta exista en ese municipio.

Por otro lado, el Ayuntamiento, ante las discrepancias puestas de manifiesto en cuanto a la regularidad del servicio de limpieza y mantenimiento de zonas verdes, deberá controlar el cumplimiento de las condiciones del contrato suscrito con la empresa privada encargada de este servicio, comprobando que se lleve a cabo el citado mantenimiento periódico, incluyendo la limpieza de los espacios ajardinados.

Por todo ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa entidad local se adopten las medidas pertinentes para realizar un mantenimiento periódico y regular de las zonas verdes existentes en Gomeznarro, comprobando el cumplimiento, en cuanto a frecuencias y labores realizadas, del contrato suscrito por su Corporación para la prestación de este servicio.

Se valore, igualmente, la conveniencia de elaborar una Ordenanza Municipal de Parques y Jardines para conseguir un instrumento jurídico de protección de las zonas públicas ajardinadas”.

A la fecha de cierre de este Informe el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) no ha contestado nuestra resolución.

3. TRÁFICO

Las cuestiones que centran los temas que los ciudadanos plantean ante esta Procuraduría en materia de tráfico se refieren tanto a la posible existencia irregularidades en la tramitación de los expedientes sancionadores como a la posible dejación de funciones en el ejercicio de las potestades de control del cumplimiento de las normas de circulación, incluyendo también los problemas que se derivan de la ordenación del tráfico.

A continuación se exponen algunos de los casos examinados por esta Procuraduría del Común que dieron lugar a la formulación de resoluciones y el resultado obtenido.

3.1. Disconformidad con sanción de tráfico por infracción de la ordenanza municipal reguladora del aparcamiento

Un ciudadano nos trasladó su disconformidad con la multa que el Ayuntamiento de León le había impuesto en materia de tráfico por una presunta infracción a la ordenanza reguladora del aparcamiento dando lugar al expediente **Q/1067/04**.

El reclamante afirmaba, entre otras cuestiones, que no constaba en la denuncia la identificación del denunciante, lo cual resultó cierto una vez examinada la documentación procedente del Ayuntamiento, pues únicamente consistía en un ticket en el que figuraba un número de controlador.

Debía tenerse en cuenta que, según la doctrina jurisprudencial contenida, entre otras, en sentencias de 23-1-02 y 16-7-01, la mención de un número en la denuncia no identifica en absoluto al denunciante, pues dicho número lo graba automáticamente un aparato que puede manejar el controlador que tiene asignado tal número o cualquier otro, siendo la única forma de identificación posible la señal, normalmente la firma autografiada, por quien la emite.

Solamente en los expedientes en los que el controlador ratifica expresamente su denuncia haciendo constar su nombre y apellidos, cabe considerar su decla-

ración como prueba testifical a los efectos de valorarla conjuntamente con las demás pruebas practicadas en el expediente. En este caso concreto no había existido ratificación de la denuncia por los controladores de la ORA.

También resultó del examen de las actuaciones que no se había dictado resolución sancionadora, pues no constaba en el expediente que entre la notificación de la propuesta de resolución y la notificación de la resolución sancionadora se hubiera emitido esta última, siendo entonces aplicable la doctrina contenida en la sentencia de 8 de julio de 1997, según la cual la cédula de notificación no equivale ni puede equivaler a la resolución que ha tenido que emanar de la autoridad u órgano que legalmente tiene atribuida esa competencia.

Tratándose de una falta determinante de la nulidad de pleno derecho en el procedimiento sancionador, su apreciación puede verificarse de oficio.

Después del examen detenido de todas las actuaciones realizadas en el expediente sancionador, esta Procuraduría formuló al Ayuntamiento de León la siguiente resolución:

“Que se proceda a la revocación del acto de imposición de sanción del expediente sancionador incoado con el número X, por disconformidad con el ordenamiento jurídico del procedimiento administrativo seguido al efecto.

Consecuentemente con lo anterior se proceda a la devolución del importe de la multa embargada así como al abono de los intereses legales de esa cantidad y al interés de demora por el tiempo transcurrido desde la fecha de su ingreso en el Tesoro hasta la ordenación del pago, dando cuenta de todo ello a esta Institución.

Por último, que en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente en plazo todos los recursos de reposición que se planteen ante el Ayuntamiento de León en los procedimientos sancionadores de tráfico, de modo que cobre toda su efectividad la obligación de resolver expresamente por escrito las reclamaciones que se formulen”.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones trasladando al reclamante el resultado de las mismas.

3.2. Disconformidad con liquidación de una tasa por retirada de vehículo

En el expediente **Q/2262/03** se cuestionaba el procedimiento sancionador a que había dado lugar una denuncia por presunta infracción de tráfico, por estacionamiento en zona peatonal, y la liquidación de la tasa por retirada del vehículo.

El reclamante solicitaba la intervención de esta Procuraduría para que el Ayuntamiento de León procediera al reintegro de la tasa devengada y los intereses legales de

la cantidad abonada, que tenían su origen en una errónea gestión imputable a la Administración, puesto que el expediente sancionador en materia de tráfico se había sobreesido.

De la información recabada del Ayuntamiento de León resultaba que se había procedido a la anulación del expediente sancionador en materia de tráfico, por existir un defecto en la tramitación del mismo, pues no había quedado suficientemente acreditado que se hubiera notificado a la interesada la iniciación del procedimiento sancionador (art. 10 del RD 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial) procediendo la aplicación del instituto de la prescripción, según establece el art. 81.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Sin embargo, se había confirmado la resolución recaída en el expediente referente a la tasa devengada por la retirada del vehículo de la vía pública, por entender que la liquidación impugnada lo había sido de conformidad con la legislación vigente (art. 61.1 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, que remite en estas cuestiones a la normativa reguladora de las tasas), a lo que se añadía que el hecho denunciado había quedado suficientemente acreditado a través del testimonio tanto del denunciante como del agente interviniente en la retirada, así como de la ratificación de éste, agentes ambos de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, por la presunción de veracidad que se recoge en el art. 76 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Con todo, al haber detectado el propio Ayuntamiento de León defectos procedimentales, ni las alegaciones del denunciado ni el informe del denunciante (art. 79.2 del RDL 339/90) servían para dar cobertura a los hechos.

Del examen del expediente administrativo se concluyó que la única prueba de cargo contra el denunciado era la denuncia formulada por el policía local, así como la ratificación de la misma, sin que se tuviera constancia de ninguna otra prueba mínima exigible.

El art. 76 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial otorga veracidad a las denuncias formuladas por agentes de la autoridad, aunque, precisamente por ello, debe exigirse que la denuncia sea clara, concreta y que describa suficientemente la acción que constituye el hecho infractor.

En el supuesto examinado se apreciaba una diferencia entre los hechos recogidos en el boletín de denuncia y los expresados en la ratificación que efectuaba el agente denunciante; esta discordancia privaba, a juicio de esta Institución, de toda eficacia a la ratificación realizada, dejando sin valor probatorio la denuncia que había dado origen a la liquidación de la tasa. Una cosa era la califi-

cación como prueba de cargo de la ratificación hecha por el denunciante respecto de la denuncia por él formulada, finalmente sobreeséida, y otra distinta la valoración que pudiera darse posteriormente a esa prueba.

Nos encontrábamos, por tanto, con una denuncia que nunca había alcanzado el grado de veracidad, pues el procedimiento incoado con ocasión de la misma se había sobreeséido; pero es que, además, no quedaba probado en el expediente administrativo la concurrencia de ninguno de los supuestos legitimadores para la retirada del vehículo de la vía pública.

La resolución formulada por esta Procuraduría instaba al Ayuntamiento de León a adoptar la siguiente decisión:

“Que previos los trámites pertinentes se proceda a decretar la devolución del ingreso indebido efectuado por D. X así como el abono de los intereses legales de esa cantidad por el concepto de tasa por la retirada del vehículo, al no haber concurrido el hecho imponible indispensable para liquidar la misma”.

El Ayuntamiento de León nos comunicó la aceptación expresa de la anterior resolución.

3.3. Molestias generadas por el tráfico de camiones por un camino agrícola

El expediente **Q/363/04** se refería a las molestias que originaba el tránsito de camiones de una explotación industrial por un camino agrícola en el término municipal de Toro (Zamora).

Según los reclamantes, la circulación de los camiones había producido un considerable deterioro del camino en detrimento de los demás usuarios, además de representar un peligro para estos últimos el cruce con los camiones debido a la estrechez de la vía.

Indicaban también los interesados que el trazado del camino había perdido su configuración inicial, habiéndose llevado a cabo obras en el mismo por parte de la empresa que habían consistido en la supresión de cunetas y estrechamiento de la calzada para adaptar la sección del camino a las dimensiones de los camiones.

La respuesta remitida por el Ayuntamiento de Toro a requerimiento de esta Procuraduría del Común adjuntaba una copia de las actuaciones que se habían realizado hasta el momento y que constaban de una consulta a la empresa sobre las actividades denunciadas, la respuesta de aquélla y un informe de los servicios técnicos municipales.

De acuerdo con la legislación vigente en materia de régimen local los caminos rurales, vecinales o locales en función de la diversa terminología empleada son, en todo caso, bienes demaniales de uso público local y tienen la consideración de vías públicas.

La conservación y policía de los caminos o vías rurales corresponde a los municipios de acuerdo con la legislación vigente en materia de régimen local.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), incluye como materias en las que, en todo caso, ejercerá competencias el municipio las de conservación de caminos y vías rurales (art. 25.2.d).

También la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León dispone que los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del estado y de las leyes de la comunidad autónoma en materia de conservación de vías y caminos.

Lo cierto es que un camino agrícola es una vía o calzada de servicio destinada fundamentalmente a dar acceso a fincas rústicas y cuyo tráfico predominante lo constituyen tractores y maquinaria agrícola.

En el informe técnico aportado al expediente se asumía que los camiones utilizados para el transporte sobrepasaban el límite máximo de carga establecido, circunstancia que ocasionaba el deterioro del camino. Podía deducirse también que en alguno de los tramos del camino se había modificado el trazado, siendo tales actividades consentidas por el Ayuntamiento, al menos en cuanto se refería a la desaparición de cunetas.

En cuanto al firme del camino, se ponía de manifiesto su buen estado de conservación en el tramo que atravesaba la cantera, pero no en toda su longitud, por lo que se estimó que debía comprobarse este último extremo.

Con fundamento en la potestad del Ayuntamiento para defender sus bienes de dominio público y de tipificar en sus ordenanzas las infracciones y sanciones se estimó oportuno formular la siguiente resolución:

“Que se proceda a verificar las posibles afecciones del viario público, iniciándose en caso procedente las actuaciones tendentes a la recuperación de oficio del terreno, previo expediente de deslinde si los límites del camino fueran imprecisos.

Que se ejecuten, previa comprobación del estado del camino en toda su longitud, y en caso necesario, obras de acondicionamiento del firme del camino.

Que se proceda a regular convenientemente el tráfico en la zona mediante la instalación de las señales que resulten adecuadas.

Que se valore la posibilidad de aprobar una ordenanza reguladora de los caminos rurales donde se tipifiquen las posibles infracciones y sanciones”.

El Ayuntamiento de Toro comunicó la aceptación de la anterior resolución.

3.4. Problemas causados por estacionamientos indebidos

Una asociación de Burgos se dirigió a esta Procuraduría para manifestar su malestar ante los problemas que causaba el estacionamiento indebido de vehículos en

una zona de la capital, dando origen al expediente **Q/665/04**.

Si bien en un primer momento el Ayuntamiento de Burgos comunicó a esta Institución la adopción de algunas medidas que estimaban adecuadas para la solución del problema, no se compartía este criterio por la asociación promotora del expediente, por lo que se requirió un nuevo informe complementario del inicialmente enviado.

Recibido el último informe municipal pudo deducirse del mismo la realidad de los hechos denunciados, en parte debidos a las dificultades para diferenciar las zonas de acera y calzada en las calles objeto de queja y también a la escasez de espacio para estacionar en la zona.

Teniendo en cuenta esas consideraciones se hizo necesario recordar al Ayuntamiento de Burgos que debía ejercer sus competencias en materia de ordenación y control del tráfico, la vigilancia por medio de agentes propios y la denuncia de las infracciones y la sanción de las mismas.

Con independencia de que debieran ejercerse esas competencias también debían adoptarse otras medidas de refuerzo de la señalización y, en definitiva, la reordenación del tráfico en la zona, máxime teniendo en cuenta que el propio informe que se había enviado a esta Institución realizaba algunas indicaciones en ese sentido.

La resolución remitida al Ayuntamiento de Burgos determinaba la conveniencia de emprender las siguientes actuaciones:

“Que, por parte de esa Administración municipal, se instale la señalización adecuada a juicio de los técnicos para garantizar el cumplimiento de la normativa sobre tráfico en las vías mencionadas.

Que, previo informe de los servicios técnicos municipales, se valore también la posibilidad de instalar algún sistema de protección que impida el estacionamiento de vehículos en los lugares destinados al tránsito peatonal.

Que se incremente la vigilancia policial en la zona y, en caso de detectarse cualquier infracción a la normativa de tráfico, se cursen las denuncias oportunas.

Que se proceda a resolver y notificar las solicitudes que hayan sido presentadas por los interesados y que no hayan obtenido respuesta por el momento”.

El Ayuntamiento de Burgos comunicó a esta Procuraduría las actuaciones emprendidas con posterioridad que suponían la aceptación de la resolución anterior.

La utilización indebida de un espacio peatonal para estacionar vehículos se planteaba también en el expediente registrado con el número de referencia **Q/2313/04**. Afirmaban los reclamantes que una plaza situada en el casco histórico de Zamora se utilizaba con frecuencia para aparcar vehículos.

El informe elaborado por el Ayuntamiento de Zamora confirmaba la veracidad de los hechos denunciados, aunque puntualizaba que “sí se tiene constancia de que hay vehículos que estacionan en la mencionada plaza, pero no de forma continuada, sino de vez en cuando, a tal efecto podemos constatar que desde el año 2002 hasta el presente se han formulado 52 denuncias por estacionar en esta zona y en el año 2005 hasta la fecha 15 denuncias, todas estas denuncias han sido realizadas a distintas horas del día”.

La resolución formulada por esta Procuraduría aconsejaba al Ayuntamiento de Zamora que, previo informe de los servicios técnicos municipales, valorara la posibilidad de instalar algún sistema de protección que impidiera el estacionamiento de vehículos en los lugares destinados al tránsito peatonal y, por otra parte, incrementara la vigilancia policial y el ejercicio de la potestad sancionadora. De la respuesta municipal posterior se deducía que la resolución se había aceptado.

3.5. Problemas generados por los vados

En ocasiones las autorizaciones de paso a través de las aceras para acceder a los garajes han generado problemas derivados de la inexistencia de ordenanzas municipales en algunos municipios y de la escasez de medios con que cuentan para hacer efectiva la prohibición de aparcar en estos espacios.

Uno de estos casos se planteaba en el expediente **Q/881/03**, en el cual el Ayuntamiento de Fuentidueña, en la provincia de Segovia, había denegado la autorización de vado para acceso a un garaje basándose en la inexistencia de una ordenanza reguladora de este derecho en el municipio.

El informe remitido por el Ayuntamiento indicaba que “no había establecido ningún tipo de reglamentación sobre vados, ni tiene contemplado hacerlo, por lo que no autoriza ninguno, siendo la razón que no dispone de personal; respecto a los criterios para modificar la señalización de tráfico, este Ayuntamiento tampoco dispone de reglamentación al respecto y no suele señalar, salvo en los casos que considera indispensable para la seguridad de las personas, por el mismo motivo antes indicado”.

Los motivos señalados no justificaban la postura adoptada pues, de otro modo, la falta de desarrollo reglamentario en una materia concreta bastaría para hacer posible la renuncia del ejercicio de competencias atribuidas a una administración pública.

El hecho de que un ayuntamiento no disponga de policía local o del servicio de grúa para retirada de vehículos no supone un obstáculo para autorizar el uso de los garajes, pues el derecho a la reserva con prohibición de aparcamiento se garantiza con las oportunas señales, aunque es cierto que en ocasiones puede infringirse dicha prohibición.

Ante estos supuestos debe utilizarse la vía del requerimiento al titular infractor o la correspondiente sanción, previa la correspondiente denuncia de cualquier persona o del alguacil, que puede efectuar estas denuncias aun cuando no sea agente de la autoridad.

En definitiva el alcalde tiene competencia para ordenar la retirada de los vehículos. Si el ayuntamiento no dispone de medios personales ni materiales para ello, puede encomendar puntualmente este trabajo a una empresa privada, siendo conveniente la presencia de autoridad en el acto de retirada y traslado del vehículo.

En las vías municipales las competencias en esta materia corresponden a los alcaldes, en cualquier caso, aunque antes de llegar a medidas extremas podrían denunciarse estas conductas indebidas por aparcamiento indebido y tratar de solventar el problema sin llegar a la captura y retirada del vehículo; pero, de ser preciso, el ayuntamiento tiene competencia para ello.

Por las razones expuestas se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Fuentidueña:

“Que por parte de esa Administración municipal se otorguen las autorizaciones que resulten procedentes para posibilitar el acceso a los garajes del municipio, siendo conveniente que se apruebe una ordenanza de vados”.

El Ayuntamiento aceptó la anterior resolución.

3.6. Deficiencias en el servicio de alumbrado de una carretera

Los problemas de alumbrado de la carretera autonómica C-631, en el tramo de acceso a Bárcena del Bierzo (León), fueron abordados en la reclamación registrada con referencia **Q/03-305/04**.

Esta Procuraduría ya había tramitado un expediente sobre esta cuestión en el curso del cual la Consejería de Fomento había reconocido que se habían detectado problemas en las instalaciones de alumbrado y semafóricas, debido a sobretensiones en el suministro, habiendo dado instrucciones para reponer las luminarias fundidas.

Los reclamantes se dirigieron después a esta Institución para manifestar que las averías en el sistema de alumbrado se seguían produciendo con reiteración -según indicaban, cada vez que llovía- y, en más de treinta ocasiones, habían tenido que dirigirse a la Junta de Castilla y León para que el personal técnico acudiera a reparar los desperfectos.

Estas manifestaciones determinaron la procedencia de solicitar de nuevo información a la Consejería de Fomento que consideraba que el problema había sido subsanado. Menciona también el informe que *“los apagones que se producen por saltar el diferencial del cuadro no deben ser considerados como averías y se han producido en muy pocas ocasiones”*, añadiendo que *“dichos apagones en*

ningún caso afectan a la seguridad de la circulación por la carretera, reparándose de acuerdo a las prioridades que en cada momento se establezcan”.

Lo cierto es que siendo esa administración titular de la carretera, le correspondía el mantenimiento de la iluminación viaria y la señalización instalada en ella.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 21.2 de la Ley de Carreteras de 1988 y 16 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de Castilla y León, las farolas merecen la consideración de elementos funcionales de la carretera, de conformidad con la definición que ofrecen los citados preceptos.

Esta Institución consideraba que la administración titular de la vía debía realizar la vigilancia de la instalación con la necesaria inmediatez y frecuencia, pues aunque no se calificaran de averías las deficiencias que se producían en la iluminación artificial de la carretera, tampoco podía trasladarse a los administrados la labor de realizar avisos y comunicaciones sobre las interrupciones del servicio para restituir el mismo.

Por estos motivos se resolvió que debían adoptarse por la Consejería de Fomento las medidas precisas para prevenir las deficiencias en la prestación del servicio de iluminación viaria de la carretera C-631, en el tramo de acceso a la localidad de Bárcena del Bierzo (León). Dicha resolución fue aceptada.

3.7. Petición de instalación de señalización vial en una carretera

La señalización de una carretera de titularidad autonómica, en la travesía de Jiménez de Jamuz (León), era la cuestión abordada en la queja **Q/1389/04**.

Los promotores del expediente calificaban como elevado el riesgo de que se produjeran atropellos en esta travesía, por lo que demandaban la instalación de bandas rugosas, semáforos u otra señalización que regulara la excesiva velocidad a la que circulaban los vehículos.

Habían solicitado la implantación de la citada señalización tanto a la Consejería de Fomento como al Ayuntamiento de Santa Elena de Jamuz, pero no habían obtenido una respuesta favorable.

El informe remitido por la Consejería de Fomento indicaba lo siguiente:

“La carretera objeto de la presente queja ha sido acondicionada recientemente, habiéndose señalado de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable. La instalación de bandas sonoras y/o semáforos requiere unos estudios previos de influencia de las mismas sin olvidar los efectos secundarios molestos para quienes habitan en las inmediaciones de la carretera, que se realizan una vez que los Ayuntamientos respectivos solicitan la adopción de estas medidas al Servicio Territorial de la Consejería de Fomento de la provincia correspondiente.

En todo caso la velocidad de paso por una travesía depende del cumplimiento o no por parte de los conductores de la velocidad indicada en la señalización instalada.

Este tipo de medidas, fundamentalmente las semaforizadas suelen ser atendidas por la Dirección General de Tráfico dependiente del Ministerio del Interior, encargado de velar por el cumplimiento de la normativa de circulación”.

Sin embargo no podía obviarse la obligación que pesa sobre la Administración titular de la vía para instalar la señalización más adecuada a efectos de regular la circulación.

La jurisprudencia ha reconocido que existe un derecho subjetivo de los ciudadanos a circular con la necesaria seguridad por las vías públicas cuyo tránsito corresponde regular a la Administración en cualquiera de sus grados.

El Tribunal Supremo ha puntualizado que “no obstante ha de distinguirse entre el indudable derecho de los ciudadanos a obtener seguridad viaria, y el posible derecho a exigir una actividad concreta de la administración que se plasme en la adopción de medidas determinadas que garanticen, a juicio de los ciudadanos, esa misma seguridad. El ejercicio de la potestad discrecional en la ordenación del tráfico viario ha de verificarse a través de la adopción de los criterios técnicos más eficaces para conseguir esa misma finalidad, criterios que dependen de multitud de complejas circunstancias y cuya elección y acogimiento en el caso concreto han de deferirse al juicio ponderado de la administración encargada de velar por su correcta regulación”. (STS 19-7-00).

El Ayuntamiento de Santa Elena de Jamuz había informado a esta Procuraduría que con anterioridad se había dirigido por escrito a la Junta de Castilla y León para solicitar la instalación de la señalización en el mismo sentido planteado en la reclamación.

A la vista de lo expuesto se formuló a la Consejería de Fomento resolución para que se emitieran los informes técnicos oportunos y, con arreglo a los mismos, se decidiera sobre la procedencia o no de la instalación de semáforos y/o bandas rugosas.

El expediente hubo de ser archivado sin haberse recibido en esta Institución la comunicación sobre el parecer favorable o contrario a aceptar la anterior resolución.

3.8. Molestias causadas por bandas sonoras

La recepción de las peticiones cursadas por parte de unos ciudadanos disconformes con la instalación de bandas rugosas en una calle de León, por los ruidos que generaban al paso de los vehículos, dio origen al expediente **Q/1771/04**.

Los afectados habían expuesto este problema ante el Ayuntamiento de León por medio de un escrito del que no habían obtenido respuesta, por lo cual se indicó al Ayuntamiento la necesidad de dar una respuesta a la solicitud de los interesados.

Después de la intervención de esta Procuraduría del Común la respuesta que el Ayuntamiento les remitió recogía las manifestaciones del informe emitido por el técnico municipal de tráfico, en el que se señalaba lo siguiente:

“Si bien las citadas bandas fueron situadas en el emplazamiento de referencia para la protección del paso de escolares de diversos colegios y hasta la fecha sin inconveniente alguno y con óptimos resultados, éstas pueden ser sustituidas por cualquier otro procedimiento, pero en tráfico las medidas deben estar de acuerdo con las necesidades y en este supuesto actualmente es suficiente con la protección actual de ese paso de peatones, entendiéndose finalmente que, si efectivamente son tan molestos, deberá presentarse prueba real de ese ruido y de ser superior al legalmente establecido, serán retiradas”.

Los interesados manifestaron después su oposición al contenido de esta respuesta y solicitaban que se realizaran las mediciones de los ruidos por los servicios municipales.

Desde esta Procuraduría se expuso la necesidad de que el Ayuntamiento llevara a cabo los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos denunciados, pues aunque se había emitido el informe técnico sobre la adecuación de la señalización vial de acuerdo con las normas de tráfico, no se había realizado la comprobación de los ruidos que producían.

En cuanto al tema de fondo que se suscitaba, se consideró de interés recordar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 18 de febrero de 2005, que resuelve un supuesto en el que se había denegado la solicitud del actor de retirar unas bandas sonoras existentes frente a su domicilio por el ruido que las mismas producían.

El Tribunal estimó que “del resultado de las mediciones reflejadas en los informes periciales cabe considerar probado que el nivel de ruido derivado de la incesante circulación existente en el punto donde se encuentran las bandas es superior al permitido por la ordenanza, que sirve como punto de referencia, ocasionando una contaminación acústica que si bien, no pone en peligro la salud del actor o de su familia, sí que se priva del derecho de disfrute de su domicilio, impidiendo el normal desarrollo de su intimidad personal y familiar, de acuerdo con los usos sociales existentes en la actualidad, por lo que se aprecia la infracción del derecho fundamental reconocido en el art. 18.2. No se considera que exista un interés público en el manteni-

miento de las marcas viales para el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos de Motor y Seguridad Vial, pues puede ser sustituido por otro tipo de señal que no produzca contaminación acústica”.

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León, lo cual fue comunicado al reclamante procediéndose al archivo del expediente.

ÁREA C

FOMENTO

Expedientes Área	293
Expedientes remitidos a otros organismos	32
Expedientes admitidos	171
Expedientes rechazados	38

1. URBANISMO

Constituye el objeto del presente epígrafe el conjunto de actuaciones realizadas por el Procurador del Común en relación con los distintos aspectos determinantes de la actividad urbanística que, definida en el art. 2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León como aquella “función pública que tiene por objeto la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación”, se atribuye a Comunidad Autónoma y a los Municipios de Castilla y León dentro de sus respectivas competencias y sin perjuicio de la participación de las restantes Administraciones públicas y de la iniciativa privada. Dicha actividad urbanística comprende, de acuerdo con el citado precepto, los siguientes aspectos que van a servir para sistematizar el presente apartado y que aparecen regulados en cada uno de los títulos de la citada Ley de Urbanismo y en su Reglamento de desarrollo:

- 1.1.- El Planeamiento Urbanístico.
- 1.2.- La gestión urbanística.
- 1.3.- La Intervención en el uso del suelo.
- 1.4.- La Intervención en el mercado del suelo.
- 1.5.- Coordinación Administrativa e Información Urbanística.

El número de quejas tramitadas en este ejercicio relacionadas con este subárea ha sido 103. En cuanto a la distribución material de las mismas, partiendo de la sistemática anteriormente expuesta, un año más la gran mayoría de los expedientes resueltos durante el ejercicio 2005 tienen como objeto la “Intervención en el Uso del Suelo” regulada en el Título IV de la Ley y del Reglamento (75) – anteriormente denominada “Disciplina Urbanística” –, siendo significativo el número de quejas presentadas tanto en materia de

concesión de licencias urbanísticas, como de fomento de la edificación, conservación y rehabilitación, y fundamentalmente en materia de protección de la legalidad urbanística. Estos expedientes están, además, directamente relacionados con cuestiones relativas a la necesaria coordinación administrativa que en materia de urbanismo sanciona el Título VI de ambas normas, derivada fundamentalmente de la insuficiencia de medios técnicos, jurídicos y económicos de muchos pequeños municipios de nuestra Comunidad.

Es reducido el número de expedientes relativos a las materias reguladas en los Títulos II y III de la Ley y del Reglamento, correspondientes al Planeamiento (11) y a la Gestión Urbanística (9) tanto de actuaciones aisladas como de integradas, e inexistentes los expedientes correspondientes a materias propias de la “Intervención en el Mercado del Suelo” regulado en el Título V.

Seis son el número de expedientes que tienen como objeto quejas derivadas de la vulneración por los ayuntamientos del derecho a la información urbanística y participación social regulado en el Título VII de ambas normas.

Refiriéndose los dos restantes a materias que, aunque relacionadas con este Subárea, razón por la cual se incluyen, no se refieren específicamente a la misma.

1.1. Planeamiento Urbanístico

Integran el Planeamiento Urbanístico, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley de Urbanismo de nuestra Comunidad, el conjunto de instrumentos establecidos en esta norma para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación, clasificándose, en función de su objeto y ámbito de aplicación en dos grandes grupos, los instrumentos de planeamiento general y los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

En relación con esta cuestión la mayor parte de los expedientes abiertos en esta Institución tienen como objeto quejas en relación con determinaciones contenidas en los instrumentos de planeamiento general, unas relativas a errores materiales de estos documentos (Q/1490/04) y, otras, correspondientes a la delimitación de Unidades de Actuación como determinación de ordenación detallada que con carácter facultativo pueden contener los instrumentos de planeamiento general a la vista de lo dispuesto en los arts. 42.2.c) de la Ley y 108 de su Reglamento de desarrollo (Q/1068/03 y Q/1255/05).

Asimismo, es significativo el número de quejas presentadas en relación con actos de trámite evacuados en el seno de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planeamiento urbanístico, tanto de carácter general – Planes Generales y Normas Urbanísticas – (Q/11/05 ó Q/99/05), como de

desarrollo – Estudios de Detalle, Planes Parciales ... - (Q/92/05). En todas ellas se acordó el archivo de los expedientes en la medida en que, salvo excepciones, el ámbito de supervisión de esta Institución se limita a aquellos actos de la administración que tengan naturaleza resolutoria, es decir, que comporten una decisión de voluntad en el sentido de declarar derechos o de gravar los mismos.

Entrando ya en el análisis de los expedientes más significativos, en lo que respecta a las quejas relativas a la existencia de errores materiales en el planeamiento, en el expediente Q/1490/04 se denuncia el incumplimiento por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (Salamanca) de la obligación de resolver una solicitud de licencia de obras motivada en la existencia de un error cometido en el Plan General de Ordenación Urbana que está pendiente de subsanación. De acuerdo con la información facilitada por el propio Ayuntamiento *“dicho error pretende subsanarse incluido en la Modificación Puntual del Plan General que se redacta en estos momentos para su adaptación al Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que, al abarcar otros asuntos de mayor complejidad ha necesitado de un tiempo razonable de estudio y análisis del mismo (sic)”*.

El error de referencia afectaba a la Ordenanza aplicable, ya que donde se establecía una Ordenanza ME-5 debería figurar una ME-3, error evidente, tal y como informa el propio Ayuntamiento, por cuanto que aplicar en la zona la Ordenanza ME-5 supondría vulnerar las previsiones contenidas en los arts. 36 y 58.3 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, sancionadores del parámetro de la densidad máxima edificatoria y de la necesidad de prever mayores reservas de espacios libres y dotaciones situadas en el entorno próximo si se aumentan los volúmenes edificables, ya que *“en ningún caso podría haberse aumentado la edificabilidad existente en el Plan General revisado con fecha marzo de 2001 o la consolidada en el entorno”*.

En relación con el procedimiento de rectificación de errores en el propio expediente municipal consta un informe jurídico en el que se significa que *“se dan las circunstancias legales y jurisprudenciales para poder rectificar el error a través del cauce adecuado. Puede ponerse en marcha por el Ayuntamiento el procedimiento de rectificación de errores materiales previsto en la legislación, art. 105 y 106 de la Ley de RJAP y PAC.”*. Sin olvidar lo dispuesto en el art. 177 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en el que se establece literalmente que *“el órgano competente para la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento urbanístico puede corregir en cualquier momento cuantos errores materiales se observen en su documentación, de oficio o a instancia de cualquier interesado”*.

A la vista de todo lo expuesto, y resultando que, efectivamente, la administración local había incumplido la obligación de resolver la licencia vinculando dicha resolución

a una futura modificación del Planeamiento General que no se sabía cuando se iba a realizar, esta Procuraduría invocando el contenido del art. 44.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, pone en conocimiento del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo la posibilidad de que hubiese podido incurrir en un supuesto de responsabilidad patrimonial por un funcionamiento anormal que infiere al particular que formula la queja un daño que no tiene la obligación de soportar. Concretamente el citado art. 44.2 establece literalmente que *“cuando se produzca la anulación de una licencia, demora injustificada en su otorgamiento o su denegación improcedente, los perjudicados podrán reclamar de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad....”*.

A la vista de lo anterior, probada la demora injustificada en la concesión de la licencia, esta Institución, al amparo de lo dispuesto en los arts. 106 CE, y 139 y ss, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sancionadores del principio de que 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 normal o anormal de los servicios públicos, insta del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo que se proceda al inicio de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 139, dándose en el caso que nos ocupa los tres requisitos, en que se basa la responsabilidad patrimonial de la Administración: lesión, acto administrativo y relación de causalidad, pues el denunciante había sufrido en su patrimonio un daño efectivo, evaluable e individualizable, consecuencia de la no concesión de una licencia, produciéndole dicha no concesión un detrimento patrimonial antijurídico.

A la vista de la resolución formulada por esta Procuraduría, de fecha 22 de abril de 2005, el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo acepta la misma el día 18 de agosto, significando que a la mayor brevedad procederá al inicio del expediente de responsabilidad patrimonial y a la concesión de la licencia solicitada.

En cuanto a las quejas relativas a la delimitación de Unidades de Actuación, es especialmente significativo el expediente identificado como Q/1068/03. La queja que da lugar a este expediente tenía como objeto la imposibilidad de gestionar la Unidad de Actuación 36.01, denominada *“Pisones II”*, del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Burgos y la situación de indefensión en que se encontraban los propietarios de terrenos integrados en la misma, por cuanto que ni podían ejecutar el planeamiento en el citado ámbito de ejecución dada la nula rentabilidad económica de la Unidad ni se modificaba dicho planeamiento con el fin de garantizar dicha rentabilidad.

En relación con esta cuestión el propio Ayuntamiento de Burgos reconocía la imposibilidad de gestionar la

Unidad, y prueba de ello son los dos proyectos de modificación de planeamiento iniciados pero que no llegaron a buen término, concretamente:

a. El primer expediente de abril de 2001 en el que se pretendía dividir la Unidad en tres zonas, clasificando como suelo urbano consolidado parte de los terrenos. Dicho proyecto es rechazado por el Consejo de la Gerencia de Urbanismo del propio Ayuntamiento porque a su juicio dicha modificación tenía como fin el beneficio de varios propietarios no de la colectividad.

b. Y, el segundo, de febrero de 2002, fue aprobado inicialmente por el Ayuntamiento pero informado desfavorablemente por la Demarcación de Carreteras, que imponía determinadas reservas que aumentaban aún más las cargas de la Unidad en detrimento del aprovechamiento, y por la Junta de Castilla y León que establecía la necesidad de prever 121 plazas de aparcamiento de uso público. A la vista de ambos informes el Ayuntamiento deniega la aprobación provisional por cuanto que los condicionantes impuestos por ambas entidades son de imposible cumplimiento dado el tamaño de la Unidad y la ordenación urbana del entorno.

En conclusión, y en palabras de los propios técnicos municipales, recogidas en el acuerdo plenario en virtud del que se aprueba inicialmente el segundo de los proyectos de modificación anteriormente expuestos, *“El vigente Plan General Municipal de Ordenación contempla una Unidad de Actuación, denominada ‘Pisones II’ y numerada 36.01, de difícil o imposible gestión, según pone de manifiesto el documento técnico redactado por los servicios de la Gerencia de Urbanismo”*.

A la vista de la documentación obrante en el expediente y de todo lo informado por el Ayuntamiento de Burgos, esta Institución llega a la conclusión de que, efectivamente tal y como apuntan las personas que formulan la queja, la delimitación de la Unidad de Actuación de referencia contenida en el Plan General de Ordenación Urbana de Burgos no se ajustaba a la legalidad por cuanto que, tal y como constataba el propio Ayuntamiento, su gestión no hacía posible la distribución equitativa de beneficios y cargas, ya que las cargas (cesiones de terrenos, ejecución material...) son muy superiores a los beneficios (aprovechamientos urbanísticos lucrativos), de tal manera que se conculcaba el principio sancionado en los arts. 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), 4.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL) y 5.e) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero. Dicho principio ya aparecía previsto en los arts. 3.2.b) y 117 Texto Refundido de 9 de abril de 1976 reguladores, respectivamente, de las funciones inherentes a la competencia urbanística en orden al régimen del suelo y de los requisitos que deben cumplir polígonos y unidades de actuación como ámbitos de ejecución.

Por ello, siendo un hecho probado que la delimitación de la Unidad no se ajustaba a la legalidad y teniendo en cuenta el contenido de los derechos que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 17 de la LUCyL y 42 del RUCyL, asisten a los propietarios de los terrenos integrados en la misma, clasificados como suelo urbano no consolidado, en orden a su urbanización y edificación previa aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística correspondientes y previa obtención de la licencia correspondiente, esta Institución, a la vista de lo dispuesto en los arts. 35 y 73.e de la LUCyL y 86.1.b del RUCyL y en lo que respecta a las determinaciones establecidas en los informes emitidos por la Demarcación de Carreteras y por la Junta de Castilla y León en relación con el expediente de modificación del PGOU de la ciudad de Burgos iniciado en el año 2002, relativas a la línea límite de edificación, la supresión del vial de acceso a la Unidad paralelo a la Carretera Nacional 620 y a la reserva de plazas de aparcamiento de uso público, llega a la conclusión de que se podría dar cumplimiento a las mismas si se valorara la posibilidad de incluir los terrenos que forman parte de la Unidad de Actuación 36.01 “Pisones II” en un Sector de Suelo Urbano No Consolidado de carácter discontinuo, de tal forma que ni el tamaño de la Unidad de referencia ni la ordenación urbana del entorno fueran un obstáculo para realizar una modificación del PGOU.

Como consecuencia de ello, se dicta resolución recomendando al Ayuntamiento de Burgos que inicie los trámites en orden a la modificación puntual del Plan General en relación con los terrenos incluidos en la Unidad de Actuación 36.01 “Pisones II” de tal forma que se garantice a sus titulares la justa distribución de beneficios y cargas valorando la posibilidad de delimitar un Sector de Suelo Urbano No Consolidado de carácter discontinuo en el que se incluyan dichos terrenos

Remitida al Ayuntamiento de Burgos el día 28.12.2005 la resolución, al día de la fecha no consta aún contestación.

1.2. Gestión urbanística

Tanto la Ley de Urbanismo, en su art. 65.1, como su Reglamento de desarrollo, en el art. 187, definen la Gestión urbanística como “el conjunto de instrumentos y procedimientos establecidos en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y su Reglamento de desarrollo para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico”. Sancionando los apartados 2, 3 y 4 del art. 65 de la Ley y el art. 188 del Reglamento las siguientes modalidades de gestión urbanística en función de la clasificación del suelo a transformar:

- En suelo urbano consolidado, la gestión urbanística puede efectuarse mediante actuaciones aisladas, a desarrollar sobre las parcelas existentes o sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización.

- En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, la gestión urbanística se efectúa mediante actuaciones integradas, a desarrollar sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de actuación.

- Y en cualquier clase de suelo, las administraciones públicas pueden desarrollar actuaciones aisladas para ejecutar los sistemas generales y las demás dotaciones urbanísticas públicas, así como para ampliar los patrimonios públicos de suelo.

El conjunto de expedientes tramitados en esta Institución durante el ejercicio 2005 tienen como objeto cuestiones que podríamos encuadrar tanto dentro del concepto de actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado (Q/615/05 y Q/305/05) como dentro del relativo a las actuaciones integradas (Q/1150/03, Q/650/04, Q/531/05, Q/873/05, Q/978/05, Q/1013/05 y Q/1030/05) correspondientes a ámbitos de suelo clasificado como urbano no consolidado y urbanizable.

En relación con el primer grupo de expedientes, es destacable el contenido del expediente Q/615/05, que tiene como objeto una queja derivada de la disconformidad de un vecino con la actuación del Ayuntamiento de Trescasas (Segovia) respecto de la ejecución de obras de urbanización en la calle El Huertón de esta Localidad y de la falta de resolución de un recurso de reposición interpuesto por el interesado contra un acuerdo de dicha Administración Municipal evacuado en relación con esta cuestión.

Admitida la queja a trámite y examinados los informes emitidos por el Ayuntamiento de referencia y la documentación presentada por la persona que formula la queja, por parte de esta Procuraduría se comprueba que el fondo del asunto no es otro que la ejecución de una actuación aislada de urbanización desarrollada mediante gestión pública en la que el Ayuntamiento asume la condición de urbanizador. Lo sorprendente de este caso es que dicha actuación consistente en obras de “pavimentación, aceras, saneamiento y abastecimiento de agua” se ejecuta sin la previa aprobación del preceptivo Proyecto Técnico comprensivo de los contenidos recogidos en el art. 90 del Texto Refundido de Régimen Local de 18 de abril de 1986, no constando por tanto ni el presupuesto de ejecución de las referidas obras ni la memoria comprensiva del contenido de las mismas. Siendo más sorprendente aún la respuesta del Ayuntamiento ante la solicitud de información por parte de esta Institución, así, en el escrito de fecha 14.04.2004 se significa que “el proyecto que sirvió de base a las obras fue el de Urbanización del Plan Parcial del SAPU 1ª, redactado por el Arquitecto Superior D. ...”. Además de todo lo anterior, tal y como se recoge en la Resolución dictada el día 03.08.2005, con la documentación obrante en el expediente no quedaba acreditado si las referidas obras de urbanización fueron concluidas conforme a la normativa aplicable.

Por lo que se refiere al ámbito formal, en la queja formulada por el interesado no sólo se pone de manifiesto la concurrencia de irregularidades derivadas de la falta de proyecto sino también de la falta de resolución del recurso de reposición interpuesto. En relación con esta cuestión, esta Institución previa referencia a la obligación de resolver sancionada en el art. 42 de la Ley de RJAP y PAC y al hecho de que el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, dicta resolución instando del Ayuntamiento de Trescasas la evacuación de las siguientes actuaciones:

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, por parte de esa Corporación Municipal se adopten las medidas necesarias para la correcta urbanización de la calle El Huertón de esa localidad.

Segundo.- Que de seguir pendiente el Recurso de Reposición interpuesto el 21 de octubre de 2004, se dicte resolución expresa en la forma prevista en el apartado 4 del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de RJAP y PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero, notificando dicha resolución al interesado”.

A la vista de esta resolución, el Ayuntamiento de Trescasas ha aceptado parcialmente la misma en lo que respecta a la resolución expresa del recurso de reposición interpuesto, manifestando en relación con la adopción de medidas para la correcta urbanización de la vía pública de referencia que “en el ejercicio de la autonomía local que le confiere la CE, y el ordenamiento jurídico en vigor, se reserva la potestad y la competencia de programar sus inversiones conforme al Presupuesto aprobado para cada ejercicio y en atención al interés general y a los recursos efectivamente disponibles”.

Por otro lado, en materia de actuaciones aisladas de urbanización de gestión privada en suelo urbano consolidado es significativo el grado de desconocimiento que tienen los titulares de terrenos con respecto los deberes que les corresponden de conformidad con lo dispuesto en los arts. 18.2 de la Ley de Urbanismo y 41 de su Reglamento de desarrollo. Así, el expediente Q/304/05, archivado por no irregularidad de la Administración. En este expediente el reclamante hacía alusión a su disconformidad con los requerimientos efectuados correctamente por el Ayuntamiento de Segovia en orden a que completase la urbanización de la parcela a fin de que alcanzase la condición de solar, concretamente imponía la “obligación de urbanizar el frente de la fachada y conexas hasta la zona pavimentada más próxima”.

En lo que al segundo grupo de expedientes se refiere, esto es, aquellos relativos a la gestión de actuaciones integradas, es la falta de recepción de las obras de urbanización de las Unidades de Actuación el tema concurrente en los mismos. A este respecto y, como caracte-

rísticos, cabe destacar los expedientes **Q/1150/03** y **Q/650/04**, en los que se abordan cuestiones directamente relacionadas con la Disposición Transitoria Octava del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, esto es, sectores o ámbitos donde a la entrada en vigor del Reglamento la urbanización ya está ejecutada pero que no ha sido recibida por el Ayuntamiento. Por ello en ambos casos la Resolución dictada por esta Institución es la misma: *“Que por parte de la Corporación Municipal se adopten las medidas necesarias para que se produzca la entrega y recepción de la urbanización “...”, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”*.

Así, en la primera queja, **Q/1150/03**, se hace alusión a la falta de recepción por el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes (Ávila) de las obras de urbanización y de los servicios de la denominada “Urbanización Villas de Valdelagua” que según denominación de las Normas Subsidiarias corresponde con las Áreas Problema 3 y 4.

A la vista de lo informado por el Arquitecto Municipal “Las Áreas Problema 3 y 4 son zonas clasificadas por las NNSS como suelo urbano pero con ordenación pendiente de un Plan Especial de Reforma Interior que se redactó y aprobó con posterioridad, así como los necesarios Proyectos de Compensación y Urbanización”.

El problema surge una vez ejecutadas las obras de urbanización y recibidas provisionalmente por el contratista, la Junta de Compensación y la Dirección de obra con fecha 26.08.1999, ya que de acuerdo con el contenido del informe emitido por los técnicos municipales del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes, asumido por la Comisión de Gobierno Local en sesión celebrada el día 17.07.2001, existían una serie de deficiencias a corregir antes de que se procediera a la recepción por parte del Ayuntamiento.

A la vista del contenido del citado informe por la Junta de Compensación, responsable de la ejecución de las obras frente al Ayuntamiento, no sólo se procede a intentar subsanar las deficiencias sino que se promueve una modificación del Proyecto de urbanización encaminada a subsanar las deficiencias expuestas por los técnicos municipales, cuya modificación se aprueba definitivamente en virtud de Decreto de Alcaldía de fecha 11.10.2004.

De lo expuesto, y resultando que, en el momento de resolver el expediente, por parte de la Administración municipal aún no se habían recibido las obras pese a que constaba que habían quedado subsanadas las deficiencias expuestas por los Técnicos del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes en sus informes, se dicta Resolución en la que se insta de dicha entidad local la adopción de las medidas necesarias para que se produzca *“la entrega y recepción de la urbanización ‘Villas de Valdelagua’, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el*

Decreto 22/29004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”. La citada resolución es aceptada por el Ayuntamiento, razón por la cual se archiva el expediente.

Como se ha podido observar el problema que nos ocupa, expuesto por la persona que formula la queja y confirmado por la Administración local, es consecuencia de una ejecución defectuosa de las obras de urbanización por la Junta de Compensación o, más bien, en desacuerdo con las determinaciones técnicas del Proyecto de Urbanización, razón por la cual se insta su modificación, y de la pasividad del Ayuntamiento ante esta situación.

Como consecuencia asimismo de una deficiente ejecución de las obras de urbanización y de la falta de una intervención activa del Ayuntamiento de Cardeñajimeno (Burgos) se incoa el expediente **Q/650/04**. En este caso, al igual que en el anterior, la queja es consecuencia de la existencia de defectos en la ejecución de las obras de urbanización del denominado Sector SUB-6 (Río Arlanzón) de San Medel y del incumplimiento por parte de los responsables de los requerimientos que en orden a la finalización de las citadas obras realizó el Ayuntamiento, situación que se agrava con la adopción de un acuerdo de recepción parcial de las citadas obras por parte de la entidad local pese a lo cual no se suscribió el correspondiente Acta de Recepción.

En este caso, al igual que en el caso anterior, por parte de esta Institución se insta del Ayuntamiento de Cardeñajimeno *“que por parte de esa Corporación Municipal se adopten las medidas necesarias para que se produzca la entrega y recepción de la urbanización ‘Río Arlanzón de San Medel’, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 206 y ss, del Decreto 22/29004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”*. Al día de la fecha aún no se ha recibido contestación de dicha entidad local aceptando o rechazando la resolución.

En relación con ambos expedientes se ha puesto de manifiesto a las entidades locales afectadas que, una vez transcurridos los plazos de ejecución, si el promotor no insta a la Administración a que efectúe la recepción de la Urbanización, ésta, de oficio, deberá iniciar las actuaciones correspondientes para que se produzca tal recepción, no siendo de recibo el peregrinaje que deben hacer los propietarios de una urbanización con anomalías en que el promotor remite la responsabilidad al Ayuntamiento y éste, con la excusa de que no ha sido recibida, remite otra vez al promotor.

En lo que a la aplicación de la Disposición Transitoria Octava del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León se refiere y en relación con los supuestos de incumplimiento de lo dispuesto en los arts. 206 y 207 de dicho Reglamento en el plazo establecido, es necesario destacar el contenido del expediente, archivado por no irregularidad, identificado con el número **Q/873/05** en el que se alude a la denegación por parte del Ayuntamiento

de Valencia de Don Juan (León) de una licencia solicitada en un ámbito donde la urbanización ya está ejecutada pero no ha sido recibida, siendo los motivos de tal resolución desestimatoria el transcurso del plazo previsto en esta Disposición Transitoria Octava y el incumplimiento de lo dispuesto en los mencionados preceptos.

1.3. Intervención en el uso del suelo

El presente epígrafe, junto con los tres siguientes, se refieren a las diferentes formas de intervención administrativa en la actividad urbanística. Concretamente este apartado, tal y como se refleja en el título, tiene como objeto la intervención administrativa en el uso del suelo que se articula a través de tres mecanismos:

1.3.1.- La licencia urbanística.

1.3.2.- Los instrumentos de fomento de la edificación, conservación y rehabilitación.

1.3.3.- Los mecanismos de protección de la legalidad urbanística.

1.3.1. Licencias urbanísticas

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 287 del Reglamento de Urbanismo “mediante la licencia urbanística el Ayuntamiento realiza un control preventivo sobre los actos de uso del suelo para verificar su conformidad con la normativa urbanística”, sancionando los arts. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, 99 de la Ley de Urbanismo y 293 y 294 del citado Reglamento de Urbanismo de Castilla y León los trámites a evacuar para la concesión de las mencionadas licencias, siendo especialmente relevante en lo que a estos trámites se refiere la incorporación al expediente de los correspondientes informes emitidos por los Servicios Técnicos y Jurídicos del Ayuntamiento, o, en su defecto los correspondientes a la Diputación Provincial, por cuanto que la ausencia de tales informes puede determinar la anulabilidad del acuerdo de concesión de licencia, tal y como apunta el TS, en su Sentencia de fecha 21.05.1998.

En relación con esta cuestión, la ausencia de los informes preceptivos, numerosos son los expedientes tramitados en esta Institución de los que se deriva dicha omisión, en unos casos del informe jurídico, en otros, del técnico y en otros, de ambos, el técnico y el jurídico. Concretamente, en lo que a este tema respecta hay que hacer referencia a los siguientes expedientes: **Q/867/04, Q/985/04, Q/986/04, Q/1149/04, Q/1470/04, Q/1765/04, Q/1778/04, Q/1885/04, Q/2152/04, Q/2153/04, Q/2154/04, Q/2155/04, Q/2156/04, Q/2157/04, Q/2158/04, Q/146/05, Q/255/05, Q/520/05 y Q/894/05**. Siendo necesario significar que de todos ellos 8 se refieren a licencias concedidas por el Ayuntamiento de Soto de Cerrato (Palencia) y 5 al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila). Asimismo es necesario

mencionar que dos de ellos, el **Q/1765/04** y el **Q/2152/04**, fueron archivados al concluir que, en principio, no existía actuación irregular por parte de la Administración.

Dos son los expedientes que van a ser objeto de mención en este apartado, en función del informe omitido: el **Q/2153/04**, en el que no se incorpora ni el informe técnico ni el informe jurídico y el **Q/985/04** en el que se obvia el informe jurídico y en el que el informe técnico es insuficiente, unido a la falta de resolución expresa de un recurso de reposición interpuesto contra el acto de concesión de licencia.

En la primera queja, identificada con el número **Q/2153/04**, se denuncia la comisión por el Ayuntamiento de Soto de Cerrato (Palencia) de presuntas irregularidades en la concesión de licencia para la ejecución de obras en la calle General Franco de dicha localidad, refiriéndose las quejas **Q/2154/04, Q/2155/04, Q/2156/04, Q/2157/04 y Q/2158/04** a la misma cuestión pero en relación con distintos emplazamientos del mismo término municipal, razón por la cual se dicta una Resolución común. Estas irregularidades a la vista de la documentación remitida por el Ayuntamiento, salvo en dos supuestos, se confirman ya que, efectivamente, en la mayoría de los casos no constaba la emisión ni del informe técnico ni del informe jurídico que preceptivamente debía evacuarse con carácter previo a la concesión de las licencias.

En relación con esta cuestión por parte de esta Institución se invoca en su resolución el contenido del art. 99.1.b) de la Ley de Urbanismo en el que se establece expresamente que “además de lo dispuesto en materia de competencia y procedimiento por la legislación de régimen local, las licencias urbanísticas se otorgarán conforme a las siguientes reglas.... : a) las solicitudes se acompañarán de la documentación necesaria para valorarlas, que se determinará reglamentariamente, b) los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación provincial, emitirán informe sobre la conformidad de la solicitud a la legislación y al planeamiento aplicables”.

Téngase en cuenta, en relación con el contenido de dicho precepto, que el procedimiento de otorgamiento de licencias es un procedimiento rogado, esto es, que se inicia a través de la solicitud de la persona interesada en el otorgamiento de la licencia, a la que habrá de acompañarse, en su caso, el proyecto técnico correspondiente. Una vez incoado el procedimiento, el expediente administrativo ha de ser instruido mediante la incorporación al mismo de los correspondientes informes técnicos y jurídicos, para determinar y conocer los datos en virtud de los cuales ha de resolverse la solicitud de licencia. En base a los mismos informes encontraremos justificación suficiente para la concesión o denegación de la licencia urbanística en cuestión. De lo contrario la actuación municipal pudiera incurrir en desviación de poder y estar viciada de nulidad.

A este respecto, la jurisprudencia consolidada del TS (STS de 21 de mayo de 1998, entre otras) establece que la falta del previo informe jurídico en el procedimiento de otorgamiento de licencia no constituye vicio de nulidad, ya que su falta no significa que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sino que constituye un mero defecto de forma que no arrastra la invalidez del acto salvo cuando produce indefensión o cuando se le impide alcanzar su fin. Razón por la cual a tenor de lo dispuesto en el art. 67 de la Ley de RJAP y PAC los actos de concesión de licencia en cuyos expedientes no obre el preceptivo informe jurídico son susceptibles de convalidación, salvo que del propio informe se derive que el acuerdo de concesión atribuye al beneficiario derechos o facultades cuando carece de los requisitos legales para su adquisición, siendo en este caso nulo de pleno derecho el acto de concesión de licencia de acuerdo con lo dispuesto en el art. 62 de la citada norma y por lo tanto no convalidable.

Como consecuencia de todo ello, desde esta Procuraduría se dicta resolución, instando del Ayuntamiento de Soto de la Vega (Palencia) *“que por parte de los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación Provincial, se emitan los correspondientes informes sobre la conformidad de la solicitud de la licencia a la legislación y al planeamiento aplicables. Y, que, a la vista de lo informado: 1. si lo solicitado es conforme a la legislación y al planeamiento aplicables, se proceda a la convalidación de la licencia; 2. Y, si no lo es que se inicien los correspondientes procedimientos de revisión de actos de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC”*. Con independencia de lo anterior, y como consecuencia de la falta de contestación por parte de esta entidad local a los escritos de denuncia presentados por el interesado que formula la queja, asimismo se requiere de este Ayuntamiento *“que de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, se dé contestación por escrito a la denuncia presentada”*.

A la vista de dicha resolución, el Ayuntamiento de Soto de la Vega, aceptando el contenido de la misma, solicita la emisión del preceptivo informe del Servicio de Asistencia y Cooperación Municipal de la Diputación Provincial de Palencia, convalidando posteriormente las resoluciones de concesión de licencias que adolecían de un vicio de anulabilidad.

Si en los expedientes de concesión de licencias tramitados por el Ayuntamiento de Soto de la Vega que dan lugar a las quejas anteriormente relacionadas, se había omitido la emisión de ambos informes, el técnico y el

jurídico, en el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila) que da lugar a la queja **Q/985/04**, aunque sólo se omitió la emisión del informe jurídico, el informe técnico que se incorpora es insuficiente ya que no determina la conformidad o no con la normativa urbanística de parte de los actos de ejecución solicitados. El motivo de la queja **Q/985/04** no es otro que la disconformidad de la persona que formula la misma con el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila) el día 24 de marzo de 2004, conforme al cual se concedía licencia de obras para la transformación de los diez garajes inicialmente proyectados en planta baja del inmueble sito en la calle Sabina número 8 de dicha localidad en dos locales comerciales independientes con entrada desde dicha vía pública. Contra dicho acuerdo se interpuso recurso de reposición el 12 de mayo de 2004, sin que, en el momento de Resolución del expediente por esta Institución, el día 13 de abril de 2005 se hubiera dictado por el Ayuntamiento resolución al respecto.

A la vista de la información facilitada por el Ayuntamiento y de la documentación remitida, la licencia concedida tenía como objeto: 1) *adaptar planta sótano en trasteros con vista a C/ Álamo*, 2) *transformar dos despachos en dos apartamentos en planta bajo cubierta* y 3) *transformar planta de garajes en nave y local comercial en planta baja, todo ello en relación con el edificio sito en calle Sabina 8*. No obstante lo anterior, el Arquitecto municipal solo emite informe en relación con las cuestiones relacionadas en los puntos 1) y 2), obviando la tercera. Y, además, no consta la incorporación al expediente del preceptivo informe jurídico en relación con las tres solicitudes.

Como consecuencia de ello, y por los mismos motivos esgrimidos en el expediente **Q/2153/04**, esta Institución dicta resolución en el mismo sentido, instando del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro que *“por parte de los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación Provincial, se emitan los correspondientes informes sobre la conformidad de la solicitud de la licencia a la legislación y al planeamiento aplicables. Y, que, a la vista de lo informado: 1. si lo solicitado es conforme a la legislación y al planeamiento aplicables, se proceda a la convalidación de la licencia; 2. Y, si no lo es que se inicien los correspondientes procedimientos de revisión de actos de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC”*.

Con independencia de lo anterior, el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro no sólo dicta un acto, en principio, anulable, sino que interpuesto contra el mismo el correspondiente recurso potestativo de reposición no lo resuelve utilizando como pretexto la figura del silencio administrativo.

En este supuesto, al igual que en el resto de los recogidos a lo largo de este informe en lo que a la

actividad urbanística se refiere, esta Institución comunica a la citada Entidad Local que el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Razón por la cual en la resolución dictada se requiere del Ayuntamiento de referencia que *“respecto del recurso de reposición interpuesto el 12.05.2004, se dicte resolución expresa en la forma prevista en el apartado 4 del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de RJAP y PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero”*.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila).

Los expedientes que tienen como objeto la materia regulada en el Capítulo I del Título IV de la Ley de Urbanismo regional no se limitan solamente a cuestiones derivadas de la ausencia de informes técnicos y jurídicos, sino que también se refieren a temas tales como el ya mencionado incumplimiento de la Administración de la obligación de resolver expresamente los recursos de reposición interpuestos contra los actos de concesión de licencias o la demora injustificada en la concesión de las mismas.

En lo que respecta al incumplimiento de la obligación de resolver expresamente los recursos de reposición interpuestos contra los actos de concesión de licencias, además del citado **Q/985/04**, existen otro expediente al que debemos aludir: el identificado con el número **Q/238/05**, incoado como consecuencia de un escrito de queja motivado en la disconformidad del interesado con la resolución dictada el día 28 de diciembre de 2004 por el Alcalde del Ayuntamiento de Ardón (León) en virtud de la cual se deniega una licencia para la apertura de una puerta para acceso a un solar desde la calle Las Cuevas de esa localidad, con respecto a la cual ha interpuesto el correspondiente recurso de reposición que no ha sido resuelto en el plazo sancionado en el art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC.

El motivo de la denegación de la licencia, compartido por esta Institución, se recoge en el informe emitido por el Secretario General de dicho Ayuntamiento, basado asimismo en el informe emitido previamente por el Arquitecto al servicio de la Mancomunidad de Municipios Esla-Bernesga, y no es otro que la existencia de una franja de terreno de *“inequívoca”* propiedad municipal entre la vía pública y el inmueble para el que se solicita licencia, cuyo objeto no es otro que la apertura de una puerta de acceso desde dicha propiedad municipal. Concretamente, con fecha 27.12.2004 el Secretario emite el citado informe jurídico, en el que se señala expresamente que: *“la Jurisprudencia ha venido reconociendo una excepción a la regla general de que las licencias se han de conceder dejando a salvo el*

derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero, ...precisamente en los supuestos en que la titularidad pública de los terrenos afectados resulte clara e inequívoca, en cuyo caso admite la procedencia de la denegación de la licencia, siendo así que, en el caso que nos ocupa, la titularidad municipal del terreno hacia el que pretende abrirse la puerta, para la que se solicita la licencia, es innegable...”

A la vista de dicho informe y, sobre la base de lo dispuesto en los arts. 98 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, y 291 de su Reglamento de desarrollo invocados expresamente en la resolución dictada por esta Procuraduría, esta Institución concluye que la denegación de la licencia contenida en la resolución dictada el día 28 de diciembre de 2004 por el Alcalde del Ayuntamiento de Ardón es totalmente ajustada a derecho no habiendo incurrido esta Administración en irregularidad alguna.

Diferente, sin embargo, fue la conclusión en lo que al aspecto formal respecta relativo a la no resolución del recurso de reposición interpuesto contra la citada Resolución de fecha 28.12.2004. En relación con esta cuestión vuelve a ser significativo el informe emitido por el Secretario del Ayuntamiento en el que literalmente se establece:

“En cuanto a si se ha resuelto el recurso de reposición formulado contra la denegación de la licencia urbanística, informo a Ud. que, debido al volumen de trabajo existente en este Ayuntamiento que desborda totalmente al personal disponible, no se pudo resolver el referido recurso en plazo, habiendo solicitado recientemente la recurrente la expedición del certificado acreditativo del silencio que, en breve, le será expedido, sin perjuicio de la intención de esta Alcaldía de resolver dicho recurso en cuanto sea posible, aunque sea ya fuera de plazo y sin perjuicio, también, de que la recurrente pueda, ante los efectos desestimatorios del silencio, ejercitar las acciones que tenga por conveniente”.

Ha de tenerse en cuenta que, interpuesto recurso de reposición con fecha 26 de enero de 2005, -y sin perjuicio de otra documentación no existente en los archivos de esta Institución-, el día en que se dicta la Resolución, casi seis meses después, aún no había sido resuelto y notificada la resolución, cuando el art. 117.2 de la LRJYPAC establece el plazo de un mes.

Lo anterior lleva directamente a esta procuraduría al estudio de una de las obligaciones que vinculan a todos los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, cual es la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, obligación establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Los argumentos de dicho estudio son comunes a todos los expedientes en los que se ha

incumplido la obligación de resolver recursos por parte de las distintas administraciones públicas cuya actuación está sometida a la supervisión de esta Institución, razón por la cual, y a fin de evitar duplicidades, dichos argumentos se recogen en el presente apartado, limitándonos en el resto de los expedientes que serán objeto de análisis a hacer remisiones al que nos ocupa.

El fundamento jurídico inicial de la resolución dictada se encuentra en la ya 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 el “*deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecidos*”, que el apartado séptimo del artículo primero del Código Civil preceptúa para los jueces y tribunales. Por tanto, de conformidad con el contenido de la norma jurídico-administrativa citada, la Administración tiene el deber inexcusable de dictar y notificar resolución expresa, deber que se ha intensificado en la última reforma operada en la normativa reguladora de la actividad de las administraciones públicas.

La obligación de resolver de las administraciones públicas constituye un instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento de las diferentes administraciones que conviven en nuestro sistema jurídico de acuerdo con el principio de eficacia proclamado, al más alto nivel normativo, en el art. 103.1 CE, y en el art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como con el criterio de eficiencia y servicio a los ciudadanos recogido en el art. 3.2 de la última de las normas citadas.

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, plazos que, tal y como dispone el art. 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos. Dichos plazos se establecen, con carácter general en el apartado segundo del art. 42 de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, y en lo que respecta a la resolución y notificación del recurso de reposición en el citado art. 117.2.

Del propio contenido de varios preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se desprende 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. A este respecto 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 Adminis-*

traciones 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 anomalía en la tramitación de los procedimientos”.

Por último, conviene reiterar –aunque ya se ha referido en el análisis del expediente **Q/985/04**– que el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado.

Sobre la base de la argumentación anteriormente expuesta, esta Institución dicta resolución el mencionado día 21 de julio de 2005 en la que se interesa del Ayuntamiento de Ardón que, “*de seguir pendiente el Recurso de Reposición interpuesto el 26 de enero de 2005, se dicte resolución expresa en la forma prevista en el apartado 4 del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de RJAP y PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero, notificando dicha resolución al interesado*”. Dicha resolución ha sido aceptada por la entidad local.

Cerrando ya el análisis de este apartado y relacionado con el derecho que tienen los interesados a que la Administración resuelva en plazo sus solicitudes, únicamente cabe hacer una breve mención al expediente **Q/1490/04**, cuyo contenido ya sido desarrollado en el apartado 1.1. relativo al Planeamiento Urbanístico y que estaba motivada en la demora injustificada en el otorgamiento de una licencia como consecuencia de la existencia de un error material en el planeamiento urbanístico que establecía la ordenación detallada del inmueble para el que se solicitaba. A este respecto solamente significar que partiendo de que el procedimiento de otorgamiento de licencias tiene una duración limitada y de que la Administración, como hemos visto, tiene la obligación de resolver en plazo sus solicitudes, la normativa urbanística - concretamente los arts. 44.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones y el 13.1.e) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León -, en el marco del principio de responsabilidad patrimonial de la Administración sancionado en el art. 106 de nuestra Norma Suprema y en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sanciona expresamente un supuesto de responsabilidad por funcionamiento anormal de la Administración que infiere al particular que solicita la licencia un daño que no tiene la obligación de soportar.

1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación

Establece el art. 19 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que todo

propietario de terrenos, con independencia de la clasificación urbanística de los mismos, “deberá destinarlos a usos que no resulten disconformes con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público...”, sancionando la normativa autonómica, concretamente el Capítulo II del Título IV, tanto de la Ley de Urbanismo como de su Reglamento de desarrollo, los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento del mencionado deber de conservación y el límite a partir del cual este deber cesa.

El presente apartado tiene como objeto el desarrollo de los expedientes relativos a las órdenes de ejecución como manifestación de las facultades de “*policía de la edificación*” que tienen atribuidas los ayuntamientos y los correspondientes a declaraciones de ruina constitutivas del supuesto normal de cese del deber de conservación atribuido a los propietarios en el citado art. 19.

Téngase en cuenta que, en lo que a esta materia se refiere, lo fundamental es el contenido de los informes técnicos que obran en los expedientes ya que en función del coste de reposición de los inmuebles y del importe de las obras necesarias para mantener o reponer las condiciones de seguridad o estabilidad de los mismos los ayuntamientos deben: o bien ordenar la ejecución de obras por los propietarios, o bien declarar la ruina, momento en el que, como se ha expuesto, cesa el citado deber de conservación, existiendo en muchos casos una línea divisoria mínima entre ambas posibilidades, razón por la cual en aquellos expedientes en los que no existe un informe emitido por los técnicos municipales que permita extraer una conclusión clara de la situación de los inmuebles se insta de las administraciones afectadas que “*se acuerde realizar una inspección del edificio emitiéndose por el Técnico competente un informe en el que tras describir la situación del mismo, señale las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, y en razón de las circunstancias que se expongan, indique si procede declarar el estado ruinoso del edificio o dictar la correspondiente orden de ejecución*” y “*que, a la vista de lo informado se tramiten los correspondientes expedientes, adoptándose las medidas necesarias para mantener los edificios en condiciones de seguridad*”. Tal es el caso de los expedientes **Q/1884/04**, **Q/2135/04** y **Q/1216/05** que por sistemática serán incluidos en el apartado relativo a declaraciones de ruina.

1.3.2.1. Órdenes de ejecución

El tipo de quejas presentadas se pueden sistematizar en dos grupos, aquellas que denuncian la pasividad de los ayuntamientos frente a los incumplimientos de las órdenes de ejecución dictadas, siendo este el caso de los expedientes **Q/1171/04** y **Q/1679/04**, y aquellas otras que ponen de manifiesto la inactividad de dichas administraciones municipales ante el incumplimiento por los propietarios del deber de conservación de los inmuebles, en este grupo estarían incluidos los expedientes **Q/1884/04**, **Q/2135/04** y **Q/1216/05**, que como se ha

expuesto serán objeto de análisis en el apartado relativo a las Declaraciones de Ruina.

En lo que al primer grupo de expedientes se refiere, en ambas quejas, **Q/1171/04** y la **Q/1679/04**, se pone de manifiesto la pasividad tanto del Ayuntamiento de León, en el primer caso, como del Ayuntamiento de Poza de la Sal (Burgos), en el segundo, frente al incumplimiento por los titulares de inmuebles en deficiente estado de conservación de las ordenes de ejecución dictadas por ambas Administraciones.

Por lo que respecta al expediente **Q/1171/04** es consecuencia del deficiente estado de conservación del inmueble número 32 de la calle La Rúa de la capital leonesa y de la pasividad del Ayuntamiento pese a las denuncias formuladas por el reclamante. Concretamente de la propia información facilitada por el Ayuntamiento se deduce la potencial concurrencia de irregularidades en su actuación ya que, pese a haber requerido a los titulares del mencionado inmueble para que procedieran a la reparación del mismo en virtud de Decreto de Alcaldía de fecha 22 de diciembre de 2002 y reiterado la orden en virtud de otros dos Decretos de fechas 12 de agosto de 2003 y 28 de febrero de 2005 con advertencia de ejecución subsidiaria o imposición de multas coercitivas de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, el día 17 de octubre de 2005, fecha en que se dicta la resolución por esta Institución, ni se habían ejecutados las obras por los titulares ni lo había hecho el Ayuntamiento subsidiariamente, poniendo como pretexto que los propietarios no habían facilitado el acceso al inmueble pese al requerimiento hecho en virtud de Decreto de fecha 22 de agosto de 2005.

A la vista de lo expuesto, esta Institución en la resolución dictada con fecha 17.10.2005 significa al Ayuntamiento de León que, en el ámbito urbanístico, la Administración local está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados no sólo en la fase de construcción de los edificios sino también a lo largo de toda la vida de éstos con la finalidad de garantizar su permanencia en buenas condiciones. En este sentido, tal y como ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia del TS, (STS 10.06.91, 17.06.91 y 12.09.97 entre otras), nuestro ordenamiento –arts. 21 del Texto Refundido de 1992, hoy art. 19 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, y arts. 8 y 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León– da lugar a una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y ello con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la “imagen urbana”.

En el supuesto objeto del expediente que nos ocupa, era un hecho probado que la propietaria del inmueble

había incumplido reiteradamente las ordenes de ejecución dictadas por el Ayuntamiento de León mediante Decretos de fechas 20.12.2002, 12.08.2003 y 28.02.2005, en cada uno de los cuales se concedía un plazo de diez días para que se procedieran a adoptar como medidas de seguridad una serie de obras en evitación del desplome del muro medianero. Asimismo, en los referidos Decretos se apercibía a la propietaria de que, en caso de incumplimiento de lo ordenado, el Ayuntamiento procedería a la ejecución subsidiaria o a la imposición de multas coercitivas. Sin embargo, (y sin perjuicio de que de cualquier otra documentación no existente en los archivos de esta Institución se derive otra cosa), con fecha 17.10.2005 no constaba que el Ayuntamiento de León hubiese adoptado medidas al respecto.

El art. 95 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, dispone 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 utilización de la expresión “podrán proceder” no debe inducir a pensar que la Administración es libre para decidir si ejecuta o no forzosamente un acto administrativo: dicha frase manifiesta la habilitación de la potestad de ejecución, pero no el carácter discrecional del ejercicio de la misma. En este precepto hay un apoderamiento, ciertamente, pero también un encargo conectado con la propia ejecutividad y obligatoriedad de los actos administrativos, que alcanza tanto al destinatario del acto como a la propia Administración. No puede ignorarse que el cumplimiento, sea voluntario o forzoso, constituye el punto final del proceso de ejecución administrativa de la ley; éste tiene lugar a través de la actividad formalizada de la Administración y, por ello mismo, se dota al acto administrativo de aquella ejecutividad y a la Administración de sus poderes de compulsión. Si estos no se ejercen, lo mismo que por el incumplimiento del obligado rebelde, dicho proceso ejecutivo queda interrumpido. Y, con ello, son vulnerados los principios de legalidad, seguridad jurídica y eficacia de la acción administrativa, así como el interés público a cuya declaración y concreción responde el acto administrativo.

En esto se ve, precisamente que la Administración nunca es titular de situaciones jurídicas exclusivamente activas. Debido a su posición institucional, la Administración se encuentra inmersa siempre en una situación mixta de poder-deber, de medios y fines, que conforman las funciones legales que tiene encomendadas. Sólo con esto, ya sería posible deducir un deber genérico de ejecutar forzosamente los actos administrativos que derivaría de la propia noción de competencia administrativa.

Con no poca frecuencia, la actividad administrativa al tiempo que realiza el interés público conforme a los objetivos legalmente predeterminados viene a satisfacer o componer intereses particulares. Es por eso que algunos actos administrativos, al tiempo que se dirigen

contra determinados sujetos, reconocen a favor de otros determinados intereses o derechos cuya satisfacción sólo se logra a través del cumplimiento del obligado. Siendo esto así, parece difícil negar que los beneficiarios del acto administrativo puedan exigir de la Administración, responsable última de la ejecución del acto administrativo, la adopción de los medios de fuerza necesarios para compeler al rebelde al cumplimiento.

Por último, la Ley 30/1992 no establece ningún límite temporal al ejercicio de esta potestad, lo cual podría explicarse a partir de la propia noción de ejecutividad de los actos, supuesta su permanencia y estabilidad jurídica una vez que se hacen firmes, lo que vendría impuesto por el principio de seguridad jurídica. De otro lado, el carácter irrenunciable e imprescriptible de las potestades administrativas parece confirmar que, en principio, la Administración no pierde su capacidad de dar ejecución forzosa a los actos administrativos por el transcurso del tiempo.

Por todo ello, y considerando que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 112 de la Ley 5/1999 y 338 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, el Ayuntamiento de León en su calidad de Administración competente para la inspección urbanística está autorizado para entrar y permanecer en fincas, construcciones e instalaciones excepto cuando se trate de domicilios, en cuyo caso se requerirá autorización judicial, esta Procuraduría dicta resolución en la que insta de dicha entidad local:

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, se verifique el cumplimiento de la orden de ejecución y, en caso de que el obligado no atienda a la orden, que se continúe el procedimiento hasta la ejecución subsidiaria del acto.

Segundo.- Que, en el supuesto de que la propietaria del inmueble nº 32 de la calle La Rúa, no se haya personado en las oficinas municipales al objeto de facilitar el acceso al referido inmueble:

a) se requiera la autorización judicial correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el art. 112.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y en el art. 338.2 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

b) se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, con base en lo dispuesto en el art. 115.1.c.3º y ss, de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León”.

Al día de la fecha, esta Institución aún no ha recibido del Ayuntamiento de León contestación alguna aceptando o rechazando la resolución.

Al igual que en el supuesto anterior y por las mismas razones, en el expediente **Q/1679/04** esta Institución

entiende que el Ayuntamiento de Poza de la Sal (Burgos) ha incurrido en diversas irregularidades como consecuencia de su pasividad ante el incumplimiento por el titular del inmueble sito en el número 12 de la calle El Postigo de dicha localidad de la orden de ejecución de reparación del mismo dictada el día 1 de abril de 2004 como resultado de las denuncias formuladas por el reclamante los días 28.07.2003 y 18.03.2004.

Admitida la queja a trámite, iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada y examinada la documentación aportada por el interesado y el informe remitido por el Ayuntamiento de Poza de la Sal, esta Institución dicta resolución requiriendo del Ayuntamiento de referencia *“que, con la mayor brevedad posible, se verifique el cumplimiento de la orden de ejecución y, en caso de que el obligado no atienda a la orden, que se continúe el procedimiento hasta la ejecución subsidiaria del acto”*, significando lo siguiente:

Las órdenes de ejecución se configuran como un instrumento que sirve a un fin público, cual es evitar que del estado físico de las construcciones o edificaciones puedan resultar riesgos para las personas y para las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento de la imagen urbana. Ahora bien, en el supuesto de que la orden no sea cumplida voluntariamente por el interesado, lo cual ocurrirá cuando transcurrido el plazo concedido para la ejecución de las obras no las hubiese realizado, -en el caso que nos ocupa, con fecha 01.04.2004 se requiere a la propietaria del inmueble sito en C/ Postigo, nº 12 para que a la mayor brevedad posible repare el citado inmueble-, la Administración actuante procederá a la iniciación del expediente sancionador, con imposición de multa, en cuya resolución, además, se requerirá al propietario para que ejecute la orden efectuada que, de no cumplirse, se llevará a cabo por la Administración requirente, con cargo al obligado. En consecuencia, comprobado que los propietarios no ejecutan las obras de conservación por propia iniciativa, no basta con que el Ayuntamiento dicte la correspondiente orden sino que debe verificar su cumplimiento y, en caso de que el obligado no atienda a la orden continuar con el procedimiento hasta la ejecución subsidiaria del acto.

Con independencia de lo anterior y directamente relacionado con la materia objeto de análisis en el apartado 1.5, es necesario hacer una referencia a la escasez de medios a los que alude el Ayuntamiento de Poza de la Sal en su informe. En relación con esta cuestión, que será objeto de estudio en el apartado 1.5, cabe recordar que el art. 36.1.b, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que “son competencias propias de la Diputación Provincial la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”; precepto que se invoca en la citada resolución de fecha 15 de febrero de 2005.

Pese al tiempo transcurrido, el Ayuntamiento de Poza de la Sal (Burgos) en la fecha de cierre del presente informe no ha comunicado a esta Institución la aceptación o rechazo motivado de la misma.

De acuerdo con la sistemática seguida, el segundo grupo de expedientes relativos a ordenes de ejecución ponen de manifiesto la inactividad de las Administraciones municipales ante el incumplimiento por los propietarios del deber de conservación de los inmuebles. Así los expedientes **Q/1884/04**, **Q/2135/04** y **Q/1216/05**, que serán objeto de análisis en el apartado correspondiente a las Declaraciones de Ruina.

1.3.2.2. Declaraciones de ruina

Tal y como se ha expuesto al principio del presente epígrafe, el deber de conservación de inmuebles sancionado en los arts. 8 de la Ley de Urbanismo y 19 de su Reglamento de desarrollo, cesa en los siguientes supuestos:

a) Cuando el coste de las obras y otras actuaciones necesarias para mantener o reponer las condiciones adecuadas de seguridad y estabilidad señaladas en el art. 19, exceda del límite del deber legal de conservación. Dicho límite, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2º del citado precepto, se fija en la mitad de su coste de reposición, entendido como el valor actual de construcción de un inmueble nuevo, en condiciones que permitan su autorización conforme a la normativa vigente, con la misma superficie edificada y cuyas demás características sean similares, excluyendo el valor del suelo e incluyendo el coste de ejecución, el beneficio empresarial, los honorarios profesionales y los tributos que graven la construcción, sin depreciaciones de ningún tipo.

b) Cuando se requiera la realización de obras de seguridad y estabilidad que no puedan ser autorizadas por encontrarse declarado el inmueble fuera de ordenación de forma expresa en el instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada.

En ambos casos, de acuerdo con lo previsto en los arts. 108 de la Ley y 323 del Reglamento, los Ayuntamientos deben declarar el estado de ruina de los inmuebles. Y, es a estos expedientes, a los de declaración de ruina, a los que se refieren, con matizaciones, las quejas identificadas con los números **Q/1884/04**, **Q/2135/04**, **Q/371/05** y **Q/1216/05**.

En lo que respecta a la queja identificada con el número **Q/371/05**, que tiene como objeto la actuación del Ayuntamiento de Castropodame (León) en relación con una bodega sita en la calle Pez s/n, no se formula resolución, procediéndose al archivo del expediente, por cuanto que de acuerdo con la información facilitada por ambas partes -quejoso y Administración- se llegó a un acuerdo amistoso para resolver el problema planteado.

Los otros tres expedientes, como hemos expuesto en el apartado anterior relativo a las órdenes de ejecución, son el resultado de la inactividad de las Administraciones municipales ante el incumplimiento por los propietarios del deber de conservación de los inmuebles.

En dichos expedientes, admitidas a trámite las quejas y examinada la documentación aportada por los interesados y los informes emitidos por las Administraciones municipales implicadas, esta Procuraduría concluyó que dichas Administraciones habían incurrido en irregularidades derivadas de la inactividad de las mismas pese a las denuncias en las que se significaba el deficiente estado de conservación de los inmuebles sitos en el número 14 de la Plaza General Franco del Municipio de Momblona (Soria) -**Q/1884/04**-, en la calle Chorrillo del Municipio de Béjar (Salamanca) -**Q/2135/0**- y en el número 35 de la calle del Medio de Moslares de la Vega (Renedo de la Vega – Palencia) -**Q/1216/05**-.

En los tres casos, habida cuenta que en ninguno de los expedientes obra informe técnico en el que se determine el grado de deterioro de los inmuebles, esta Institución dicta resolución –en el expediente **Q/1884/04** el día 08.02.05, en el expediente **Q/2135/04** el posterior 01.03.05 y en el expediente **Q/1216/05** el día 30.09.05- en el sentido siguiente:

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, se acuerde realizar una inspección del edificio sito en la C/ ... emitiéndose por el Técnico competente un informe en el que tras describir la situación del mismo, señale las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, y en razón de las circunstancias que se expongan, indique si procede declarar el estado ruinoso del edificio o dictar la correspondiente orden de ejecución.

Segundo.- Que a la vista de lo informado se tramiten los correspondientes expedientes, adoptándose las medidas necesarias para mantener los edificios en condiciones de seguridad”.

De dichas resoluciones, ha sido aceptada la notificada al Ayuntamiento de Béjar (Salamanca), rechazada la correspondiente al Ayuntamiento de Momblona (Soria) y está pendiente de contestación la remitida al Ayuntamiento de Renedo de la Vega (Palencia).

Como se puede observar, previo requerimiento a los Ayuntamientos para que procedan a la inspección técnica de las construcciones, se deja abierta tanto la posibilidad de que se dicte la correspondiente orden de ejecución como la de que se declare la ruina de los inmuebles, razón por la cual en las resoluciones dictadas se procede a un análisis de ambos mecanismos. En el caso de la orden de ejecución en el mismo sentido que se contiene en las Resoluciones incluidas en los expedientes **Q/1171/04** y **Q/1679/04** ya citados. Y, en el supuesto de la declaración de ruina en el que seguidamente se recoge. La razón de dejar abiertas ambas opciones es la finísima línea que a veces separa ambas posibilidades, depen-

diente del resultado del informe técnico que determine el coste de reposición de los inmuebles y el importe de las obras necesarias para mantener o reponer las condiciones de seguridad o estabilidad de los mismos.

El concepto legal de ruina en el ámbito administrativo se enmarca en el concepto más genérico del deber de conservación de las edificaciones, que obliga a sus propietarios a mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Son los Ayuntamientos quienes están obligados a ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, dentro de las competencias reguladas genéricamente en el art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

La declaración de ruina es una potestad administrativa que se enmarca en la intervención administrativa de los actos de uso y edificación del suelo. Dicha declaración tiene un doble alcance: a) el meramente declarativo que actúa como presupuesto de la demolición, por el que se comprueba y establece la concurrencia de un estado ruinoso, b) el de alcance constitutivo, consecuencia de la declaración de ruina: la demolición de la construcción afectada por tal declaración.

El supuesto de hecho que constituye la causa o presupuesto del acto administrativo de declaración de ruina tiene carácter dinámico y evolutivo. Así, STS de 9 de diciembre de 1993: “de ello se deriva que el transcurso del tiempo opera acentuando el deterioro del edificio, bien evidenciando una realidad ya existente pero antes oculta...”. La ruina es, pues, un estado de hecho progresivo, independientemente de las causas que lo hayan originado y de las responsabilidades que pudieran derivarse de este estado ruinoso.

Tal y como dispone el art. 107.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 325 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, la declaración de ruina se producirá de oficio o a instancia de cualquier interesado, previa tramitación de un procedimiento con audiencia al propietario, a los ocupantes y a los demás titulares de derechos y con los informes emitidos por técnicos competentes propuestos por las partes y con los evacuados por los servicios municipales o, en su defecto, por los servicios de la Diputación Provincial. En concreto, estos últimos adquieren una singular importancia destacada reiteradamente por la jurisprudencia. Así, a modo de ejemplo STS de 5 de mayo de 1993: “...aconseja dar mayor credibilidad a los emitidos por el arquitecto municipal, quien por razón de su cargo tiene la misión de velar por los intereses del municipio al que presta sus servicios y es ajeno a la contienda entre propietario...”.

Asimismo, en todo informe debe constar la descripción de la edificación ruinoso, el coste de las reparaciones necesarias, el valor de lo edificado, se

describirán los métodos y medios técnicos que la reparación exija y se explicarán las circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición, lo procedente respecto a la seguridad y habitabilidad del inmueble y el desalojo de sus ocupantes, plazo para el derribo o desalojo y las medidas excepcionales de protección tales como apeos o apuntalamientos que hayan de aplicarse con carácter inmediato.

Posteriormente y previa la oportuna propuesta de resolución el Alcalde adoptará la resolución definitiva que, a tenor de lo dispuesto en el art. 326.3 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, puede:

1. Denegar la declaración del estado de ruina; en tal caso la propia resolución debe ordenar la ejecución de las obras de conservación o rehabilitación y demás medidas necesarias para reponer las condiciones señaladas en el art. 19.
2. Declarar el estado de ruina.
3. Declarar el estado de ruina parcial.

Por último cabe indicar que, aparte del deber de conservación desde una perspectiva global hay un aspecto muy singular que se regula de forma paralela al deber de conservación y, en su caso, al régimen jurídico de la declaración de ruina, que se refiere a las medidas urgentes que es necesario adoptar para garantizar la seguridad de las personas, las cosas y, las condiciones de salubridad de los ocupantes de los inmuebles. En este sentido se pronuncia reiterada jurisprudencia: STS de 3 de noviembre de 1993, entre otras, "...ello sin perjuicio de que la Administración pueda ordenar las reparaciones urgentes y necesarias para mantener provisionalmente el edificio en condiciones de seguridad incluso de salubridad...".

Por tanto, así como el deber de conservación tiene como límite, desde la perspectiva urbanística, la declaración de ruina, el mantener las edificaciones en condiciones de seguridad y salubridad actúa al margen de que el edificio merezca o no la declaración de ruina, y es exigible siempre y en todo caso. Garantizar la seguridad de las edificaciones se integra dentro de la competencia de policía urbana consustancial con el régimen jurídico de la Administración municipal y protegida directamente por la proclamación constitucional de la autonomía local.

1.3.3. Protección de la legalidad urbanística

De entre las distintas formas de intervención administrativa es en materia de protección de la legalidad urbanística donde el número de quejas es mayor, correspondiendo fundamentalmente la responsabilidad a los Ayuntamientos por cuanto que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 336 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y sin perjuicio de los supuestos tasados de intervención de las Diputaciones Provinciales y de la Administración de la Comunidad Autónoma, es a estas

entidades locales a las que se atribuye la competencia en la materia.

En este sentido establece el art. 335 del citado Reglamento autonómico que "las Administraciones públicas deben velar por el adecuado cumplimiento de la normativa urbanística mediante la actividad administrativa de protección de la legalidad, que comprende las siguientes competencias: la inspección urbanística, la adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad y la imposición de sanciones por infracciones urbanísticas".

Partiendo de esta premisa y siguiendo, con matizaciones, la sistemática establecida en el Capítulo III del Título IV de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y en su Reglamento de desarrollo, entramos en el análisis de los expedientes relativos a la protección de la legalidad urbanística.

1.3.3.1. Inspección urbanística

La potestad inspectora, en palabras de M. Domínguez Berrueta, supone un haz de facultades en las que viene a materializarse la idea de control administrativo como una actividad de policía administrativa constante por la que se comprueba y vigila el cumplimiento de la normativa aplicable.

A este respecto, tanto el art. 12 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, como el 4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de Castilla y León, permiten que, con anterioridad a la iniciación de un procedimiento sancionador se realicen actuaciones previas con objeto de determinar si concurren las circunstancias que justifiquen tal iniciación, siendo tales actuaciones propias de la potestad de inspección urbanística objeto del presente apartado.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en su art. 112, y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, en sus arts. 337 y ss, además de expresar una de las principales funciones de la potestad inspectora, esto es, vigilancia del cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria, incardina perfectamente la misma dentro del régimen sancionador estableciendo una relación causa efecto entre inspección y sanción. Funciones que, siendo esenciales en el ámbito de la protección de la legalidad urbanística, no pueden hacernos desconocer otras que igualmente pueden estar presentes en la acción inspectora: disuasorias, por cuanto al existir unos servicios de inspección administrativa los agentes urbanísticos tienen un importante motivo para cumplir el conjunto de normas y requisitos a los que imperativamente se hayan obligados; preventivas, evitando en lo posible la lesión de los intereses

protegidos en cada caso; y, en su caso, de asesoramiento para el mejor cumplimiento de las obligaciones.

Examinado el conjunto de funciones propias de la inspección urbanística a la vista de la normativa autonómica y entrando ya en el análisis de los expedientes tramitados, debe tenerse en cuenta que en los mismos se pone de manifiesto la dejación por parte de los Ayuntamientos de la competencia en materia de inspección urbanística que les atribuyen los arts. 111 y 336 de la Ley y del Reglamento, respectivamente. Tal es el caso, entre otros, de la queja **Q/1320/04**, en la que se pone de manifiesto la existencia, en una urbanización del término municipal de Villalobón (Palencia), de diversos muros de cierre sin respetar la altura máxima permitida y la inactividad del Ayuntamiento pese al escrito presentado en el que se denuncia tal situación y en el que se solicita que por el Arquitecto Municipal se emita informe acreditativo de tal extremo.

En el supuesto de referencia, admitida la queja a trámite y examinado el contenido del oficio remitido por el Ayuntamiento de Villalobón, comprobada la inexistencia del informe técnico referido por el interesado y el incumplimiento por dicha Administración del deber de inspección urbanística, previa exposición de los fundamentos de derecho anteriormente referidos, esta Procuraduría, dicta resolución en el sentido siguiente:

“Primero.- Que por parte de esa Corporación municipal se solicite la emisión de un informe técnico en el que se acredite si los referidos muros de cierre cumplen o no con la normativa urbanística aplicable.

Segundo.- Que, en el caso de que quede acreditado que los citados muros incumplen la normativa, se adopten las medidas de protección de la legalidad urbanística, de conformidad con lo dispuesto en el art. 111 y ss, de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”.

En la fecha de cierre del informe, el Ayuntamiento de Villalobón (Palencia) no ha comunicado a esta Institución la aceptación o rechazo de la referida resolución, habiéndose archivado el expediente dado el tiempo transcurrido.

1.3.3.2. Medidas de protección y restauración de la legalidad y procedimientos sancionadores

Acreditada, previo ejercicio de dicha competencia de inspección urbanística, la existencia de una vulneración de la legalidad, las Administraciones Públicas vienen obligadas a reaccionar para corregir la misma (arts. 115.2 de la LUCyL y 335.1 del RUCyL), pues las medidas de protección de la legalidad no constituyen solamente una serie de potestades sino que integran también un deber, el cual es a su vez mera consecuencia del obligado cumplimiento de las normas.

En este sentido la normativa sistematiza las medidas de reacción en orden a la protección y restauración de

dicha legalidad en función de los supuestos de perturbación, concretamente:

- a) Actos de uso del suelo, tanto en ejecución como concluidos, sin licencia urbanística u orden de ejecución.
- b) Actos de uso del suelo que no se ajusten a la licencia urbanística concedida o a la orden de ejecución dictada.
- c) Actos amparados en licencias u ordenes de ejecución que vulneren la normativa o el planeamiento urbanístico.

Siguiendo este esquema, son numerosos los expedientes tramitados durante el ejercicio 2005 que tienen como objeto quejas en las que se denuncia la existencia de actos de uso de suelo sin licencia urbanística u orden de ejecución, tanto en ejecución como finalizados. Se refieren a actos en ejecución las quejas identificadas con los números **Q/1149/04**, **Q/1150/04**, **Q/36/05**, **Q/68/05**, **Q/365/05**, **Q/929/05** y **Q/38/05**; y a actos finalizados los expedientes **Q/1013/04**, **Q/1606/04**, **Q/1841/04**, **Q/2215/04**, **Q/2322/04**, **Q/334/05** y **Q/702/05**. Son objeto de estudio seguidamente un expediente correspondiente a cada uno de los supuestos.

En lo que respecta al primer grupo de expedientes incoados como consecuencia de quejas que denuncian la ejecución de obras sin licencia, y antes de entrar en el análisis pormenorizado de uno de ellos, es necesario poner de relieve la concurrencia de un denominador común en todos que es la existencia de actos de uso de suelo no autorizados y la inactividad de las Administraciones municipales pese a las denuncias formuladas. Especialmente significativo es el expediente **Q/1150/04**, en el que el motivo de la queja hacía alusión a la ejecución de obras de construcción sin la correspondiente licencia urbanística de una nave a la salida del casco urbano del término municipal de Arenas de San Pedro (Ávila), hacia Poyales del Hoyo, y a la pasividad del Ayuntamiento frente al incumplimiento de la orden de paralización dictada el día 22.04.2003 como consecuencia de la denuncia formulada por la Policía Local el día 16 de abril de 2003 en la que se constataba tal circunstancia. Dicho incumplimiento lo conocía la entidad local, entre otras cosas, por la denuncia presentada por el interesado que formula la queja el día 07.06.2004.

En este supuesto, admitida la queja a trámite y examinado el informe emitido por el Ayuntamiento, se dicta Resolución el día 20 de septiembre de 2005 analizando por separado dos cuestiones que se derivan del expediente: en primer lugar, la derivada de la dejación de funciones por parte del Ayuntamiento ante la comisión de un ilícito urbanístico, y, en segundo lugar, el incumplimiento de la obligación de resolver la solicitud formulada por la persona que formula la queja.

En lo que a la primera cuestión se refiere, efectivamente, tal y como apunta el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro en su informe, teniendo conocimiento de que se estaban realizando obras consistentes en la construcción de una nave sin licencia municipal esta Entidad ordenó la paralización de las referidas obras. No obstante lo anterior, a la vista de lo dispuesto en el art. 113 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, tal actuación fue insuficiente en la medida en que no sólo debería haber ordenado dicha paralización sino que debería haber incoado el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística vulnerada y el sancionador de la infracción urbanística cometida, cosa que a la vista de la documentación obrante en el expediente no hizo.

Además de lo anterior, tal y como se refleja en la referida Resolución, teniendo constancia del incumplimiento de la orden de paralización, esta Entidad Local con el fin de evitar la ulterior consolidación de situaciones fácticas, debería haber dado cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 3º del mencionado art. 113 adoptando las medidas cautelares necesarias para garantizar la total interrupción de los actos en ejecución, concretamente, debería haber precintado las instalaciones y retirado los materiales y maquinaria que se consideraran necesarios a costa del promotor, y debería haber ordenado a las empresas correspondientes la suspensión del suministro de agua, energía y telefonía, la cual debería haberse mantenido desde que se cumpliesen cinco días desde la recepción de la orden, hasta que se hubiese notificado el otorgamiento de la licencia, en su caso. Tampoco consta que el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro adoptará medida alguna al respecto.

En lo que a la segunda cuestión se refiere y desde un punto de vista formal, cabe señalar que los referidos hechos fueron denunciados por la persona que formula la queja mediante escrito de fecha 07.06.2004, no constando que por el Ayuntamiento se evacuara actuación alguna al respecto. Como consecuencia de ello también procede determinar la existencia de irregularidades derivadas del incumplimiento por dicha entidad de la obligación de resolver la petición de iniciación que lleva aparejada la denuncia.

Respecto a esta cuestión, si bien no puede afirmarse un derecho genérico al procedimiento en relación con la potestad cuyo ejercicio se pretende, sí cabe reconocer un derecho al trámite, al procedimiento preliminar, como garantía del administrado frente a la eventual inactividad de la Administración. Dicho trámite o procedimiento preliminar tendría por objeto una resolución motivada acerca de la incoación o no del procedimiento principal, resolución formal hoy por hoy indispensable para poder fiscalizar, en vía de recurso administrativo o jurisdiccional, la legalidad de la conducta de la Administración.

Ya en el ámbito sancionador, ello significaría que la denuncia, si bien no da necesariamente derecho a la incoación de un expediente sancionador, sí que da

derecho a una resolución administrativa al respecto en la medida en que expresa o implícitamente contiene una solicitud en dicho sentido.

Sobre la base de la base de las consideraciones jurídicas formuladas en relación con ambas cuestiones, esta Institución dicta resolución, que aún no ha sido ni aceptada ni rechazada por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro, instando de esta entidad local la evacuación de los siguientes trámites:

«a) Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico sobre el que no se haya producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto en los arts. 115 y ss de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.

b) Que se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística para aquel ilícito urbanístico sobre el que no se haya producido la caducidad de la acción, con base en lo dispuesto en el art. 118 de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.

c) Que se dé contestación por escrito a la denuncia presentada por el interesado de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora».

Asimismo, y en lo que respecta a inactividad frente al incumplimiento de ordenes de paralización de obras, se requiere del Ayuntamiento de referencia que *“cuando se ordene la suspensión de las obras, se adopten las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos llegando a retirar, si fuese preciso, los materiales y la maquinaria si se trata de obras que se realizan sin licencia”.*

Si el expediente **Q/1150/04** se refería a obras sin licencia en ejecución, el identificado con el número **Q/2322/04**, que es objeto de análisis seguidamente, se refiere a actos de uso de suelo realizados sin licencia, pero terminados, concretamente a la existencia de obras ejecutadas sin licencia en una parcela sita en el casco urbano de la localidad de Ros en el término municipal de Valle de Santibáñez (Burgos).

En este caso el motivo de la queja hacía alusión a la falta de contestación a un escrito de fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de Valle de Santibáñez 20.09.2004, en el que se denunciaban las obras ejecutadas en el caso urbano de la localidad de referencia sin la correspondiente licencia municipal.

Admitida la queja a trámite, y examinada la documentación aportada por la persona que formula la misma y el informe remitido por el Ayuntamiento de Valle de

Santibáñez, esta Institución llega a la conclusión, a la vista de lo dispuesto en los arts. 114 de la LUCyL y 343 del RUCyL, de que el supuesto de hecho planteado por el reclamante. Como consecuencia de ello esta Procuraduría dicta resolución con fecha 19 de septiembre de 2005, analizando por un lado los mecanismos de reacción frente a la vulneración de la legalidad urbanística en que se ha incurrido y por otro el periodo temporal para la adopción de medidas de restauración de la mencionada legalidad urbanística y para la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores.

En cuanto a los cauces de reacción frente al ilícito urbanístico, previo análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto (STS 24 de mayo de 1985 y STS 14 de marzo de 1990) y a la vista de lo dispuesto en los citados arts. 114 de la Ley de Urbanismo autonómica y 343 de su Reglamento de desarrollo, se pone en conocimiento del Ayuntamiento de Valle de Santibáñez que, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 111 de la citada Ley y 336 del Reglamento, no puede permanecer impasible ante el ordenamiento jurídico perturbado y debe reaccionar ante el ilícito urbanístico de dos formas:

Inmediata: Tramitando el procedimiento de restauración o restablecimiento de la legalidad (acción de restablecimiento o restauración de la legalidad).

Mediata: Sancionando al responsable de la infracción urbanística cometida, previa tramitación de expediente sancionador (acción sancionadora).

Significándose que dicha reacción administrativa, en su doble aspecto inmediato y mediato, se permite en estos casos durante el periodo temporal que media entre la terminación total de los actos y el cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley. Ya que la Ley de Urbanismo establece, por razones de seguridad jurídica, un límite temporal a contar desde la terminación de los actos sin licencia para legalizar la situación, impidiendo el transcurso del plazo correspondiente cualquier actuación válida de reacción administrativa, salvo que estén afectados terrenos de dominio público o espacios libres públicos. Dicho plazo se sanciona en lo que respecta a los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística en el art. 346 del RUCyL y en lo que se refiere a los procedimientos sancionadores en el 351, estableciendo el primer precepto un plazo de caducidad y el segundo un plazo de prescripción.

Asimismo, y con independencia de lo anterior, en la Resolución de referencia también se determina la falta de resolución de la solicitud de iniciación de los correspondientes expedientes sancionadores y de restauración, remitiéndonos en lo que a esta cuestión se refiere al estudio realizado al respecto en el expediente **Q/1150/04**.

En virtud de lo expuesto, en la resolución con fecha 19 de septiembre de 2005, se requiere del Ayuntamiento de Valle de Santibáñez (Burgos):

“Primero.- Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico sobre el que no se haya producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto en los arts. 115 y ss, de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.

Segundo.- Que de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, se dé contestación por escrito a la denuncia presentada con fecha 20 de septiembre de 2004”.

A la vista de la citada resolución la Administración municipal de referencia remite oficio con fecha 04.11.2005 en el que acepta el punto segundo de la misma, rechazando el primero en la medida en que *“se considera innecesario iniciar procedimiento sancionador tanto por la escasa entidad de la infracción como por la realidad sociológica de la población aún mentalizándose de la obligación legal de presentar documentación técnica junto con la solicitud de licencia de obra”*. A la vista de lo expuesto, en cumplimiento del art. 366 del RUCyL, esta Procuraduría dicta una segunda resolución, de fecha 07.12.2005, dirigida a la Diputación Provincial de Burgos en la que se pone en su conocimiento la inactividad del Ayuntamiento de Valle de Santibáñez instando de la misma el *“ejercicio de las facultades sancionadas en los arts. 111.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 336 y 366 de su Reglamento de Desarrollo”*.

En la fecha de cierre de este informe aún no consta contestación alguna por parte de la Diputación Provincial de Burgos.

Tal y como se ha expuesto al principio de este apartado, la vulneración de la legalidad urbanística no sólo puede ser consecuencia de la ejecución de obras sin que por parte de las Administraciones Municipales se hayan autorizado las mismas, sino que también es posible la comisión de ilícitos urbanísticos cuando se haya concedido licencia urbanística. Los actos comprendidos en este supuesto son aquellos actos de uso del suelo, concluidos o no, pero que no se ajustan a las condiciones de la licencia concedida, razón por la cual, en principio, la reacción administrativa frente a los mismos debe limitarse a las partes afectadas por el desajuste.

En este supuesto, al igual que en el anterior, habría que diferenciar los expedientes relativos a obras en ejecución que no se ajustan a las licencias concedidas de aquellos otros en los que dichas obras ya han sido concluidas. No obstante lo anterior, dado que todos los expedientes analizados son susceptibles de inclusión en

el segundo grupo se hará referencia solamente a estos últimos, significando únicamente respecto de los primeros que este supuesto es una variante de los actos en ejecución sin licencia analizados en uno de los supuestos anteriores (Q/1150/04) puesto que se trata también de actos en ejecución carentes de legitimación, si bien, al estar amparados en parte por una autorización administrativa, tal y como se ha expuesto, el ámbito de reacción administrativa se circunscribe, en lo que se refiere a la paralización de las obras y demás actos de ejecución, a las partes afectadas por el desajuste.

Tienen cabida en el supuesto de hecho sancionado en los arts. 114.1 de la Ley de Urbanismo y 344 del Reglamento los casos objeto de estudio en los expedientes: Q/984/04, Q/1431/04, Q/1432/04, Q/1433/04, Q/1434/04, Q/1435/04, Q/1436/04, Q/1437/04, Q/1440/04, Q/1800/04, Q/66/05, Q/791/05 y Q/1043/05. Asimismo, por sistemática, es susceptible de inclusión en este apartado el expediente incoado de oficio identificado como OF/30/05 que en la actualidad está pendiente de estudio. El expediente Q/791/05 se archiva por no haberse concluido la existencia de irregularidad alguna en la actuación del Ayuntamiento de La Cistérniga (Valladolid) y el expediente Q/1800/04 será objeto de estudio en el apartado relativo a las Infraestructuras de Radiocomunicación ya que el mismo alude a la instalación de una antena de telefonía móvil.

En lo que respecta al resto de los expedientes, dado que todos ellos tienen un denominador común, esto es, la ejecución de obras sin ajustarse a las licencias concedidas y la inactividad o actividad insuficiente de las administraciones municipales implicadas, serán objeto de análisis los más significativos. A este respecto, dada la clasificación rústica del suelo en el que se ejecutan las obras y el número de quejas presentadas como consecuencia de la actuación de un mismo Ayuntamiento, serán objeto de estudio los expedientes identificados con los números Q/1431/04, Q/1432/04, Q/1433/04, Q/1434/04, Q/1435/04, Q/1436/04, Q/1437/04 y Q/1440/04 con respecto a los cuales se dictó por esta Institución una resolución de fecha 14 de septiembre de 2005.

En dichos expedientes el reclamante ponía de manifiesto la existencia de una serie de construcciones ejecutadas sin ajustarse a las licencias concedidas en los siguientes parajes clasificados como suelo rústico en el planeamiento urbanístico de Ciudad Rodrigo (Salamanca): Huerta de las Viñas, Viñas de Valondo, El Carazo, San Juanejo, Sánchez Teherán, La Artesa, Carretera Iván Rey y San Agustín. Concretamente la persona que formuló la queja manifestaba que: *“las licencias que se pidieron para casetas de herramientas o establos de ganado se han convertido en chalets. La mayoría de estos chalets disponen de fosa séptica y pozo de agua ilegales. Para conseguir la luz se falsifica el boletín de instalación presentándolo como que existe un establo. Asimismo, en la zona conocida como Las Viñas*

se dictó una orden de paralización de la construcción ilegal cuando se estaba cimentando y hoy está ya con el tejado y preparando el interior sin que nadie haya vuelto a ocuparse de esa paralización”.

A la vista de la queja y examinado el contenido de los informes emitidos por el Ayuntamiento, esta Institución no sólo comprobó la veracidad de los hechos denunciados sino que concluyó que la existencia de dichas construcciones ilegales ha venido 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.

Con el fin de que quede constancia del verdadero alcance de la situación y de la contribución del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo en la dimensión que actualmente posee el proceso de urbanización ilegal en dicho término municipal, se analizan una a una las denuncias formuladas por la persona que formula la queja, las contestaciones evacuadas por el Ayuntamiento en sus informes y las consideraciones jurídicas formuladas por esta Institución sobre la base de las cuales se dicta la resolución.

1. En primer lugar, y según manifiesta el denunciante: *“las licencias que se pidieron para casetas de herramientas o establos de ganado se han convertido en chalets”*. Al respecto, en el informe remitido por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo se señala que: *“la única salida posible para construir en suelo rústico es solicitar licencia para casetas de herramientas...”*.

Con respecto a esta cuestión se invoca el contenido de los arts. 85 y 86 del Texto Refundido aprobado por RD 1346/1976, de 9 de abril, el declarado inconstitucional art. 16.3 del RDLeg 1/1992, de 26 de junio y el art. 26 de la actualmente vigente Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Éste último, respecto al suelo rústico común, establece un régimen mínimo de protección en el que se contemplan unos usos permitidos y otros autorizables en los que previa a la concesión de la licencia urbanística es preceptiva la autorización de uso excepcional en suelo rústico. Por otro lado, dentro de los usos permitidos se contempla un supuesto ya clásico en el uso del suelo no urbanizable común que no es otro que las construcciones vinculadas a explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas y otras análogas, dentro de las cuales tiene cabida la vivienda vinculada a dichas explotaciones. En apoyo de esta tesis cabe aludir a la jurisprudencia recaída, en su momento, en relación al TRLS76, con respecto a las construcciones vinculadas a explotaciones agrarias, pudiendo citarse al respecto, entre otras, la STS de 12 de mayo de 1989 o la STS de 5 de febrero de 1990.

2. En segundo lugar, es significativa la manifestación hecha en el informe emitido por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo de la que se deduce la concurrencia del supuesto de hecho previsto en el art. 114.1 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y la inactividad de la Administración Municipal ante el ilícito urbanístico: *“también puede ocurrir que esas casetas –de herramientas-, pasados algunos años, construyan un porche, etc.”*, así como que *“dichas casetas se convierten en pequeñas viviendas en suelo rústico con animales domésticos”*.

En lo que a esta cuestión respecta cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el art. 111 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, corresponden al municipio, las siguientes competencias en esta materia: la inspección urbanística, la adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad y la imposición de sanciones por infracción urbanística. Y, en lo que a este supuesto se refiere, es evidente que por parte del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo:

a) Ni se ejerció debidamente la inspección urbanística de las construcciones para las que se había concedido licencia, ya que autorizada la construcción de casetas de herramientas debió comprobarse que las obras realizadas se ajustaban a dicha licencia.

b) Ni se incoaron los correspondientes expedientes de restauración de la legalidad urbanística, pese a la incoación de procedimientos sancionadores por la comisión de los ilícitos urbanísticos. Este hecho se constata por el propio Ayuntamiento al reconocer en su informe que *“en los últimos años no se ha tramitado expediente de restauración de la legalidad, sin perjuicio de realizar un seguimiento para que las obras paralizadas se ajusten a la legalidad”*. A este respecto cabe señalar que uno y otro expediente (el de protección de la legalidad y el sancionador) están evidentemente conexados y son tributarios uno del otro, aunque distintos e independientes (STS de 14 de marzo de 1990), de tal forma que en ningún caso deberá renunciarse a restaurar la legalidad urbanística vulnerada.

3. Asimismo, en el informe remitido por el Ayuntamiento se señala que: *“también en algún caso, ante la negativa municipal de otorgar licencia urbanística, el particular realiza las obras y por mucho que se paralice y se precinte habría que llevar detenido al promotor y constructor, que no obedece, que no aparece, que no legaliza, que es desconocido y que pasados unos meses, sigue con las obras”*.

Con esta afirmación se está reconociendo explícitamente la existencia de construcciones ilegales, en concreto, de obras ejecutadas sin licencia. Por todo ello llama la atención a esta Procuraduría que ese Ayuntamiento, pese a reconocer que *“la actuación urbanística municipal debe moverse en dos campos: paralización de*

las obras e incoación de expediente urbanístico para la legalización de las obras –en su caso- y restauración de la legalidad”, no haya adoptado las correspondientes medidas de protección de la legalidad, amparándose *“en la inutilidad del esfuerzo realizado antes de haberse dictado la STC de 20 de marzo de 1997”* y en un vacío legislativo que no ha existido en ningún momento, ya que uno de los efectos que produjo la referida STC 61/1997, de 20 de marzo, al derogar la Disposición Derogatoria del Texto Refundido de 1992, fue la resurrección de toda la normativa aludida por dicha Disposición Derogatoria, fundamentalmente, el Texto Refundido de 1976 y sus Reglamentos, estableciéndose en lo que a la materia que nos ocupa en el art. 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística que: *“en ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal”*.

Por tanto, ante una obra sin licencia, y con el fin de evitar la ulterior consolidación de situaciones fácticas, se debe ordenar, como medida cautelar, la paralización de los actos en ejecución, adoptando en caso de incumplimiento de dicha orden las medidas cautelares sancionadas en los arts. 113.3 de la Ley de Urbanismo y 341.4 de su Reglamento de desarrollo.

En lo que a esta cuestión se refiere no consta que el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo adoptara ninguna medida para evitar la consolidación de las situaciones provocadas por la comisión de ilícitos urbanísticos, intentando justificar su inactividad a la hora de comprobar si las obras finalmente ejecutadas se ajustaban o no a la licencia, y de adoptar las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos con el siguiente argumento *“este Ayuntamiento carece de personal suficiente para llevar a término la protección de la legalidad urbanística establecida en los arts. 111 y ss de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”*. Sin embargo, y en relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en los arts. 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 133 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y 366 y 402 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en los que se establece que *“son competencias propias de la Diputación ... la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión”*.

4. En lo que se refiere a la zona conocida como “Las Viñas”, se solicitó copia de las órdenes de paralización dictadas en la referida zona y que se indicase cuántas de ellas habían sido cumplidas.

El Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo indica que: *“desconoce cuantas de ellas han sido cumplidas”*.

Llama la atención la contradicción existente entre esta respuesta y lo afirmado por ese Ayuntamiento en párrafos anteriores, en concreto, cuando indica que, pese

a no haberse tramitado expediente de restauración de la legalidad, *“realiza un seguimiento para que las obras paralizadas se ajusten a la legalidad”*.

Se cuestiona esta Procuraduría el seguimiento realizado para comprobar que las obras paralizadas se ajusten a la legalidad, cuando el propio Ayuntamiento desconoce qué órdenes de paralización han sido cumplidas y cuáles no.

5. También es significativo lo indicado en el informe emitido por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo en relación con la actuación de las Notarías y la necesidad de solicitar licencia para segreggar terrenos en suelo rústico, concretamente se manifiesta que *“en la medida que ahora se necesita licencia municipal de segregación las Notarías ya no segregan parcelas por debajo de la parcela mínima”*.

En relación con esta cuestión se da traslado al Ayuntamiento del conjunto de preceptos reguladores de la cuestión, concretamente, el art. 20.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, los arts. 24.2, 97.1.f y 115.1.b.1º de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y los arts. 258 y 259 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. En dichas normas se establece que *“en suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza”*.

Téngase en cuenta a este respecto que en el segundo informe remitido por el Ayuntamiento se reconoce el incumplimiento del párrafo nº 2 del art. 309 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, al indicar que *“la licencia municipal de parcelación no se solicita a este Ayuntamiento (...). Desde este Ayuntamiento se ha puesto en conocimiento de los Notarios de la localidad esta práctica irregular sin resultados satisfactorios. Incluso en parcelas indivisas se constituyen ventas de participaciones”*.

6. Por último, hay que hacer referencia a la mención hecha en el informe remitido por la Administración ocupan en relación con el suministro de energía eléctrica. A este respecto expone el Ayuntamiento que *“ahora tampoco se dispone de luz tan fácilmente como se conseguía antes de la Compañía suministradora ya que precisan de la licencia municipal (no anteriormente que concedían enganche de luz a todo aquel que lo solicitara)”*.

En lo que a esta afirmación se refiere, cabe señalar que si bien es cierto que con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, las empresas suministradoras de energía eléctrica, entre otras, no pueden contratar sus servicios sin acreditar la licencia urbanística correspondiente, no es menos cierto que antes de la aprobación del Decreto 147/2000, de 29 de junio, por el que se suprime la cédula de habitabilidad en el ámbito

de la Comunidad de Castilla y León, las empresas suministradoras de los servicios de agua, gas, electricidad, etc. no podían formalizar ningún contrato de suministro hasta la presentación de la cédula de habitabilidad, siendo ésta preceptiva para la primera ocupación de las viviendas. Así lo establecía el art. 5 del Decreto 469/1972, de 24 de febrero, por el que se regulaba el procedimiento de expedición de la cédula de habitabilidad, según el cual *“las Empresas suministradoras de los servicios de agua, gas y electricidad no podrán formalizar ningún contrato definitivo de suministro sin que por el solicitante se presente documento que acredite haber obtenido la cédula de habitabilidad, o justifique su exención”*. Por ello, extraña a esta Procuraduría la afirmación hecha al respecto, según la cual, *“anteriormente se concedía enganche de luz a todo aquel que lo solicitara”*.

En la nueva petición de información se solicita al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo que explique a qué se refiere cuando dice *“anteriormente”*. Sin embargo, dicha corporación local se limita a indicar que: *“Las compañías suministradoras de electricidad no siempre requieren la cédula de habitabilidad o licencia de primera ocupación a pesar de haber sido requeridos por este Ayuntamiento. Otras veces son reacios a cortar el suministro a pesar de los requerimientos efectuados”*.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, esta Institución, considerando que queda acreditada la comisión por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo de numerosas irregularidades en relación con los hechos denunciados por la persona que formula la queja, dicta resolución con el siguiente contenido:

“Primero.- Que por parte de esa Corporación municipal, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 111 y ss de la Ley 5/1999, de 5 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se realice una inspección urbanística en las zonas conocidas como Huerta de las Viñas, Viñas de Valondo, El Carazo, San Juanejo, Sánchez Terán, La Artesa, Carretera Ivan Rey, y San Agustín, emitiéndose el correspondiente informe técnico en el que se acredite si las construcciones ejecutadas en las referidas zonas cumplen o no con la normativa urbanística aplicable.

Segundo.- Que, en el caso de que quede acreditado que dichas construcciones incumplen la normativa, se incoen los correspondientes procedimientos sancionadores y de restauración de la legalidad urbanística, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 111 y ss de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”.

En la fecha de cierre de este informe, no ha tenido entrada en el Registro de esta Institución comunicación del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo aceptando o rechazando motivadamente la resolución de referencia.

El último grupo de expedientes es el constituido por los identificados con los números **Q/1973/02, Q/58/05,**

Q/905/05, Q/934/05 y Q/965/05, todos ellos derivados de quejas en la que se denuncia la realización de actos de uso de suelo incompatibles con la normativa urbanística pero amparados en licencia concedida por los Ayuntamientos.

Solamente el expediente Q/1973/02 ha sido objeto de resolución en el presente ejercicio, habiéndose archivado el resto en unos casos por duplicidad con el Defensor del Pueblo, en otros por no irregularidad de la Administración probada con los informes técnicos remitidos y en el resto por la interposición de recursos contencioso-administrativos contra los actos de concesión de licencias presuntamente ilegales.

En cuanto al citado expediente Q/1973/02, el motivo de la queja presentada hacía alusión a la falta de contestación a un escrito presentado en el Ayuntamiento de Galindo y Perahuy (Salamanca) el día 17 de julio de 2002 en el que se solicitaba la paralización de las obras que se estaban llevando a cabo en la calle E del sector W9 Monte de la Red de dicho municipio. A la vista de lo informado por el Ayuntamiento y por el Servicio Territorial de Fomento resultaba acreditada la existencia de una actuación amparada en licencia que no se ajustaba a lo dispuesto en el Plan Parcial del Sector W9. Es significativo el informe emitido el día 28 de octubre de 2002 por el Jefe de la Sección de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Servicio Territorial de Fomento cuyo contenido se transcribe literalmente a continuación:

“Al margen de que estas modificaciones del Plan Parcial suponen disminución de 2000 m² de espacios libres del Plan Parcial, es indudable que las edificaciones y parcelas están ocupando 40 m. de fachada de más respecto al Plan Parcial aplicable. En otro orden de cosas, se comprueba la existencia de una caseta de Iberdrola construida, ocupando espacios libres, reduciendo aún más los espacios libres previstos en las Normas.

Cuestión primera y principal a tener en cuenta, igual que el Plan Parcial precisa del necesario apoyo en las Normas o Planes, el Proyecto de Urbanización y posteriores licencias de obras precisan su conformidad con el Plan Parcial aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo, por el principio de jerarquía normativa.

Por tanto, si el Plan Parcial está aprobado, la urbanización se ha completado y en consecuencia está clasificado como suelo urbano, no pueden modificarse las determinaciones del ámbito del Plan Parcial, ya suelo urbano, sin modificar las Normas Subsidiarias, y por tanto, procede que por el Ayuntamiento se adopten las medidas de protección y restauración de la legalidad que le corresponden. Respecto a la construcción de una caseta de Iberdrola ocupando espacios libres públicos, hay que tener en cuenta que la acción administrativa para la protección y restauración de la legalidad no está sujeta a prescripción”.

Dicho informe parece entrar en contradicción con el emitido el día 04.04.2002 por la Diputación Provincial de Salamanca, previo al otorgamiento de la licencia, en el que se indica que: *“el proyecto y la documentación complementaria se ajustaría básicamente al Plan Parcial”.*

A la vista de lo expuesto, se extrae una conclusión clara que no es otra que en el Sector W9 del término municipal de Galindo y Perahuy se han concedido licencias amparadas en un Proyecto de Urbanización que no se ajusta al Plan Parcial, razón por la cual se puede concluir que tanto el mencionado Proyecto de obras como las licencias no se ajustan a la legalidad urbanística ya que conculcan el principio de jerarquía.

Como consecuencia de ello, determinada la existencia de irregularidades tanto en la aprobación del Proyecto de Urbanización como en los actos de concesión de licencias, esta Institución, sobre la base de lo informado por el Servicio Territorial de Fomento, dicta resolución, que aún no ha sido ni aceptada ni rechazada por el Ayuntamiento, en la que se requiere del mismo *“que se dé cumplimiento a lo señalado en el informe del Servicio Territorial de Fomento, procediéndose por parte de esa Corporación Municipal a adoptar las medidas de protección y restauración de la legalidad correspondientes”*, sin perjuicio, en lo que al ámbito formal respecta, de la necesidad de que por dicha Administración local *“se dé contestación por escrito a la denuncia presentada con fecha 12.07.02, de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora”.*

1.3.4. Infraestructuras de radiocomunicación

Establece el art. 2 del Decreto 267/2001, de 29 de enero, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación, sancionador del ámbito de aplicación del mismo, que son objeto de la presente norma *“todas las infraestructuras radioeléctricas utilizadas para el soporte de las redes y servicios de radio difusión sonora y televisión, así como las redes y servicios ofrecidos por los titulares de licencias individuales de tipo B2 y C2, existentes o que pretendan instalar en Castilla y León”*, declarando explícitamente el art. 3 que, en aplicación del principio de precaución inspirador de la normativa aplicable en materia de actividades clasificadas, dichas infraestructuras se consideran como actividad clasificada sometida a la Ley 5/1993, de 21 de octubre – actualmente derogada por la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental - y a su Reglamento de aplicación aprobado por Decreto 159/1994, de 14 de julio.

En este sentido, el art. 4 del citado Decreto establece que, sin perjuicio de otras autorizaciones e informes sectoriales que resultasen procedentes, las instalaciones de dichas infraestructuras de radiocomunicación o sus modificaciones sustanciales requerirán la previa obtención de las siguientes autorizaciones o licencias:

“- Licencia urbanística y, en suelo rústico, autorización excepcional de uso del suelo, conforme a lo dispuesto en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

- Licencias de actividad y apertura – hoy licencias ambiental y apertura -, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Actividades Clasificadas”.

Son objeto del presente apartado los expedientes **Q/1266/04**, **Q/1800/04**, **Q/2259/04**, **Q/447/05** y **Q/717/05**. Han sido resueltos los tres primeros, archivándose los dos últimos, en el primer caso por desistimiento del interesado y, en el segundo, como consecuencia de la interposición del correspondiente recurso contencioso administrativo.

Con respecto a los otros tres expedientes, su tramitación deriva de la instalación de infraestructuras de radiocomunicación sin las preceptivas licencias o sin ajustarse a las concedidas y de la inactividad de los ayuntamientos pese a las denuncias formuladas.

En los expedientes **Q/1266/04** y **Q/1800/04** el supuesto del hecho, salvo alguna variación, es el mismo: la instalación de infraestructuras de radiocomunicación sin ajustarse a la licencia urbanística concedida con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto antes referido de fecha 29.01.2001, concretamente:

El expediente **Q/1266/04** se incoa a instancia de un particular que denuncia la existencia de una estación-base de telefonía móvil, en el término municipal de Ponferrada (León) sin contar con las correspondientes autorizaciones administrativas y la inactividad del Ayuntamiento pese a los escritos presentados en el mismo los días 30.12.03 y 06.07.04, solicitando información del expediente y la paralización de las obras de ampliación.

En el expediente **Q/1800/04** el reclamante significa que, pese al procedimiento de protección de la legalidad urbanística incoado contra Retevisión Móvil S.A, la antena objeto del mismo y ubicada en el término municipal de La Adrada, sigue funcionando con los consiguientes perjuicios ocasionados.

En ambos casos, esta Institución dicta resolución considerando la existencia de irregularidades en la actuación de ambos Ayuntamientos derivadas de la falta de incoación por los mismos de los correspondientes expedientes de restauración de la legalidad urbanística en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 113 de la Ley de Urbanismo y de la vulneración de lo dispuesto en el mencionado Decreto 267/2001, de 29 de Noviembre, que entró en vigor el día 1 de Diciembre de 2001.

En lo que a la falta de incoación del expediente de restauración de la legalidad urbanística respecta, en las resoluciones dictadas se incluyen el conjunto de consideraciones jurídicas que en el presente informe se han reproducido en el análisis del expediente **Q/2322/04**, razón por la cual a ellas nos remitimos. Sobre la base de estas consideraciones esta Procuraduría deduce la existencia de irregularidades en la actuación de los Ayuntamientos de Ponferrada (León) y La Adrada (Ávila), ya que, tal como se ha expuesto en el estudio del expediente referenciado, la Administración Pública con competencia urbanística no puede permanecer impasible ante el ordenamiento jurídico perturbado y debe reaccionar ante el ilícito urbanístico de dos formas (STS 24 de mayo de 1985 y STS 14 de marzo de 1990): inmediata, tramitando el procedimiento de restauración o restablecimiento de la legalidad (acción de restablecimiento o restauración de la legalidad) y mediata, sancionando al responsable/s de la infracción urbanística cometida, previa tramitación de expediente sancionador (acción sancionadora).

Y, en cuanto al incumplimiento por ambas Administraciones municipales de lo dispuesto en el Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, en ambas resoluciones se pone en conocimiento de los Ayuntamientos implicados la existencia de dos regímenes diferenciados en función de la situación de las infraestructuras de comunicación a la entrada en vigor del Decreto, uno aplicable a las nuevas infraestructuras que vayan a instalarse a partir de la entrada en vigor del mismo, y el otro, aplicable a las infraestructuras de radiocomunicación existentes en esa misma fecha.

Teniendo en cuenta las consecuencias que supone la inclusión en uno u otro régimen, la Consejería de Medio Ambiente emitió un informe con el fin de aclarar el concepto de instalación existente que aparece recogido en el art. 6 del mencionado Decreto, que en su apartado 1 dispone:

“Las instalaciones que se encuentren en construcción o funcionamiento a la entrada en vigor de este Decreto, deberán presentar ante la Consejería de Fomento en el plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha de su entrada en vigor, la documentación que se relaciona en el Anexo II. Dicha documentación deberá entregarse en papel y en formato electrónico y se procederá a su estudio por la Ponencia Técnica prevista en este Decreto. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la responsabilidad determinada por la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas”.

Entendiendo por instalaciones existentes únicamente aquellas que a la entrada en vigor del Decreto cuenten con la correspondiente licencia urbanística.

A la vista de lo informado por el Ayuntamientos de Ponferrada y de La Adrada se comprobó que las licencias urbanísticas concedidas por los mismos para la instalación de las antenas de telefonía móvil de refe-

rencia eran anteriores a la entrada en vigor del Decreto (1 de Diciembre de 2001), en concreto, de fecha 11.05.1999 la situada en el término municipal de Ponferrada y de fecha 31 de julio de 2000 la ubicada en el municipio de La Adrada.

Por todo ello, si las instalaciones existentes cuentan con licencia urbanística y la documentación que debe presentar su titular, de conformidad con lo dispuesto en el citado art. 6 está completa y acredita el cumplimiento de los límites de referencia establecidos en el Anexo I del Decreto 267/2001, se entenderá que las instalaciones están plenamente legalizadas.

De todo lo anterior se deduce, en consecuencia, que en ambos casos, se trata de instalaciones existentes a los efectos del referido Decreto 267/2001, ya que contaban con licencia urbanística a fecha de 1 de Diciembre de 2001 y, por lo tanto, para estar plenamente legalizadas, deberían haber presentado la documentación relacionada en el Anexo II ante la Consejería de Fomento. Asimismo, la citada documentación debe ser objeto de estudio por la Ponencia Técnica prevista en este Decreto, en concreto, en el art. 10.

El propio art. 6 dispone que el incumplimiento de esta obligación dará lugar a la responsabilidad determinada por la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas y normativa concordante. No obstante, debe tenerse en cuenta que la citada Ley 5/1993, de 21 de octubre, ha sido derogada por la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

En virtud de todo lo expuesto, acreditada la existencia de irregularidades en ambos casos, siendo el supuesto de hecho analizado en ambas expedientes como se ha visto muy similar, esta Procuraduría, dicta sendas resoluciones con parecido contenido:

En el caso del expediente **Q/1266/04** se requiere del Ayuntamiento de Ponferrada (León) la evacuación de las siguientes actuaciones:

“Primero. Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico sobre el que no se haya producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto en el art. 115 y ss, de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.

Segundo.- Que, en el supuesto de que Amena Retevisión, S.A. no hubiese cumplido el requerimiento al que se hace referencia en el punto segundo del Decreto de 24 de septiembre de 2003, se proceda a la ejecución subsidiaria.

Tercero.- Que, con la mayor brevedad posible, se compruebe que el titular de la referida instalación ha presentado ante la Consejería de Fomento la documentación señalada en el Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la Instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación.

Cuarto.- Que, en el caso de que se haya incumplido esta obligación, se exija la responsabilidad determinada en la Ley 11/2003, de 11 de abril, de Prevención Ambiental”.

En la fecha de cierre del presente informe, el citado Ayuntamiento aún no ha contestado a esta Institución aceptando o rechazando esta resolución.

A diferencia del caso anterior, si que consta la aceptación de la resolución dirigida por esta Procuraduría al Ayuntamiento de La Adrada (Ávila) cuyo contenido literal es el siguiente:

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, se adopten las medidas necesarias para que el expediente de protección de la legalidad urbanística concluya mediante la resolución que proceda, de legalización o de no legalización de las obras.

Segundo.- Que, sólo en el supuesto de que dichas obras fuesen legalizables, se regularice la situación de la estación base de telefonía móvil de conformidad con lo establecido en el Decreto 267/2001, de 29 de Noviembre, relativo a la Instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación”.

Por último y cerrando ya el apartado relativo a la materia relativa a la protección de la legalidad urbanística en el supuesto de instalación de infraestructuras de radiocomunicación, hay que hacer una referencia al expediente **Q/2259/04** que tiene como objeto la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Valladolid de los escritos presentados los días 27.01.2004 y 13.10.2004, en los que se solicita el desmantelamiento y retirada de varias antenas de telefonía móvil instaladas en el edificio de la calle Estadio nº 9 de Valladolid. Dichas antenas, de acuerdo con la información facilitada por el propio Ayuntamiento, son de Retevisión (Amplificación de señal de Televisión) y llevan instaladas más de 14 años con autorización de la comunidad de vecinos, no constando, sin embargo, que se hubieran instalado previa concesión de la correspondiente licencia urbanística (a este respecto, entre la documentación obrante en esta Procuraduría consta un escrito del Ayuntamiento de Valladolid, en el que se indica *“que una vez consultados los archivos obrantes en esta Sección de Licencias, no consta licencia alguna para la instalación de antenas de telefonía en la C/ Estadio nº 9 de Valladolid”*).

Tal y como podemos observar, si a las instalaciones analizadas en los expedientes **Q/1266/04** y **Q/1800/04** les era de aplicación el régimen de instalaciones existentes por cuanto que contaban con licencia, en el caso de las antenas sitas en el número 9 de la calle Estadio de Valladolid, a la vista de lo informado por la Consejería de Medio Ambiente con el fin de aclarar el ámbito de aplicación del art. 6 del Decreto 267/2001, les es de aplicación el régimen de instalaciones “inexistentes” ya que no cuentan con licencia.

Como consecuencia de lo expuesto y a la vista de lo dispuesto en el art. 68 de la Ley 11/2003, de 8 de abril,

de Prevención Ambiental –derogatoria de la Ley 5/1993, de 21 de octubre de Actividades Clasificadas que contenía la misma regulación en su art. 26-, esta Institución considera que el Ayuntamiento de Valladolid en la medida en que conoce la existencia de una actividad clasificada que funciona sin la licencia de actividad –actualmente ambiental– y de apertura, debería haber reaccionado efectuando las siguientes actuaciones:

- a. Si la actividad pudiera autorizarse, requiriendo al titular de la misma para que regularizase su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.
- b. Y si no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se debería proceder a su clausura.

En virtud de lo expuesto, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, esta Procuraduría dicta resolución en el sentido siguiente:

“Primero.- Que con la mayor brevedad posible se efectúen las actuaciones que resultasen precisas para regularizar las instalaciones de antenas de telefonía sitas en la calle Estadio nº 9, de conformidad con lo dispuesto en el art. 68 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Segundo.- Que se exija la responsabilidad que pudiera derivarse si constituyera infracción administrativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los arts. 73 y ss de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental”.

Dicha resolución ha sido aceptada por el Ayuntamiento de Valladolid, razón por la cual se ha procedido al archivo del expediente.

1.3.5. Otros expedientes

Dentro de este apartado se ha considerado oportuno incluir un grupo de quejas que, a la vista de la sistemática seguida en esta materia que no es otra que la derivada del contenido del título IV de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, no tiene cabida en ninguno de los apartados anteriores, ya que o bien se refieren a quejas en las que se denuncia la existencia de instalaciones no amparadas en licencia ambiental –**Q/1058/04**, **Q/1614/04**, **Q/1615/04** y **Q/197/05**– o bien tienen como objeto cuestiones tales como la ejecución de obras en viviendas protegidas no autorizadas por la Administración competente –**Q/626/04**– o denuncias por irregularidades en viviendas en construcción – **Q/2131/04** -.

En lo que al primer grupo de quejas se refiere, la identificada con el número **Q/1058/04** hacía alusión a la instalación de un sistema de refrigeración en la planta sótano de un edificio sito en Salamanca para dar servicio

a un local existente en la planta baja, incumpliendo la ordenanza municipal de protección del medioambiente.

Admitida la queja a trámite, y a la vista del informe emitido por los Servicios Técnicos del Ayuntamiento de Salamanca, se llega a la conclusión de que, pese a que dicha instalación de refrigeración en contra de lo manifestado por el interesado que formula la queja no vulnera la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente Atmosférico, la Administración Municipal de referencia ha incurrido en irregularidades ya que de su propia información se deduce que la mencionada instalación no está amparada por la preceptiva licencia de apertura.

Al respecto, los arts. 16 y 17 de la Ley 5/1993, de 21 de Octubre, de Actividades Clasificadas, aplicables en el momento de inicio de la actividad -derogados por la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla León en cuyo art. 33 se contiene la misma regulación-, disponían que 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 y que 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. Y en el supuesto que nos ocupa es obvio, a la vista del informe emitido por el Jefe de la Sección de Policía y Actividades Clasificadas, que el sistema de refrigeración no estaba incluido en la licencia de apertura concedida el 6 de junio de 2003 y que, por tanto, o dicha instalación se realizó sin autorización con posterioridad a la concesión de la licencia de apertura, o no se efectuó la comprobación oportuna, o ésta se realizó incorrectamente.

Como consecuencia de ello, esta Procuraduría, dicta resolución dirigida al Ayuntamiento de Salamanca, que la acepta, en el sentido siguiente:

“Primero.- Que se requiera al titular del establecimiento situado en la planta sótano de la calle Padre Astete números 16-20, para que, con la mayor brevedad posible, presente la documentación que reglamentariamente se determine, que garantice que el sistema de refrigeración se ajusta a las exigencias legales que dimanen de la legislación y Ordenanzas vigentes, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los arts. 33 y ss. de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental. Dicho requerimiento podrá llevar aparejada la suspensión cautelar de la referida instalación.

Segundo.- Que se exija la responsabilidad que pudiera derivarse si constituyera infracción administrativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los arts. 73 y ss. de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental”.

También se refieren a instalaciones no amparadas en la correspondiente licencia ambiental los expedientes

Q/1614/04 y **Q/1615/04** con respecto a los cuales se ha formulado resolución por esta Institución en el presente ejercicio y el expediente **Q/197/05** que ha sido objeto de archivo en la medida en que a la vista del informe emitido por el Ayuntamiento afectado se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para solucionar el problema denunciado por la persona que formula la queja.

En lo que a los expedientes **Q/1614/04** y **Q/1615/04** se refiere, antes de entrar en el análisis del contenido de los mismos, que es idéntico, se hace necesario significar lo siguiente:

Como regla general esta Procuraduría no supervisa actuaciones de trámite al no existir un acto de naturaleza resolutoria que incida sobre la esfera jurídica de los ciudadanos. Ahora bien somos conscientes de que, en algunos casos, la supervisión de actuaciones de trámite puede ayudar a detectar irregularidades en un momento procedimental en el cual su erradicación es, relativamente, más sencilla que en los supuestos en los que aquéllas únicamente pueden solventarse a través de los procedimientos de revisión de los actos administrativos. En estos supuestos, con el ánimo de lograr la mayor protección posible de los derechos de los ciudadanos y de colaborar con las Administraciones en garantizar la legalidad de sus decisiones, y siguiendo un criterio de oportunidad, se ha estimado oportuno supervisar las mencionadas actuaciones aún sabiendo que todavía no se ha producido un acto de naturaleza resolutoria.

Hecha esta consideración previa, a la vista de ambas quejas relativas a presuntas irregularidades en que ha podido incurrir el Ayuntamiento de Urdiales del Páramo (León) en la tramitación del “Proyecto de construcción de un Tanatorio” y examinado el informe remitido por el Ayuntamiento, considerando que nos encontrábamos en uno de los supuestos anteriormente referenciados, esta Institución, siguiendo un criterio de oportunidad, consideró oportuno supervisar la actuación desarrollada por dicha Administración y determinó la concurrencia de irregularidades por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar significa dicho Ayuntamiento “*que en este pequeño municipio no existe Plan General de Ordenación Urbana ni ningún tipo de Normas urbanísticas municipales específicas, por lo que no se cuenta con parcelas de uso industrial para la ubicación de tanatorio municipal*”.

En lo que a esta cuestión se refiere, olvida dicho Ayuntamiento, que aún en el supuesto de inexistencia de Plan, Norma Subsidiaria o Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, existe normativa urbanística a respetar y a observar, entre las que se encuentran las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Ámbito Provincial, que los municipios sin ordenación alguna como es el caso han de respetar.

Así, el Tribunal Supremo, en jurisprudencia totalmente consolidada ha sentado que, en el caso de que en los instrumentos de planeamiento de un municipio no figure expresamente la instalación de un depósito sanitario (utiliza este término porque es el utilizado por el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, englobando a toda empresa funeraria), dicha actividad sólo podrá ser desarrollada en parcelas de uso industrial, declarándola, expresamente, incompatible con el uso residencial. Sirva como ejemplo la STS de 13 de diciembre de 1990:

“De ello se desprende que tal actividad más que como sanitaria o religiosa, aunque en determinados aspectos participe de éstas, debe ser comprendida dentro de las industriales,..., ya que no se trata de una actividad simple en que predomina lo sanitario o lo religioso, o ambos a la vez, sino de una actividad compleja en la que cumpliéndose algunas finalidades sanitarias y religiosas lo primordial es lo industrial-mercantil caracterizado por prestar al público la realización de todo cuanto es necesario según los usos sociales para la inhumación de los cadáveres sin que quienes están obligados a verificarla tenga que ocuparse personalmente de hacerlo”.

En segundo lugar, de acuerdo con la información facilitada por el propio Ayuntamiento no se ha tramitado el preceptivo expediente de licencia ambiental, y en relación al supuesto de referencia, -tanatorio-, la STS de 13 de diciembre de 1990 recoge con precisión los servicios que se prestan en ese edificio complejo que es un tanatorio: “la actividad de tanatorios..., exige disponer de determinados servicios..., que son objeto de licencia de apertura otorgada por el Ayuntamiento..., siendo los propios de una funeraria, tales como recogida del cuerpo para su traslado al tanatorio, traslado del féretro al cementerio, tramitación de documentos del caso, féretro, enterramiento y demás servicios para el difunto, como las salas de autopsia, embalsamamiento y de preparación, almacenes y garajes para ambulancias fúnebres, velatorios donde queda depositado el difunto acompañado de sus familiares y amigos, capilla para oficiar los funerales y aseos y demás servicios”.

La Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, dispone en su art. 3 que quedan sometidas a la presente Ley todas las actividades, instalaciones o proyectos, de titularidad pública o privada, susceptibles de ocasionar molestias significativas, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes.

En el caso concreto que nos ocupa, y teniendo en cuenta que en el momento en que se dictó la Resolución no se había presentado solicitud alguna al efecto, en la misma se hace referencia a la reciente entrada en vigor del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León. El citado Decreto, tras definir en su art. 2.1) el concepto de tanatorio, esto es, establecimientos

funerarios debidamente autorizados como lugar de etapa intermedia del cadáver entre el lugar de fallecimiento y el destino final, regula en los arts. 27 y 29 las condiciones generales y específicas, respectivamente, de los tanatorios, disponiendo a renglón seguido el art. 30 que: “los tanatorios estarán sometidos a la obtención de licencia ambiental, de conformidad con lo previsto en la Ley 11/2001, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León. Con carácter previo a la concesión de dicha licencia, será necesario informe del Servicio Territorial con competencia en sanidad al que se le remitirá el expediente completo para su emisión. Dicho informe será preceptivo y deberá emitirse en el plazo de quince días. Una vez obtenida la licencia ambiental, y con carácter previo al inicio de la actividad, deberá obtenerse la licencia de apertura, de conformidad con lo establecido en la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León”.

En lo que respecta al supuesto que nos ocupa cabe destacar que el requisito de la previa obtención de licencias 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, 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 cuando de realización de obras por el propio Ayuntamiento se trata, no solamente para garantizar la efectividad de las competencias concurrentes en la materia, sino también para hacer posible, 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 (STS de 27-10-1980).

Por todo lo expuesto, se dicta resolución instando del Ayuntamiento de Urdiales del Páramo (León) que en el supuesto de que, se estuviesen ejecutando las obras de construcción del tanatorio se paralicen con carácter inmediato hasta que se obtengan las correspondientes licencias, ambiental y de apertura, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, y en el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León. Dicha resolución es aceptada por la Administración municipal de referencia.

Para finalizar y en lo que respecta a los expedientes identificados con los números **Q/626/04** y **Q/2131/04**, debe indicarse lo siguiente::

El primero de ellos se incoa como consecuencia de una reclamación relativa a las obras realizadas por la propietaria de una vivienda sita de Valladolid sin autorización de la Junta de Castilla y León y a la pasividad de la Administración autonómica pese a las denuncias formuladas.

En este supuesto, a la vista del informe emitido por la Consejería de Fomento en el que se pone de manifiesto que, efectivamente, “*el cambio de puerta no cuenta con autorización porque no se pidió en el escrito de solicitud*” y considerando lo dispuesto en el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, esta Institución dicta resolución en la que requiere de la Administración autonómica la adopción de las “*actuaciones necesarias para iniciar el correspondiente procedimiento sancionador ante la presunta ejecución de obras consistentes en cambiar la puerta de entrada de la vivienda sita en la Avda. de Zamora, nº 54, en el supuesto de que se confirmara que no han transcurrido dos años desde la fecha de finalización de aquéllas.*”

En el segundo expediente **Q/2131/04** el reclamante alude a defectos en una vivienda, parece ser que de obra, que han sido denunciados ante el Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda (Valladolid) no habiendo obtenido respuesta alguna por parte de la Administración municipal.

Admitida a trámite la queja, se solicita informe del citado Ayuntamiento en el que se manifiesta que “*las cuestiones señaladas en el escrito no constituyen infracciones urbanísticas del ordenamiento municipal, no se incoó expediente sancionador alguno, si bien se comunicó verbalmente a ambos vecinos la conveniencia de solucionar sus problemas por vía amistosa pues desde los servicios municipales se entendió que la vía de reclamación era la civil.*”

Sin entrar en el fondo del asunto, esta Institución dicta resolución en la que insta del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda que “*de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, se dé contestación por escrito a la denuncia presentada con fecha 14.11.2002*”.

Dicha resolución ha sido aceptada por la citada entidad local, procediéndose por tanto al archivo del expediente.

1.4. Intervención en el mercado del suelo

Bajo esta denominación, de acuerdo con M. J. Serrano Valiente, se agruparon por primera vez en la Ley 8/1990 y en el Texto Refundido de 26 de junio de 1992 una serie de instrumentos cuya regulación, o bien se encontraba ya en la legislación urbanística pero colocados sistemáticamente en títulos que poco tenían que ver con su naturaleza, o bien, como los derechos de tanteo y retracto, se incorporaron al ordenamiento jurídico desde otros sectores (patrimonio histórico, espacios naturales,

viviendas de protección oficial) en los que ya habían demostrado su eficacia. Concretamente, el Título V tanto de la Ley como del Reglamento, establecen, bajo esta rúbrica, los siguientes instrumentos de intervención:

- Los Patrimonios Públicos de Suelo, haciendo referencia no sólo a los tradicionales de carácter municipal, sino también a los de la Comunidad Autónoma y los de Diputaciones.

- La delimitación de áreas en las que las transmisiones están sometidas a los derechos de Tanteo y Retracto por parte de las Administraciones Públicas Urbanísticas.

- Y, por último, la regulación del Derecho de Superficie sobre terrenos de propiedad municipal.

Es significativo que, pese a la trascendencia de estos instrumentos, durante el ejercicio 2005 no se haya tramitado ningún expediente que tenga como objeto el incumplimiento por las Administraciones de la normativa reguladora de los mismos.

1.5. Coordinación Administrativa e información urbanística

De conformidad con lo dispuesto en el art. 5.3.f del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, la actividad urbanística es una función pública que tiene entre sus objetivos generales “promover en la mayor medida de lo posible la aplicación de los principios de colaboración administrativa (...) y libre acceso a la información urbanística”, cuyos principios se positivizan en nuestro ordenamiento jurídico en los arts. 6 y 9 del citado Reglamento, que han sido añadidos con respecto a la regulación legal preexistente, y se desarrollan en los Títulos VI y VII tanto de la Ley como del Reglamento de Urbanismo.

Concretamente, y en lo que respecta los expedientes cuyo objeto es susceptible de encuadrarse en el Título VI de la Ley de Urbanismo, sancionador de la “Organización y Coordinación Administrativa”, todos ellos, ya han sido objeto de examen ya que el fondo de la cuestión analizada se refiere a materias propias de otros apartados, tales como protección de la legalidad urbanística –Q/1841/04, Q/1431/04, Q/1432/04, Q/1433/04, Q/1434/04, Q/1435/04, Q/1436/04, Q/1437/04 y Q/1440/04-, licencias urbanísticas como mecanismo de intervención en el uso del suelo –Q/867/04, Q/985/04, Q/986/04, Q/1149/04, Q/1470/04, Q/1765/04, Q/1778/04, Q/1885/04, Q/2152/04, Q/2153/04, Q/2154/04, Q/2155/04, Q/2156/04, Q/2157/04, Q/2158/04, Q/146/05, Q/255/05, Q/520/05 y Q894/05-, o fomento de la edificación, conservación o rehabilitación –Q/1679/04-.

Todos estos expedientes tienen como denominador común la denuncia de las Administraciones implicadas en relación con la insuficiencia de medios técnicos, jurídicos y económicos para garantizar un adecuado ejercicio de las competencias que en materia de

urbanismo les atribuye la normativa. Siendo en este sentido especialmente significativos los expedientes Q/1431/04, Q/1432/04, Q/1433/04, Q/1434/04, Q/1435/04, Q/1436/04, Q/1437/04 y Q/1440/04, objeto de examen en el epígrafe relativo a la protección de la legalidad urbanística, en los que el motivo de las quejas hacía alusión a la existencia de una serie de construcciones ejecutadas sin ajustarse a las licencias concedidas en diversos parajes clasificados como suelo rústico en el planeamiento urbanístico del término municipal de Ciudad Rodrigo (Salamanca) y a la inactividad del Ayuntamiento pese a las denuncias formuladas. Dicha inactividad se pretende justificar en que “*este Ayuntamiento carece de personal suficiente para llevar a término la protección de la legalidad urbanística establecida en los arts. 111 y ss de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*”.

En relación con esta cuestión, en la resolución dictada desde esta Institución se significa al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo que la insuficiencia de personal no es un obstáculo para que dicha Administración municipal ejerza sus competencias, ya que en el supuesto de no disponer de medios adecuados siempre puede solicitar la ayuda y colaboración de otra Administración, que podrá prestarle dichos medios personales.

En este sentido, las provincias, como entes dotados de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses de acuerdo con lo dispuesto en el art. 137 CE, ostentan a la vista de lo dispuesto en el art. 36 de la LRBRL y en el art. 5.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, las siguientes competencias en materia de coordinación administrativa: la coordinación de los servicios municipales; la asistencia a los municipios en materia económica, jurídica y técnica; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal; y el fomento y administración de los intereses particulares de la provincia.

Y en lo que al ámbito urbanístico se refiere, a la vista de lo dispuesto en el art. 133 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, son competencias urbanísticas propias de las Diputaciones Provinciales, además de las atribuidas expresamente en otros arts. de esta Ley, las siguientes:

- La emisión de los informes técnicos y jurídicos en el procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas municipales.

- La asistencia y la cooperación técnica, jurídica y económica con los Municipios, al objeto de facilitar el adecuado ejercicio de sus competencias, y en particular el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico.

- Contribuir a la elaboración y financiación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos, fomentando en la medida más amplia posible su homogeneidad y calidad técnica.

Como consecuencia de lo expuesto, en todos los expedientes anteriormente mencionados, esta Institución, considerando que la insuficiencia de medios no es motivo suficiente para hacer una dejación de sus competencias, dicta Resoluciones en la que se recuerda a las Administraciones municipales implicadas que sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas a las Administraciones públicas, sus relaciones en materia de urbanismo deben regirse por los principios de coordinación, cooperación, concertación e información recíproca, a fin de garantizar la aplicación y eficacia de la normativa urbanística.

Asimismo, considerando la trascendencia de la asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios por parte de las diputaciones provinciales, esta Institución ha incoado de oficio los expedientes **OF/1/05** y **OF/52/05**. El primero con el fin de que fomentar que por los ayuntamientos se solicite la asistencia técnica necesaria a los Servicios de Asistencia y Asesoramiento a Municipios de las correspondientes diputaciones provinciales, tanto para la emisión de informes previos al otorgamiento de licencias urbanísticas como para aquellos que sean necesarios en relación con los instrumentos de fomento de la edificación, conservación y rehabilitación. Y el segundo con el objeto de comprobar la demanda de servicios procedentes de los ayuntamientos y la capacidad de las Unidades Administrativas de Asistencia a Municipios existentes en las respectivas diputaciones provinciales para atender eficazmente las solicitudes formuladas por los entes municipales.

Por último, y en lo que se refiere al derecho al acceso a la información urbanística sancionado en el art. 9 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y desarrollado en el Título VII, son varias la quejas formuladas y resueltas durante el presente ejercicio, concretamente, en lo que respecta a la información urbanística propiamente dicha, las identificadas con los números **Q/1803/04**, **Q/2215/04**, **Q/112/05**, **Q/462/05** y **Q/702/05** y, teniendo como objeto otro tipo de información, concretamente la relación de servicios que une a un Arquitecto Municipal con el Ayuntamiento de Benavente (Zamora), el expediente **Q/1214/05**. Con respecto a este último se hace necesario significar que por su objeto no tendría cabida dentro del apartado relativo a la información urbanística ni al Área de Urbanismo en general, no obstante dados los cometidos realizados por dicho Técnico se ha considerado lo más conveniente incluirlo en esta área y dentro de ella a nuestro juicio en el epígrafe correspondiente a la materia con la que tendría más relación que no es otra que el derecho a la información.

Hecha esta consideración, y entrando en el examen de los expedientes, salvo el indicado **Q/1214/05**, el resto se refiere a la solicitud de información por parte de un interesado, en la mayoría de los casos en relación con obras y las licencias que amparan las mismas, y a la falta de contestación de la administración municipal, razón por la

cual son comunes las consideraciones jurídicas contenidas en las resoluciones dictadas.

Tomando como ejemplo el expediente **Q/112/05**. El motivo de la queja hacía alusión a la falta de contestación a un escrito presentado en el Ayuntamiento de Morille (Salamanca) solicitando documentación relacionada con el derribo de las construcciones que se estaban llevado a cabo en la finca situada en la C/ La Rosa de ese término municipal.

Admitida la queja a trámite y solicitada información de la entidad local, el Ayuntamiento de Morille informa a esta Procuraduría de las actuaciones llevadas a cabo por el mismo en relación con el inmueble de referencia que concluyen con la concesión de una licencia para su limpieza y desescombro, de las que se deduce la vulneración del derecho a la información urbanística que asiste a la persona que formula la queja ya que efectivamente no se le ha facilitado la documentación requerida.

A la vista de lo expuesto, esta Institución dicta resolución en la que se requiere al Ayuntamiento de Morille que, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 141 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y 423 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, se facilite la información urbanística solicitada, esto es, permiso de demolición y permiso de construcción en la parcela de la C/ La Rosa.

Fundamentando dicha resolución en las siguientes consideraciones jurídicas:

La información administrativa es el cauce adecuado a través del cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de los derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos. Esta información puede ser general o particular. La primera se debe facilitar obligatoriamente a los ciudadanos sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna. La información particular es la concerniente al estudio o contenido de los procedimientos en tramitación y a la identificación de las autoridades y personal al servicio de la Administración. Esta información sólo puede ser facilitada a las personas que tengan la condición de interesados en cada procedimiento.

A lo dicho hasta hora es necesario añadir que, en la legislación urbanística, este derecho de información se reconoce con un carácter más amplio. Así, el derecho a la información urbanística se reconoce a toda persona, sin necesidad de alegar interés alguno. (STS 10.06.96, RJ 5147).

Como consecuencia de lo expuesto, centrando nuestro estudio en el caso concreto que nos ocupa, era evidente que se había conculcado el derecho a la información urbanística de la persona que formula la queja por cuanto que se había vulnerado la normativa que a este respecto es de aplicación concretamente: con carácter general, el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP

y PAC; en el ámbito local, los arts. 69.1 y 70.3 de la Ley /1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en relación con los arts. 207 y 230 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre); y, con carácter particular, el 141 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL) en relación con el art. 422 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.

El primero de los artículos (art. 37 de la LRJ-PAC) establece con una claridad meridiana, en su punto primero, el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que formen parte de un expediente, siempre que el mismo corresponda a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud y, en su punto octavo el derecho a obtener copias de los documentos o certificados

La segunda de las normas, a través de los preceptos citados, impone a las entidades locales, por un lado, facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local y, por otro, recoge el derecho de los ciudadanos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105 b) de la Constitución. (Ley 30/1992).

Y, el tercer grupo de preceptos traídos a colación (art. 141 LUCyL y 422 del Reglamento) establece, también con la misma claridad, el deber de todas las administraciones públicas de garantizar el acceso a la información urbanística de su competencia a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado.

Por las razones expuestas, se formula el requerimiento de referencia al Ayuntamiento de Morille, que lo acepta, procediéndose al archivo del expediente.

2. OBRAS PÚBLICAS

La proyección y ejecución de obras públicas constituye una de las manifestaciones más paradigmáticas de la acción administrativa dirigida a la satisfacción del interés general. En este sentido, uno de los aspectos más considerados por los ciudadanos en el momento de valorar la actuación general de una determinada Administración pública es la cantidad de obras públicas emprendidas por ésta y la adecuación de las mismas a sus necesidades.

Sin embargo, los objetivos generales perseguidos por toda obra pública no pueden hacer olvidar los intereses particulares de aquellos ciudadanos que ven sacrificados, directa o incidentalmente, sus derechos con la finalidad de permitir la viabilidad de aquélla.

Pues bien, los conflictos que los ciudadanos plantean ante esta Institución en este ámbito manifiestan que, en no pocas ocasiones, las administraciones en aras del interés general, concretado en la ejecución de una determinada obra pública, postergan derechos de particulares, que se ven obligados a perder la titularidad de sus bienes o sufren daños patrimoniales como consecuencia de la acción administrativa dirigida a aquella ejecución.

A ello contribuye la antigüedad de una Ley, como la de Expropiación Forzosa, que resulta insuficiente, a juicio de esta Institución, para garantizar adecuadamente que la privación legítima del derecho de propiedad de los ciudadanos se lleve a cabo con garantías suficientes.

Ahora bien, también es cierto que las administraciones públicas expropiantes utilizan, en detrimento de los derechos de los ciudadanos expropiados, técnicas previstas en la citada Ley con un espíritu diferente a aquél que inspiró su creación. La generalización del procedimiento urgente o de las declaraciones implícitas de utilidad pública y de necesidad de ocupación son ejemplos patentes de ello.

Si a lo anterior añadimos la voluntad frecuentemente contraria de la Administración pública al inicio de procedimientos de responsabilidad patrimonial dirigidos a determinar y, en su caso, declarar la obligación de indemnizar los daños sufridos por los ciudadanos como consecuencia de la ejecución de obras públicas, la consecuencia necesaria es la frecuente desprotección del ciudadano ante este singular tipo de actividad administrativa.

En el año 2005, en 24 expedientes los ciudadanos han solicitado la intervención de esta Institución ante esa falta de protección. Como ha ocurrido en años anteriores, los conflictos surgidos en los procedimientos expropiatorios (nueve quejas tuvieron este objeto), y los derivados de las reclamaciones de daños presuntamente producidos en la ejecución de obras públicas, han sido los que, de forma más frecuente, han conducido a los ciudadanos a acudir a esta Institución en este ámbito.

2.1. Expropiación Forzosa

Sin duda, el mecanismo expropiatorio es la institución del derecho público donde de una forma más meridiana se manifiesta la clásica tensión entre las potestades exorbitantes de la Administración y la necesaria protección de los derechos de los ciudadanos sobre quienes se ejercen dichas potestades.

Como se ha señalado con anterioridad, la Ley de Expropiación Forzosa, de 26 de diciembre de 1954, y la aplicación de la misma, determinan que la tensión indicada se decante claramente a favor del sujeto expropiante, traicionando así la tendencia al equilibrio que siempre ha perseguido el instituto expropiatorio.

En este sentido, la actividad expropiatoria de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y

León, a juicio de esta Procuraduría, presenta algunos aspectos, cuando menos, preocupantes, en lo que a la protección de los derechos de los ciudadanos expropiados se refiere.

El más significativo de ellos es el relativo a los retrasos temporales incurridos en el abono de las cantidades que integran la contraprestación patrimonial a la que tiene derecho todo expropiado. Un simple repaso a los informes presentados por esta Institución en los últimos años nos muestra que aquellos retrasos temporales constituyen una irregularidad constante en la actividad expropiatoria de la Administración autonómica, irregularidad que se ve agravada con la cuestionable generalización del procedimiento urgente de expropiación forzosa y, en consecuencia, de la ocupación de los bienes con carácter previo al abono de cantidad económica alguna.

En efecto, las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución en relación con los procedimientos de expropiación forzosa revelaron, en un primer momento, retrasos en el abono del justiprecio de los bienes expropiados y, en consecuencia, motivaron la formulación de resoluciones donde se instaba a la Administración la adopción de las medidas oportunas para proceder a aquel abono en un plazo de tiempo adecuado.

En un segundo momento, las investigaciones desarrolladas por esta Institución, a instancia de los ciudadanos, revelaron la prolongación temporal de los plazos para la determinación y abono de los intereses de demora generados, a su vez, por el retraso en el pago del justiprecio, formulándose igualmente las resoluciones correspondientes.

Llegados al año 2005 observamos que, como ya ocurrió en 2004, se ha vuelto a dar un paso más, y las irregularidades observadas como consecuencia de la ausencia de pago del justiprecio principal y de los intereses de demora generados por el retraso en la determinación y abono de éste, han conducido a esta Institución a la formulación a la Administración autonómica de resoluciones en las cuales se recomienda a ésta el abono, no sólo del justiprecio y de los intereses de demora, sino también de los intereses generados, a su vez, por el retraso en el pago de estos últimos.

En otras palabras, la existencia de expedientes expropiatorios donde la Administración, varios años después de la ocupación de las fincas expropiadas, debe determinar y abonar intereses de demora de los intereses de demora, es una manifestación de la máxima vigente en muchos procedimientos expropiatorios de esta Comunidad Autónoma: ocupación cierta y casi inmediata, y pago indeterminado en su cuantía y en su fecha.

Un ejemplo de lo afirmado lo encontramos en los expedientes **Q/2028/04** y **Q/534/05**. En ambos casos, la investigación desarrollada por esta Institución puso de

manifiesto la existencia de amplios retrasos temporales en el abono de las cantidades debidas a los sujetos expropiados en los procedimientos respectivos, circunstancia que motivó la formulación de sendas resoluciones que fueron aceptadas íntegramente por la Consejería de Fomento.

Siendo sustancialmente igual el contenido de la actuación llevada a cabo en ambos expedientes, a continuación nos referimos de forma más amplia al segundo de ellos (**Q/534/05**).

Como se ha señalado, el motivo de la queja era una presunta ausencia de pago del justiprecio correspondiente a varias fincas del término municipal de Saldaña, ocupadas como consecuencia de la expropiación forzosa realizada para la ejecución de una obra de acondicionamiento de trazado de la carretera C-615, de Palencia a Guardo.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Institución se dirigió a la Administración expropiante en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

En atención a la petición de información realizada, se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar que la ocupación de las fincas identificadas en la queja se había producido el 16 de junio de 1999, continuando pendientes de pago en el año 2005 las cantidades fijadas, por el Jurado Provincial de Expropiación de Palencia, como justiprecio de las fincas.

Es decir, más de seis años después de la ocupación de los bienes expropiados, la persona que se había visto privada de la titularidad de los mismos, continuaba esperando que la Administración autonómica le abonase las cantidades pendientes de pago, cantidades que se veían incrementadas, año tras año, a costa del presupuesto público, por el retraso incurrido por la Administración expropiante y por la estatal (en la que se integran los Jurados Provinciales de Expropiación) en su determinación y pago.

Así mismo, nada se señalaba en el informe remitido acerca de la determinación y abono de los intereses de demora generados en la citada expropiación.

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

En primer lugar, se instó a la Administración autonómica a que procediera, en el plazo de tiempo más breve posible, al efectivo pago de las cantidades fijadas, con carácter definitivo, por el Jurado Provincial de Expropiación de Palencia como justiprecio de las fincas expropiadas.

En cuanto a la determinación de los intereses de demora que se habían generado, debían tenerse en cuenta

las reglas generales (previstas en los arts. 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y 71 a 73 de su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Decreto de 26 de abril de 1957), y las específicas aplicables a las expropiaciones urgentes (previstas en el art. 52, regla octava, de la Ley citada), dirigidas a señalar la fecha inicial del cómputo de aquéllos.

La aplicación de unas y de otras, determina que, de un lado, los expropiados tengan derecho al cobro de los intereses de demora de manera inmediata y automática, una vez que concurren los requisitos establecidos para su reconocimiento (entre otras, sentencias del TS de 19 de noviembre de 1984 y de 1 de febrero de 1997); y, de otro, que en el supuesto de las expropiaciones urgentes los intereses de demora se devengan desde el día siguiente a la ocupación del bien expropiado, salvo que ésta tenga lugar transcurridos seis meses desde la declaración de urgencia, en cuyo caso el día inicial del cómputo será el siguiente a aquél en que se cumplan los citados seis meses (entre otras, sentencias del TS de 16 de noviembre de 2000 y de 26 de febrero y 20 de marzo de 2001).

No obstante, en el supuesto planteado en la queja, era necesario señalar que la Administración autonómica no era responsable de los intereses que, en su caso, se hubieran generado por el posible retraso incurrido por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Palencia, de los cuales debía responder la Administración del Estado. A esta división de la responsabilidad por el pago de los intereses de demora se refiere, entre otras, la Sentencia del TS de 18 de mayo de 1993.

Por otro lado, también se indicó la posibilidad de devengo de intereses de los intereses de demora generados en la tramitación y pago del justiprecio. En este sentido, se puso de manifiesto que, desde el año 1997, el Tribunal Supremo (entre otras, en sus sentencias de 23 de mayo de 2000, 6 de octubre de 2001 y 9 de marzo de 2002) ha establecido la doctrina jurisprudencial al respecto.

Según la misma, "... los intereses de demora en la tramitación y pago del justiprecio constituyen, una vez abonado éste, una deuda de cantidad líquida, que, de no pagarse, genera, conforme a lo dispuesto por el art. 1101 CC, una obligación de indemnizar daños y perjuicios si se hubiese incurrido en mora..." (fundamento de derecho segundo de la sentencia del TS de 9 de marzo de 2002).

En el supuesto planteado en la queja citada, los intereses de demora ya habían sido reclamados por el sujeto expropiado mediante escrito dirigido a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento.

En consecuencia, esta Procuraduría consideró que, a los intereses de demora que se habían generado por los retrasos incurridos en la determinación y pago del justiprecio

de la expropiación forzosa en cuestión, debían añadirse los intereses devengados por aquéllos, desde que había sido reclamado su abono, aplicando para ello el interés legal correspondiente.

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

“Primero.- Proceder al abono efectivo de las cantidades debidas a D.ª XXX en concepto de justiprecio (...).

Segundo.- Determinar la cuantía de los intereses de demora generados en la citada expropiación, de conformidad con las reglas generales y específicas para las expropiaciones urgentes, establecidas en los arts. 56, 57 y 52, regla 8ª, respectivamente, de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, añadiendo a los mismos los intereses generados, a su vez, por el retraso en el pago de aquéllos desde que fueron reclamados por la persona expropiada.

Tercero.- Proceder al abono de los intereses de demora debidos, determinados de acuerdo con lo previsto en el punto anterior, cuya responsabilidad en su generación sea atribuible a esa Administración autonómica”.

La Consejería de Fomento, como se ha señalado con anterioridad, aceptó íntegramente la resolución formulada.

Del mismo modo, también fue aceptada en el año 2005 la resolución formulada en el expediente **Q/1104/04**, a la que se hizo referencia en el Informe correspondiente al año 2004. En la misma se recomendaba a la Administración autonómica que procediera al pago del justiprecio correspondiente al procedimiento expropiatorio de una finca, en la forma solicitada por el representante de sus propietarios.

Por su parte, en el expediente **Q/1121/05**, también se hacía alusión a la ausencia de pago del justiprecio correspondiente a una finca expropiada con ocasión de la construcción de la autovía León-Burgos. Esta cuestión ya había dado lugar a un expediente de queja en el año 2003, archivándose en aquel año el mismo por haber anunciado la Administración autonómica el inmediato abono de las cantidades debidas al sujeto expropiado.

Planteada nuevamente la queja, nos volvimos a dirigir en solicitud de información a la Consejería de Fomento, organismo que puso de manifiesto que se había procedido en el mes de septiembre de 2005 al abono del justiprecio que había sido acordado en su día de mutuo acuerdo.

Aunque el expediente se volvió a archivar por solución de la cuestión planteada, es conveniente destacar aquí que la ocupación de la finca en cuestión había tenido lugar en el año 1998, habiendo empleado la Administración autonómica, por tanto, más de siete años

en pagar al sujeto que se había visto privado de su finca, las cantidades económicas a las que tenía derecho.

En cualquier caso, y para finalizar la referencia a la actividad expropiatoria de la Administración autonómica, cabe poner de manifiesto que las aceptaciones de las resoluciones formuladas por esta Institución en materia expropiatoria, de las que año tras año nos hacemos eco, y las soluciones alcanzadas en algunos expedientes, no parecen traducirse, lamentablemente, en modificaciones significativas en el actuar de aquella a la hora de llevar a cabo las expropiaciones necesarias para la ejecución de las obras públicas que emprende.

Por último, además de la Administración autonómica, también ejercen la potestad expropiatoria en Castilla y León otros sujetos públicos, alguno de los cuales se hallan excluidos de la labor fiscalizadora de esta Procuraduría.

Al igual que ocurría en años anteriores, y en el marco de la cooperación y coordinación que preside las relaciones entre los comisionados parlamentarios, se ha procedido a la remisión de las quejas planteadas frente a la Administración estatal a la Institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes **Q/96/05** y **Q/1901/05**.

2.2. Ejecución de obras públicas

La ejecución de obras públicas, además de exigir la disponibilidad previa de los terrenos necesarios, puede llevar aparejada la producción de daños patrimoniales a ciudadanos que, por cualquier causa, se ven afectados por las operaciones que implique aquella ejecución.

Es frecuente que, en estos casos, la aparente confusión de responsabilidades entre la Administración titular de la obra pública de que se trate y la empresa adjudicataria de la misma, genere una ausencia de asunción de responsabilidades por una y otra. Lo confuso de la normativa aplicable a la determinación de la responsabilidad por los daños causados en una obra ejecutada a través de una empresa contratista, no ayuda a garantizar adecuadamente al ciudadano perjudicado la reparación de los daños sufridos.

Quizás, por este motivo, estamos asistiendo a la aparición de una nueva doctrina de los órganos jurisdiccionales y de los consejos consultivos que tiende a hacer recaer de una forma más clara y contundente la responsabilidad en estos supuestos en la Administración contratante, sin perjuicio de la posibilidad de ésta de exigir un derecho de repetición a la empresa que haya ejecutado la obra.

El fin último en estos supuestos, en cualquier caso, es garantizar la reparación patrimonial del ciudadano perjudicado por la ejecución de una obra pública, con independencia de la naturaleza jurídica del autor inmediato de la misma.

Con este objetivo, esta Institución ha formulado en el año 2005 tres resoluciones a las administraciones sometidas a nuestra supervisión.

La primera de ellas se adoptó con ocasión de la tramitación del expediente **Q/11/03**.

El motivo de la queja era la presunta producción de unos daños en una vivienda de la localidad de Ponferrada, como consecuencia de las obras de saneamiento y defensa de las márgenes del río Sil a su paso por la localidad citada.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la cuestión planteada al Ayuntamiento de Ponferrada y a la Confederación Hidrográfica del Norte de España.

De la información recabada de ambos organismos y de la documentación aportada por el autor de la queja, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes:

Primero.- En la zona donde se ubicaba la vivienda, se habían llevado a cabo unas obras de ordenación y recuperación ambiental del cauce y márgenes del río Sil a su paso por la ciudad de Ponferrada. Tales obras habían sido contratadas por la Junta de Castilla y León y su dirección había correspondido a la Confederación Hidrográfica indicada. Aprovechando las obras de los nuevos colectores, el Ayuntamiento de Ponferrada había contratado y ejecutado las obras de un colector de margen que aflúa al aliviadero de la margen izquierda construido.

Segundo.- La vivienda en cuestión, además de las plantas construidas por encima de la rasante, tenía cuatro plantas de sótano por debajo destinadas a viviendas.

El edificio vertía sus aguas fecales directamente al Río Sil. Sin embargo, al ejecutarse el colector general de la margen izquierda, sin estar previsto en el proyecto y sin licencia de acometida, se había conectado directamente el saneamiento del edificio al nuevo colector general, siendo escasa la pendiente de esta acometida dada la cota del colector general. En caso de lluvias muy intensas, esporádicamente el colector general podía entrar en carga y debido a la pequeña diferencia de cota entre el colector y la salida del saneamiento del edificio se podía producir un retorno de las aguas hacia el sótano 4.

Tercero.- Por el autor de la queja se había acreditado la existencia de unos daños evidentes en la vivienda en cuestión. En este sentido, además de fotografías, se habían aportado copias de un Acta de presencia notarial, así como de un informe emitido por el Servicio Territorial de Sanidad de León.

En relación con tales daños habían sido presentadas numerosas denuncias ante la Confederación Hidrográfica del Norte y ante el Ayuntamiento de Ponferrada.

A la vista de los antecedentes de hecho indicados, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Ponferrada con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, en relación con la adopción de medidas dirigidas a evitar nuevos daños en la vivienda en cuestión, cabía señalar que no era función de esta Procuraduría señalar cual debía ser la solución técnica a adoptar. Esta era una decisión que correspondía a los servicios del Ayuntamiento de Ponferrada y que debía ser tomada teniendo en cuenta los diferentes aspectos que podían influir en el adecuado saneamiento de las aguas fecales de la vivienda en cuestión.

Sí procedía, sin embargo, pronunciarse acerca de la posible concurrencia de una responsabilidad patrimonial de una Administración pública, que vinculase a ésta a indemnizar los daños patrimoniales ocasionados en la vivienda indicada, como consecuencia de las obras vinculadas a la recuperación del cauce y de los márgenes del río Sil a su paso por la ciudad Ponferrada.

En el supuesto de la ejecución de obras públicas, el Tribunal Supremo en varias de sus sentencias (SSTS de 29 de septiembre de 1989 y de 20 de febrero de 1999) ha señalado que la ejecución de aquéllas constituye una actividad material susceptible de generar responsabilidad patrimonial de la Administración titular de las obras, siempre y cuando concurren los requisitos previstos en el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ahora bien, en principio, la Administración titular de las obras únicamente vendrá obligada a la indemnización de los daños causados, en aquellos supuestos en los que los mismos hayan sido ocasionados como consecuencia de una orden suya o del contenido del proyecto elaborado por ella misma (art. 97 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

En el supuesto planteado en la queja, parecía evidente que los daños que habían sido acreditados ante esta Institución estaban vinculados causalmente con las obras indicadas. Ahora bien, la controversia se había suscitado en el ámbito del expediente de queja tramitado por esta Procuraduría y no en el específicamente diseñado por el ordenamiento jurídico para, una vez presentada una reclamación, determinar la concurrencia, en los hechos denunciados por el reclamante, de los requisitos que necesariamente deben concurrir para afirmar el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas e identificar plenamente al sujeto responsable de los daños.

El cauce formal adecuado, en este caso, no era otro que el procedimiento de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Sin embargo, debía considerarse adecuadamente que, en aquellos supuestos en los

que los daños patrimoniales son causados al ciudadano, presuntamente, como consecuencia de la ejecución de una obra pública, la reclamación ante la Administración contratante, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.3 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, en relación con el 97.3 y 4 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, se configura como una facultad del perjudicado, que puede optar por las siguientes vías:

- a) Dirigir su reclamación directamente contra la Administración, lo que dará lugar a un expediente de responsabilidad patrimonial.
- b) Solicitar a la Administración que se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños.
- c) Dirigir su acción de reclamación simultáneamente frente a la Administración contratante y frente al contratista.

Nada impide, sin embargo, que el perjudicado, realice las dos primeras peticiones en la misma solicitud, es decir, que solicite la indemnización en el mismo procedimiento en el que inste el pronunciamiento sobre la imputación de los daños, para el caso en que la Administración no acepte su responsabilidad.

Por tanto, presentada una reclamación ante una Administración pública por un ciudadano por unos daños causados, según la versión de la reclamación, por la ejecución de una obra pública, la Administración ante la cual se presenta debe adoptar las medidas necesarias para poder pronunciarse expresamente, tanto sobre el posible sujeto responsable de los daños como sobre la efectiva concurrencia de la responsabilidad patrimonial reclamada.

Sin embargo, en el supuesto planteado en la queja antes citada, habiendo sido presentados diversos escritos ante el Ayuntamiento de Ponferrada, en los cuales se había manifestado la existencia de unos daños patrimoniales en una vivienda relacionados con las obras llevadas a cabo en las márgenes del río Sil, no se había llevado a cabo actuación alguna en orden a adoptar una resolución expresa sobre la reclamación presentada.

Con base en los argumentos jurídicos que han sido expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Ponferrada con el siguiente tenor literal:

“Ante las reclamaciones dirigidas a ese Ayuntamiento por la propietaria de una vivienda, por los daños sufridos en la misma como consecuencia de las deficiencias en la evacuación y saneamiento de las aguas fecales relacionadas con las obras ejecutadas con ocasión de la recuperación del cauce y márgenes del río Sil, a su paso por la localidad de Ponferrada:

a) *Informar adecuadamente a la perjudicada sobre las vías de reclamación de las que dispone a la vista de lo dispuesto en el art. 97 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con el apartado tercero del art. 1 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.*

b) *Requerir al reclamante para que complete, si así lo desea, su reclamación de daños en la forma dispuesta en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo.*

En el supuesto de ser completada dicha reclamación por la interesada, tramitar y resolver un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuyo objeto sea determinar la concurrencia en el supuesto planteado de los requisitos que originan el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos, y en especial el nexo causal entre los daños alegados y las obras citadas, así como la identificación, en su caso, del sujeto responsable de los mismos”.

La resolución formulada, que fue comunicada, además de al autor de la queja, a la Confederación Hidrográfica del Norte, fue aceptada por el Ayuntamiento de Ponferrada, quien anunció el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente.

Por otra parte, en el expediente **Q/563/05**, su autor planteaba la ausencia de resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado por la presunta producción de unos daños patrimoniales con ocasión de la ejecución de las obras de la autovía León-Burgos.

La incoación del procedimiento señalado había sido recomendada por esta Procuraduría en una resolución formulada en el año 2004, con ocasión de la tramitación de un expediente de queja anterior. Esta resolución, como se indicaba en el Informe correspondiente a aquel año, había sido aceptada por la Consejería de Fomento.

Admitida la nueva queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos volvimos a dirigir a la Consejería de Fomento en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

En atención a nuestra petición de información, se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar que la única actuación integrante del procedimiento de responsabilidad patrimonial en cuestión, adoptada con posterioridad a la admisión a trámite de la reclamación y al nombramiento de instructor, había sido el cambio de este último.

A la vista de la información obtenida, procedía poner de manifiesto la superación del plazo máximo establecido en la normativa aplicable para proceder a la notificación al interesado de la resolución expresa del procedimiento en cuestión. En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, ese plazo es de seis meses, de conformidad con lo establecido en el art. 13.3 del RD 429/1993, de 26 de marzo.

En efecto, sorprendentemente, más de tres años después de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial precitada y transcurrido casi un año desde su admisión a trámite, la misma no sólo no había sido resuelta expresamente, sino que en el procedimiento al que había dado lugar aquélla únicamente se había procedido al cambio de instructor.

En consecuencia, se procedió a formular una nueva resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Resolver, en el plazo de tiempo más breve posible, la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. XXX, adoptando para ello cuantas medidas sean necesarias para determinar la efectiva concurrencia en el supuesto planteado en la reclamación citada de los requisitos necesarios para que se pueda afirmar la existencia de una obligación indemnizatoria de la Consejería de Fomento”.

La resolución indicada fue aceptada nuevamente por la Consejería destinataria de la misma.

La tercera de las resoluciones indicadas se adoptó en el expediente **Q/1904/04**. En el mismo, su autor planteaba la presunta desaparición de los accesos de unas fincas de su titularidad, como consecuencia de las obras llevadas a cabo por la Administración autonómica en la carretera C-626.

La cuestión citada ya había sido objeto de investigación por esta Procuraduría en el marco de la tramitación del expediente **Q/418/02**.

En aquella ocasión y atendiendo a una petición de información formulada por esta Institución, la Consejería de Fomento había reconocido el daño alegado por el ciudadano y se había comprometido a construir el acceso demandado por aquél.

Sin embargo, admitida la nueva queja a trámite y reiterada la solicitud de información a la Consejería indicada, ésta puso de manifiesto que no se habían realizado las actuaciones oportunas para disponer de los terrenos necesarios para proceder a la ejecución del citado acceso.

En consecuencia, desde esta Institución se procedió a instar a la Administración autonómica a que, de forma inmediata, se iniciara el procedimiento expropiatorio necesario para poder disponer de los terrenos precisos para ejecutar el acceso controvertido, así como a solicitar que se agilizase la tramitación y finalización del citado procedimiento.

En atención a lo expuesto, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Iniciar el procedimiento expropiatorio necesario para disponer de los terrenos precisos para la construcción del acceso a la carretera C-626, desde la finca cuya titularidad corresponde a D. XXX, así como agilizar la tramitación y finalización del mismo, con la finalidad de ejecutar, en el plazo de tiempo más breve posible, el citado acceso”.

La resolución formulada fue aceptada por la Consejería de Fomento, organismo que puso de manifiesto que se había iniciado la redacción del proyecto cuya aprobación daría lugar al expediente de expropiación de los terrenos necesarios para la ejecución de los mencionados accesos a las fincas.

A diferencia de lo ocurrido en los tres supuestos expuestos, en los expedientes **Q/1170/04** y **Q/1857/04**, ambos relacionados con la ejecución de obras públicas, la decisión adoptada no fue favorable a las pretensiones del ciudadano.

En ambos casos, se admitieron a trámite las quejas, se solicitó la información oportuna a las administraciones implicadas y, tras analizar la información obtenida y comprobar la inexistencia de irregularidades en la actuación administrativa controvertida, se puso de manifiesto esta última circunstancia a los autores de las quejas, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada.

Para finalizar el resumen de la actuación de esta Institución en el año 2005 en materia de obras públicas, cabe señalar que también la Administración General del Estado, a través, de sus distintos organismos, ha ejecutado obras públicas en Castilla y León, que han dado lugar a la presentación de dos quejas ante esta Institución (**Q/862/05** y **Q/1443/05**). En estos casos, y al igual que ocurría en el ámbito de la expropiación forzosa, se procedió a la remisión de las quejas a la Institución del Defensor del Pueblo, para que fuera este comisionado parlamentario quien procediera a su adecuada tramitación.

3. VIVIENDA

Un año más, el cumplimiento del mandato constitucional de procurar una vivienda digna y adecuada a todos, contenido en el art. 47 de la Carta Magna, se ha erigido como uno de los objetivos prioritarios de los poderes públicos que actúan en Castilla y León.

Con carácter general, se puede afirmar que la actividad dirigida a la consecución del objetivo citado ha dado lugar, de un lado, a una leve moderación del fenómeno alcista de precios que viene asolando el mercado de la vivienda en los últimos años, y, de otro, a un incremento en la promoción de viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma.

Evidentemente, resta mucho camino por recorrer para lograr la existencia de un mercado inmobiliario equilibrado y accesible, pero se puede afirmar que la dirección seguida es la correcta.

Desde un punto de vista normativo y en el ámbito estatal, la medida más destacable en este ámbito fue la aprobación del Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Entre los objetivos declarados del citado Plan se encuentran la ampliación del peso de la vivienda protegida en el conjunto de los mercados de vivienda, el fomento del alquiler, la especial atención a aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda digna, y, en fin, la adaptación de las tipologías de vivienda a las necesidades de las familias.

Aunque los fines perseguidos por el Plan citado son, a juicio de esta Institución, loables y adecuados a las características actuales del mercado de la vivienda en España, serán los próximos años los que dicten sentencia acerca de la eficacia real de las medidas contempladas en aquél para garantizar el acceso de todos a una vivienda digna.

En cualquier caso, la aprobación del Plan citado plantea un problema de coordinación con el Plan de Vivienda y Suelo de Castilla y León, cuyo ámbito temporal se extiende hasta el año 2009.

En efecto, aprobado un nuevo Plan de ámbito estatal, que debe ser aplicado en la Comunidad Autónoma, sería conveniente que la Administración autonómica adoptara las medidas oportunas para evitar descoordinaciones, o incluso contradicciones, entre lo previsto en aquél y en el Plan autonómico.

A un aspecto concreto de la situación general planteada por la coexistencia actual de ambos planes, se ha referido esta Institución en la actuación de oficio **OF/74/05**. Una referencia más amplia al contenido de esta actuación puede encontrarse en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio.

En el ámbito autonómico, el año 2005 ha sido, en primer lugar, el de la aplicación de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León. En efecto, aprobada en 2004, la norma citada ya ha sido aplicada plenamente en todos los procedimientos de adjudicación de viviendas iniciados el pasado año, poniéndose de manifiesto los primeros aspectos mejorables de su contenido. A alguno de ellos nos referiremos más adelante.

En relación con el fomento del mercado del alquiler de viviendas en la Comunidad Autónoma, la reserva de viviendas vacías para alquiler, que había sido creada en el año 2004, se ha visto reformada mediante D 100/2005, de 22 de diciembre. En el origen de esta reforma puede estar la escasa relevancia que, desde un punto de vista cuantitativo, parece haber tenido aquella reserva de

viviendas. A ello se añade también el aparente fracaso, al menos hasta la fecha, de la Sociedad Pública de Alquiler, de ámbito estatal, en su objetivo de dinamizar el mercado de alquiler de viviendas.

Así mismo, en el año 2005 la Junta de Castilla y León también ha aprobado un Plan de Vivienda Joven en Castilla y León. Aunque la aprobación de este Plan no debe hacer olvidar la necesidad de adaptar y actualizar el Plan Autonómico de Vivienda y Suelo, la eficacia de sus medidas deberá ser valorada en próximos años.

En cualquier caso, el pasado año finalizó sin la aprobación por parte de la Junta de Castilla y León de diversas modificaciones normativas en materia de vivienda propuestas por esta Institución. Así, en el año 2004 se había propuesto la aprobación de las siguientes normas: una norma de rango legal que incluyera, cuando menos, el régimen de infracciones y sanciones en materia de vivienda protegida (**OF/23/04**); una norma relativa a las condiciones de habitabilidad que deben ser observadas por toda vivienda (**OF/70/04**); y, en fin, una norma reguladora de un procedimiento de adjudicación de viviendas de protección pública de gestión privada y de un registro de solicitantes de viviendas de protección pública (**Q/470/04**).

Como se ha indicado, tales normas no han sido aprobadas aún, a pesar de que las resoluciones de esta Institución en las que se recomendó la adopción de las dos últimas habían sido aceptadas expresamente por la Consejería de Fomento.

Centrándonos en el contenido de las 65 quejas presentadas ante esta Institución por los ciudadanos en el año 2005 en materia de vivienda, procede señalar que las mismas han continuado teniendo como protagonista principal a la vivienda protegida, si bien algunas de ellas se han referido a aspectos particulares relacionados con la misma, tales como la enajenación de parcelas de titularidad pública dirigidas a su construcción.

La intervención administrativa relacionada con viviendas no sometidas a regímenes de protección pública y los procedimientos dirigidos a la concesión de ayudas para la adquisición de viviendas y para su alquiler, también han dado lugar a la formulación de resoluciones por parte de esta Institución en el pasado año.

3.1. Viviendas de protección pública

El incremento de la actividad administrativa, directa e indirecta, dirigida al fomento de la promoción de viviendas protegidas, genera frecuentes conflictos con los ciudadanos. Tales conflictos abarcan todo el proceso relacionado con estas viviendas.

Así, en primer lugar, la misma enajenación de parcelas dirigidas a la construcción de este tipo de viviendas puede estar afectada por irregularidades que pueden llegar a frustrar la finalidad que persigue su construcción.

Por supuesto, la adjudicación de tales viviendas también es objeto de controversia frecuente, no debiendo olvidarse, en este sentido que, de la corrección de la adjudicación de las viviendas de protección pública, depende que éstas sean destinadas precisamente a quienes más las necesitan.

Una vez adjudicadas, el derecho a una vivienda digna del que todos somos titulares implica la obligación de la Administración de garantizar la calidad de aquéllas, ejerciendo, si ello fuera necesario, las facultades que el ordenamiento jurídico le reconoce para lograr la efectiva reparación de las deficiencias que pudieran aparecer.

Por último, el fin último perseguido con la promoción de las viviendas de protección pública se frustraría si aquéllas, con carácter general, no fueran destinadas al domicilio habitual y permanente de sus propietarios. Por este motivo, es exigible a la Administración competente que reprima adecuadamente el incumplimiento de esta obligación, así como otras conductas que atenten contra el régimen de viviendas protegidas, dotándose de la normativa que fuera necesaria para ello, si careciera de la misma.

3.1.1. Enajenación de parcelas de titularidad pública para la construcción de viviendas protegidas

Esta Procuraduría ya ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad respecto a los procedimientos de enajenación de parcelas de titularidad pública con destino a la construcción de viviendas de protección pública de gestión privada. En concreto, en el Informe correspondiente al año 2001 ya se hizo referencia a una resolución formulada en el expediente **Q/1054/01**, en aquella ocasión en relación con la enajenación de parcelas de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En el año 2005, las quejas planteadas en relación con este asunto se refieren a la enajenación de parcelas dirigidas a la construcción de viviendas protegidas, pero en este caso de titularidad municipal.

En concreto, en los expedientes **Q/06-1647/04**, **Q/06-1650/04**, **Q/06-1651/04**, **Q/06-1652/04**, **Q/06-1653/04**, se planteaba la presunta existencia de irregularidades en la enajenación de parcelas de titularidad municipal con destino a la construcción de viviendas de protección pública (cada queja se refería a parcelas de un Ayuntamiento diferente). En concreto, el autor de la queja manifestaba la existencia de las siguientes irregularidades contenidas en los pliegos de cláusulas económico-administrativas y particulares que regulaban las citadas ventas:

1.- Los pliegos se encontraban dirigidos a beneficiar a una determinada empresa, perjudicando al resto.

2.- La tramitación del expediente de contratación se había llevado a cabo por el procedimiento de urgencia, siendo prácticamente imposible presentar toda la documentación exigida en el plazo concedido para ello.

3.- Se contemplaba una exención del pago de cualquier cantidad que tuviera derecho a percibir el Ayuntamiento por la construcción de las viviendas protegidas.

Admitidas las quejas citadas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a cada uno de los ayuntamientos cuya actuación se denunciaba.

A la vista de la información obtenida, se procedió a archivar dos de los expedientes de queja presentados.

En concreto, el expediente **Q/1651/04** fue archivado al poner de manifiesto el Ayuntamiento implicado que se había procedido a paralizar el expediente de contratación que había dado lugar a la queja.

Por su parte, el expediente **Q/1653/04** también fue objeto de archivo al comprobarse que se había presentado un recurso contencioso-administrativo frente al pliego de cláusulas económico-administrativas y particulares que regían la venta que había motivado la presentación de la queja. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común se procedió a comunicar al autor de la queja la suspensión de nuestra actuación.

Sin embargo, en los tres expedientes restantes, analizada la información obtenida se procedió a la formulación de tres resoluciones, una a cada uno de los ayuntamientos afectados. Por tener un contenido análogo, nos referiremos más extensamente a la resolución formulada en el expediente **Q/1652/04**.

Del contenido de la información obtenida de la Entidad Local afectada en este expediente, así como de la documentación aportada por el autor de la queja, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes para adoptar una postura en relación con la problemática objeto de la queja:

Primero.- En el año 2003, el Pleno del Ayuntamiento había aprobado la iniciación del expediente para proceder a la segregación y venta de una parcela que, necesariamente, debía destinarse a la construcción de, al menos, 12 viviendas protegidas.

Segundo.- El procedimiento utilizado para proceder a la citada enajenación había sido el abierto y la forma de su adjudicación la subasta. Así mismo, en el Acuerdo municipal de inicio del expediente, se había declarado la urgencia del trámite de adjudicación, motivando esta declaración en “la necesidad de dar respuesta a las personas del municipio que desde hace varios meses solicitaron la construcción de las viviendas”.

Tercero.- En el pliego de cláusulas económico-administrativas y particulares que había sido aprobado, se incluían las siguientes cláusulas:

- Cláusula octava, donde se exigía que las empresas licitadoras acreditaran su solvencia técnica a través de la

existencia de dos trabajadores al servicio de la misma con titulación de técnico superior (arquitecto o ingeniero superior), así como de la experiencia del redactor del proyecto o, al menos, de uno de ellos, en seis proyectos de ejecución y dirección de obra de promociones similares.

- Cláusula décima, relativa al contenido de las proposiciones, dentro del cual se exigía la necesaria inclusión del proyecto básico y de ejecución de las viviendas y anejos vinculados, redactado por técnico cualificado.

Cuarto.- A la licitación señalada sólo se había presentado una empresa, la cual había resultado adjudicataria del contrato. La aprobación del expediente de segregación y venta, el pliego de cláusulas económico-administrativas y la adjudicación del contrato no habían sido impugnadas en forma alguna.

Quinto.- Respecto al pago de cantidades económicas al Ayuntamiento por cualquier hecho imponible relacionado con la construcción de viviendas protegidas en la parcela municipal enajenada, en el pliego de condiciones económico-administrativas y particulares se había señalado que el Ayuntamiento renunciaba al cobro de dichas cantidades. El Ayuntamiento justificaba esta exención en el deseo de abaratar el precio final de las viviendas protegidas construidas.

Sexta.- Las doce viviendas protegidas en cuestión se encontraban, en la fecha de remisión del informe que había sido proporcionado por el Ayuntamiento afectado, en avanzado estado de construcción.

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

En primer lugar procedía señalar que el contrato a través del cual se lleva a cabo la enajenación de una parcela de titularidad municipal con destino a la construcción de viviendas protegidas puede ser calificado como un contrato administrativo no típico o especial, de los previstos en el art. 5.2 b), del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En este sentido, la Sentencia del TS, de 11 de junio de 1996, calificó un contrato análogo al que nos ocupaba como contrato administrativo especial, atendiendo a la especial tutela del interés público que motiva la enajenación de la parcela, debido a la exigencia de que la misma se destine a la construcción de viviendas protegidas.

En consecuencia, el régimen jurídico aplicable al contrato en cuestión era el dispuesto en la legislación de régimen local (en concreto, en los arts. 80 y siguientes del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local), y el previsto en el

propio texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Partiendo de lo anterior, procedía examinar, en primer lugar, la conformidad con las normas citadas del carácter urgente atribuido al expediente citado.

En este sentido, el art. 71 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, reconoce a la Administración una facultad excepcional de acordar la tramitación urgente de un expediente de contratación, para cuyo ejercicio deben concurrir los requisitos exigidos en aquel precepto.

En relación con estos requisitos, la Jurisprudencia ha señalado que el primero de ellos, -necesidad inaplazable-, comporta la imposibilidad de demorar la celebración del contrato por la existencia de un límite temporal impuesto por las circunstancias del caso, hecho que debe acreditarse en el expediente. Respecto al segundo de ellos, también deben acreditarse suficientemente en el expediente las razones de interés público que exijan acelerar la adjudicación del contrato de que se trate.

La declaración de urgencia debe estar “debidamente motivada”, sin que la simple manifestación de la existencia de un reconocido interés público en el expediente pueda considerarse suficiente para considerar motivada adecuadamente la urgencia (entre otras, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 26 de enero de 2004).

Pues bien, a juicio de esta Procuraduría, la “necesidad de dar respuesta a las personas que desde hace varios meses solicitaron la construcción de viviendas”, a la que hacía referencia el Ayuntamiento afectado, no podía considerarse un hecho suficiente para motivar la declaración de urgencia del procedimiento de contratación en cuestión. La necesidad de procurar a los vecinos de un municipio una vivienda a un precio asequible, en modo alguno podía considerarse excepcional, sino que, más bien al contrario, debía ser atendida de una forma constante por el Ayuntamiento con la finalidad de lograr un adecuado ejercicio de sus competencias en la materia.

Por tanto, no concurriendo circunstancias que debieran motivar la urgencia del procedimiento de contratación, éste debía haber tenido un carácter ordinario en cuanto a su tramitación.

Comenzando con el análisis del contenido del pliego de cláusulas económico-administrativas y particulares que había sido aprobado, procedía señalar que la Jurisprudencia del TS ha señalado reiteradamente (entre otras, en sus sentencias de 20 de julio de 1988 y de 19 de septiembre de 2000) que el procedimiento de selección del contratista regulado por aquél debe observar los principios de contratación administrativa enunciados en el art. 11 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio: publicidad y concurrencia, con las excepciones establecidas en la Ley; e igualdad y no discriminación en todo caso.

Pues bien, esta Procuraduría consideró que, cuando menos, dos de las cláusulas del pliego de condiciones de

contratación estudiado habían introducido restricciones en la participación en el procedimiento contrarias a los principios que deben presidir la contratación de las administraciones públicas.

La primera de ellas era la cláusula octava, donde se exigía que las empresas licitadoras acreditaran su solvencia técnica a través de la experiencia del redactor del proyecto o, al menos, de uno de ellos, en seis proyectos de ejecución y direcciones de obra de promociones similares (siete o más viviendas de protección oficial).

Pues bien, aunque la experiencia sea uno de los medios previstos en el art. 19 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, para acreditar la solvencia técnica del empresario, exigir para poder participar en el proceso de contratación que nos ocupaba una experiencia mínima del redactor del proyecto en seis proyectos de viviendas protegidas era, a juicio de esta Procuraduría, desproporcionado y discriminatorio.

Otro tanto podía afirmarse respecto a la necesidad de aportar, conjuntamente con la proposición para poder participar en la subasta convocada, proyecto básico y de ejecución de las viviendas, considerando la dificultad de presentar tales documentos en el plazo establecido para la presentación de las proposiciones, así como el coste económico de los mismos.

A juicio de esta Procuraduría, las dos exigencias señaladas parecían responder a una voluntad del Ayuntamiento de dificultar, cuando no impedir, la participación en el procedimiento de contratación de otras empresas que no fueran la que había resultado finalmente adjudicataria del contrato en cuestión.

Por este motivo, esta Institución consideraba que las cláusulas señaladas determinaban la anulabilidad del pliego de contratación citado, así como de la propia adjudicación del contrato, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 62 y 63 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, en relación con el art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En consecuencia, procedería llevar a cabo por el Ayuntamiento afectado las actuaciones necesarias para proceder a la anulación de las citadas actuaciones, previa declaración de lesividad de las mismas, con la finalidad de retrotraer el procedimiento de contratación al momento de la aprobación de sus pliegos de cláusulas.

Ahora bien, las viviendas protegidas a construir en la parcela enajenada se encontraban, en la fecha de remisión del informe municipal, casi finalizadas.

Por tanto, la anulación de las actuaciones preparatorias del contrato y de la propia adjudicación del mismo, resultaría contraria al interés público y, en consecuencia, totalmente desaconsejable, si la misma condujera a demoler tales viviendas con la finalidad de proceder nuevamente a la enajenación de la parcela con el objetivo de volverlas a construir.

Así lo ha reconocido la Jurisprudencia del TS (entre otras, en su Sentencia de 23 de mayo de 2000), al señalar que la virtualidad que ha de reconocerse al mandato constitucional de eficacia administrativa y al principio *favor acti*, no parece tolerar que "... la formal anulación de una decisión administrativa deba necesariamente comportar la eliminación o destrucción del resultado material de sus actos de ejecución, si tal resultado es útil o beneficioso para los intereses generales".

Por todo ello, no procedía, a juicio de esta Procuraduría, iniciar actuaciones por parte del Ayuntamiento en orden a anular los pliegos de cláusulas del contrato de enajenación de la parcela y su adjudicación.

La segunda de las cuestiones esenciales que se planteaban en la queja era la relativa a las exenciones tributarias que habían sido reconocidas por el Ayuntamiento en relación con la construcción de las viviendas protegidas citadas y a la posible repercusión de las mismas en su precio final.

La construcción de las viviendas en cuestión constituía necesariamente el hecho imponible de dos tributos: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; y tasa por la obtención de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana.

Para determinar las posibles bonificaciones fiscales aplicables a hechos imponibles relacionados con la promoción y construcción de viviendas protegidas, debemos acudir a la regulación general de aquéllas, contenida en el RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en concreto, en su art. 9.

Con carácter específico y en relación, en primer lugar, con la tasa por la obtención de licencia urbanística, procedía señalar que en el ámbito de las tasas por prestación de servicios rige el principio de inexistencia de beneficios fiscales.

Por otro lado y respecto al Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, el art. 103.2, letra d), del texto refundido de la Ley de las Haciendas Locales, prevé la posibilidad de que las ordenanzas fiscales puedan regular una bonificación sobre la cuota del impuesto de hasta el 50 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras referentes a las viviendas de protección oficial.

Esta posibilidad se había hecho efectiva en la ordenanza fiscal reguladora de este impuesto en el Ayuntamiento afectado por la queja citada.

Sin embargo, lo que no posibilitaba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, ni la Ordenanza Fiscal Reguladora, era una exención total del impuesto para las construcciones, instalaciones u obras llevadas a cabo con ocasión de la promoción y edificación de viviendas protegidas.

En consecuencia, la condición especial referida a la ausencia de cobro de cantidad alguna por cualquier hecho imponible relacionado con la construcción de las viviendas protegidas en cuestión, que había sido incluida en el pliego de contratación que se estaba analizando, era contraria a la normativa fiscal aplicable.

Por tanto, se podía afirmar que la citada condición especial, que había sido aprobada por el Ayuntamiento conjuntamente con el pliego de contratación, era un acto dictado en materia tributaria afectado de un vicio de nulidad de pleno derecho, puesto que a través del mismo se había adquirido un derecho (a no pagar los tributos correspondientes) careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición (arts. 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

La nulidad de la condición especial indicada debía ser declarada a través del procedimiento de revisión de actos nulos previsto en el precitado art. 217 de la Ley General Tributaria.

Al margen de la ilegalidad del beneficio fiscal reconocido, no cabía justificar, en modo alguno, su incorrecta aplicación en el deseo de abaratar el precio final de las viviendas en cuestión. Sin perjuicio de que esa repercusión en el adquirente de la vivienda no estaba garantizada, son otros los instrumentos de los que disponía el Ayuntamiento para lograr aquel fin.

En concreto, el art. 6.4 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, prevé la posibilidad de que la Administración aplique un coeficiente reductor al precio máximo de las viviendas normativamente fijado, que será de obligado cumplimiento para los promotores adquirentes del suelo. Esta posibilidad no había sido utilizada en el caso que nos ocupaba por la corporación municipal.

En atención a la argumentación jurídica que se ha expuesto, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con los procedimientos administrativos de contratación que sean llevados a cabo por ese Ayuntamiento, observar con rigurosidad los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas en la Ley, y, en todo caso, los de igualdad y no discriminación, acudiendo a la tramitación urgente de aquéllos sólo cuando se den las circunstancias previstas en el art. 71 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como evitando la introducción, en los pliegos de cláusulas económico-administrativas y particulares que se aprueben, de restricciones participativas desproporcionadas y discriminatorias, como ha ocurrido en el supuesto planteado en la queja.

Segundo.- Adoptar las actuaciones necesarias para exigir a la empresa XXX., el pago de las cantidades

económicas debidas por el otorgamiento de las licencias urbanísticas y por las construcciones, instalaciones y obras relacionadas con las 12 viviendas protegidas construidas en la parcela de titularidad municipal enajenada, iniciando para ello el procedimiento dirigido a declarar la nulidad de pleno derecho de la condición especial incluida en el pliego de contratación, en la cual se señalaba que el Ayuntamiento no tenía derecho al cobro de cantidad alguna por cualquier hecho imponible realizado por el adjudicatario y que se encontrara relacionado con la construcción de aquéllas.

Tercero.- En su caso, en futuras enajenaciones de suelo público de titularidad municipal dirigidas a la construcción de viviendas protegidas, aplicar, si así se estima oportuno, el coeficiente reductor al precio máximo de las viviendas normativamente fijado, al que se refiere el art. 6.4 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, con la finalidad de abaratar el precio final de las mismas”.

La resolución formulada fue aceptada íntegramente por el Ayuntamiento destinatario de la misma.

Por su parte, las adoptadas en los expedientes **Q/1647/04** y **Q/1650/04**, análogas a la expuesta, estaban pendientes de ser contestadas en la fecha de finalización de la elaboración de este Informe.

3.1.2. Adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León

Como se ha indicado con anterioridad, el año 2005 ha sido el de la aplicación a todos los procedimientos de adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio.

Pues bien, a través de las quejas presentadas por los ciudadanos, se ha observado la existencia de algún aspecto mejorable en el contenido de la citada Orden, que se añade a otros ya apuntados en el año 2004.

En concreto, en el expediente **Q/1939/04**, se manifestaba la disconformidad de un ciudadano con la exigencia de un período de residencia previa en el municipio de León como condición indispensable para poder ser beneficiario de una de las 110 Viviendas de Gestión Pública, en la modalidad de Concertadas, promovidas en la localidad citada.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información.

En atención a nuestra petición, la Administración autonómica emitió un informe, a la vista del cual se concluyó que la exigencia, en el concreto procedimiento que había motivado la queja, del requisito de residencia previa, no podía ser considerada como irregular por venir así establecida en la normativa general reguladora de la

adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León.

Ahora bien, el art. 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, prevé la posibilidad de que, si en el curso de la investigación de una queja se estimara que la aplicación de una disposición normativa condujera a un resultado injusto o perjudicial, se puedan recomendar las modificaciones que sean consideradas convenientes. Al amparo de esta previsión se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la siguiente argumentación jurídica.

En el supuesto que había sido planteado en la queja, se cuestionaba la regulación del requisito de residencia previa en el municipio donde se promuevan viviendas con subvención de la Junta de Castilla y León, como requisito imprescindible para poder ser beneficiario de alguna de ellas.

A esta exigencia se refiere, en primer lugar, el art. 21.3 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009. Este precepto dispone que sólo podrán ser adjudicatarios de viviendas de promoción directa quienes, entre otros requisitos, cumplan el de residir al menos los 24 meses inmediatamente anteriores en el término municipal en el que se hayan ofertado viviendas, excepto en los supuestos que, en su caso, puedan establecerse.

A la vista de lo dispuesto en la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, las excepciones previstas son tres: una de carácter general y dos específicas para dos tipos concretos de vivienda protegida.

La excepción general se prevé en el art. 4.1. c) de la Orden citada, de acuerdo con el cual se podrá exceptuar el cumplimiento del requisito de residencia que está siendo comentado, en el supuesto de recientes o futuros matrimonios. En este caso basta con que cumpla aquel requisito uno de lo integrantes del futuro o reciente matrimonio.

Con carácter particular y en relación, en primer lugar, con las viviendas promovidas directamente por la Junta de Castilla y León, se establece que el requisito de la residencia se aplicará solamente en aquellos casos en los que la promoción se realice en municipios con más de 20.000 habitantes.

En segundo lugar, y en concreto para las viviendas concertadas, el requisito de residencia mínima en el municipio donde se encuentre ubicada la promoción, se reduce de 24 a 12 meses.

Pues bien, a pesar de las excepciones que han sido señaladas, consideró esta Procuraduría que el requisito de la residencia se contemplaba con excesiva rigidez.

Sin perjuicio de que el establecimiento de tal requisito y la amplitud con la que su cumplimiento se exija entra

dentro del ámbito discrecional de la Administración autonómica, era conveniente señalar que su aplicación a determinados casos puede conducir a resultados injustos e inadecuados a los fines perseguidos con la promoción de viviendas protegidas.

En este sentido, un breve repaso a la normativa reguladora de los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas en otras comunidades autónomas revelaba una aplicación más laxa de este requisito.

En consecuencia, esta Procuraduría consideró que sería conveniente incluir algunas excepciones generales más al cumplimiento del requisito de la residencia, con fundamento en los motivos que a continuación se exponen para cada una de las excepciones propuestas.

En primer lugar, se consideró oportuno ampliar la excepción, ya prevista en el art. 4.1 c) de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, para los recientes y futuros matrimonios a los supuestos de recientes y futuras uniones de hecho reconocidas.

Dentro de las excepciones novedosas que se propusieron, la primera de ellas era la dirigida a beneficiar el retorno a su localidad de origen a aquéllos que se vieron obligados a abandonarla por motivos laborales o de otra índole, y desean regresar a la misma. Con esta finalidad se podrían excluir del cumplimiento del requisito de residencia previa a aquellas personas que, habiendo sido residentes en el pasado en el municipio donde se promuevan las viviendas, lo abandonaron por motivos laborales o de otro tipo, pero desean regresar al mismo.

Una segunda excepción propuesta venía motivada por las circunstancias laborales que afectan a muchos ciudadanos y que motivan que, en no pocos casos, los municipios donde se reside y donde se ubica el lugar de trabajo no siempre coincidan. En este sentido, el requisito de la residencia podría entenderse cumplido para aquéllos que acrediten que su lugar de trabajo se encuentra, con el período mínimo que se estime oportuno, en el municipio donde se desarrolle la promoción de viviendas.

Otras circunstancias de tipo personal o social también podrían justificar excepcionar el cumplimiento del requisito de la residencia previa a estos efectos. En concreto, no se debería exigir período de residencia previo alguno a aquellas personas que acrediten la condición de víctima de violencia doméstica.

Por último, pero no por ello menos importante, cabía hacer referencia a la posibilidad de que la propia convocatoria del procedimiento de adjudicación de viviendas de que se trate, considerase, a los efectos de verificar el cumplimiento del requisito de residencia previa, no sólo el municipio donde se ubique la promoción de viviendas en cuestión, sino también otros municipios incluidos dentro de su área de influencia.

Piénsese en aglomeraciones urbanas como las existentes en torno a algunas capitales de provincia de la Comunidad Autónoma, donde resultaría arbitrario excluir de la posibilidad de acceso a las viviendas promovidas en alguna de aquéllas, a los que acrediten el cumplimiento del requisito de residencia previa en uno de los municipios limítrofes a la capital de que se trate, o viceversa.

Atendiendo a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“En aplicación de lo dispuesto en el art. 21.3 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, modificar el art. 4.1 c) de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, introduciendo las siguientes excepciones a la exigencia del cumplimiento del requisito de residencia previa en el municipio donde estén situadas las viviendas:

- Recientes o futuras uniones de hecho reconocidas, en cuyo caso sólo uno de los integrantes de la misma deberá acreditar la residencia previa exigida.

- Antiguos residentes que se vieron obligados a trasladar su domicilio a otro municipio por motivos laborales o de otra índole.

- Personas cuyo lugar de trabajo se encuentre en el municipio donde se promuevan las viviendas, aunque su residencia se encuentre en otro diferente.

- Personas que acrediten su condición de víctimas de violencia doméstica.

- Residentes en municipios que, por ser limítrofes a aquél en el que se lleva a cabo la promoción, hayan sido declarados dentro de su área de influencia en la convocatoria del procedimiento”.

La resolución transcrita fue aceptada íntegramente por la Consejería de Fomento, si bien, hasta la fecha, no se ha procedido a la modificación de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, en el sentido indicado.

Idéntica afirmación cabe realizar respecto a la propuesta de inclusión en la Orden precitada de un precepto relativo a la asignación final de las viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León a las unidades familiares que hayan resultado adjudicatarias de las mismas. A esta propuesta, adoptada en el marco del expediente **Q/509/04**, se hizo amplia referencia en el Informe de esta Institución correspondiente al año 2004.

En relación con procedimientos concretos de adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, en tres expedientes (**Q/239/04**, **Q/55/05** y **Q/552/05**), una vez admitidos a trámite y

obtenida la información correspondiente, se consideró acreditada la inexistencia de irregularidades en las actuaciones que habían motivado la presentación de las quejas citadas. Esta circunstancia fue puesta de manifiesto a los autores respectivos de aquéllas, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada.

En conclusión, a la vista de las quejas presentadas en relación con los procedimientos de adjudicación que nos ocupan, se puede concluir que, si bien la aplicación de la Orden reguladora de estos procedimientos es correcta con carácter general, su contenido es susceptible de ser mejorado.

3.1.3. Deficiencias

Es una constante en los informes presentados por esta Institución en materia de vivienda la referencia a la necesidad de que la Administración autonómica garantice adecuadamente la calidad de las viviendas de protección pública, ejerciendo para ello las facultades que el ordenamiento jurídico le reconoce con la finalidad de lograr la reparación de las deficiencias que puedan surgir en aquéllas.

Es, precisamente, la ausencia de ejercicio de estas facultades o la ineficacia en el mismo lo que motiva la formulación, año tras año, de resoluciones a la Consejería de Fomento en relación con la existencia de deficiencias en viviendas de protección pública.

En concreto, en el año 2004 se han formulado tres resoluciones como consecuencia de la tramitación de los expedientes **Q/632/04**, **Q/1519/04** y **Q/738/04**.

Es preciso llamar la atención sobre el hecho de que los dos primeros expedientes indicados derivasen de quejas anteriores, en el marco de las cuales ya se había formulado por esta Institución otra resolución previa, con base en argumentos jurídicos que ya han sido expuestos en anteriores informes.

Por este motivo, aunque las resoluciones formuladas en el año 2005 hayan sido aceptadas, este hecho no garantiza que las deficiencias denunciadas sean finalmente reparadas, auténtico objetivo final de los propietarios de las viviendas y de esta Institución como defensora de sus derechos.

Por su parte, el expediente **Q/738/04**, en el cual también se ponía de manifiesto la existencia de deficiencias en una vivienda de protección pública de gestión privada, presentaba la peculiaridad del tiempo transcurrido entre la aparición de tales deficiencias y la denuncia de las mismas.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos en dos ocasiones a la Consejería de Fomento en solicitud de la información correspondiente a la problemática planteada.

Del contenido de la información obtenida, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes a los efectos de poder adoptar una postura.

Primero.- En el año 1986 se había iniciado el expediente dirigido a la obtención de la calificación definitiva como viviendas de protección oficial de promoción privada del edificio en el que se encontraba la vivienda en cuestión, obteniendo su calificación provisional en el mes de agosto de ese año.

Segundo.- Construidas las viviendas en cuestión y realizada por el Arquitecto Técnico del Servicio Territorial de Fomento correspondiente la inspección ocular previa a la concesión de la calificación definitiva, se había emitido un informe por el funcionario indicado, en el cual se habían puesto de manifiesto una serie de deficiencias en las viviendas construidas. En concreto, en el informe señalado se había indicado que las viviendas incumplían diversas normas técnicas de diseño y calidad aplicables a las viviendas de protección pública (en concreto, en relación con las ventanas y balcones del edificio).

Tercero.- Meses después, el autor del informe técnico citado, tras llevar a cabo una nueva inspección ocular y revisar la documentación aportada, había procedido a emitir un nuevo informe en el cual se reiteraba en todo lo relativo a las ventanas y a la realidad física de la obra.

Cuarto.- Hasta el mes de febrero de 2004 no se habían denunciado ante el Servicio Territorial competente, por uno de los propietarios de las viviendas en cuestión, los supuestos defectos constructivos en la carpintería exterior del salón (balcón). A la vista de la citada denuncia, el Servicio Territorial de Fomento en cuestión había contestado que, habiendo transcurrido más de cinco años entre la fecha de la calificación definitiva de la vivienda (6 de febrero de 1989) y la fecha de la denuncia (4 de febrero de 2004), no existía infracción al Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, dando lugar esta circunstancia al archivo de la denuncia.

Considerando el contenido de la información obtenida, se procedió a formular una resolución dirigida a la Administración autonómica con base en la argumentación que se expone a continuación.

En primer lugar, procedía señalar que el acto administrativo de la calificación definitiva de viviendas de protección pública tiene por objeto la comprobación por la Administración pública competente en materia de vivienda del cumplimiento de la normativa aplicable y de la adecuación de lo edificado a lo previamente calificado provisionalmente. Coherentemente con lo anterior, la calificación definitiva sólo puede otorgarse si la edificación de las viviendas se ajusta al proyecto aprobado, a las condiciones fijadas en la calificación provisional y a las concretas normas técnicas de diseño y calidad que deben ser observadas por todas las viviendas protegidas.

Por este motivo, el art. 18 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 10 de noviembre, considera como requisito previo a la concesión de la calificación definitiva la inspección de las obras correspondientes.

De conformidad con el citado precepto, en el caso de que sean advertidas deficiencias constructivas o cualquier otra causa subsanable que impidiera el otorgamiento de dicha calificación definitiva, el órgano administrativo competente debe proceder a comunicar al promotor de las viviendas de que se trate el plazo y las condiciones necesarias para proceder a la subsanación y concesión de aquélla. En el supuesto de que tales deficiencias no sean corregidas en el plazo concedido para ello, procederá denegar la calificación definitiva de forma motivada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 del precitado RD 3148/1978, de 10 de noviembre.

En el supuesto que había sido planteado en la queja, no había quedado acreditado que, con anterioridad a la calificación definitiva de las viviendas en cuestión, se hubiera emitido el correspondiente informe técnico en el cual se hubiera hecho constar el cumplimiento de la normativa aplicable a las viviendas protegidas y la inexistencia de deficiencias en las mismas.

Muy al contrario, obraba en poder de esta Procuraduría una copia de dos informes técnicos, en los cuales se ponía de manifiesto el incumplimiento de varias normas técnicas de diseño y calidad aplicables a las viviendas de protección pública y la existencia de diversas deficiencias en las viviendas en cuestión.

En consecuencia, a juicio de esta Institución, la calificación definitiva otorgada, no debió haberse concedido sin, previamente, requerir al promotor de las viviendas la subsanación de las deficiencias observadas en los dos informes técnicos citados.

Señalado lo anterior, procedía determinar los efectos del, a juicio de esta Procuraduría, irregular otorgamiento de la calificación definitiva citada, así como la responsabilidad administrativa que debía ser asumida por la Administración autonómica una vez concedida la misma.

En este sentido, se debía señalar que es unánime la Jurisprudencia en el momento de señalar que una calificación definitiva no puede desconocer o alterar la realidad de unos hechos, de suerte que, si la construcción adoleciera de defectos, estos subsistirán después de aquélla, con todas sus consecuencias jurídicas (entre otras, sentencias del TS de 18 de diciembre de 1991, 23 de enero de 1992 y 1 de marzo de 1994).

Por este motivo, partiendo de la existencia de las deficiencias constatadas en los informes técnicos que habían sido emitidos en relación con las viviendas en cuestión, era necesario referirse a las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública competente en orden a garantizar la reparación de los vicios o defectos de construcción que puedan manifestarse en las viviendas de protección pública.

Tales facultades se concretan, de un lado, en la posibilidad de imponer al promotor de las viviendas la obligación de ejecutar las obras necesarias de reparación o de realizarlas directamente a costa de aquél, en aquellos supuestos en los que los vicios se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas (art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial); y, de otro, en la potencial imposición de la obligación de realizar obras como sanción conjunta a la multa en los casos de comisión de infracciones, graves o muy graves, al régimen propio de las viviendas de protección oficial (art. 153 c) 4, en relación con el art. 155, de la misma norma).

Descartando en el supuesto que había sido planteado en la queja el posible ejercicio de la potestad sancionadora, debido al transcurso del plazo de prescripción de la infracción administrativa, en su caso, cometida (tres años), procedía analizar si se podía considerar también superado el plazo de cinco años al que se refiere el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

En este sentido, es una doctrina reiterada del TS (entre otras, SSTS de 14 de noviembre de 1990, de 6 de octubre de 1998, de 19 de mayo de 1999 y de 17 de junio de 2002) aquélla que señala lo siguiente:

“El plazo de cinco años establecido en el art. 111 párrafo segundo del Reglamento de 24 de julio de 1968 es un plazo de garantía (...) Por tanto, el hecho de que la denuncia y la incoación del expediente administrativo hayan tenido lugar después de los cinco años, nada supone en contra de lo establecido en ese artículo, si los defectos o vicios han tenido lugar durante el citado plazo legal, desde la calificación definitiva”. (Sentencia del TS de 17 de junio de 2002).

Lo anterior, aplicado a los hechos planteados en la queja implicaba que no se pudiera objetar el transcurso del plazo señalado como impedimento al ejercicio de las facultades administrativas dirigidas a garantizar la reparación de las deficiencias observadas.

En este sentido, el hecho de que las deficiencias en cuestión no hubieran sido denunciadas en el plazo de cinco años desde la calificación definitiva de las viviendas, no podía esconder la circunstancia de que aquéllas habían sido conocidas por la Administración en una fecha incluso anterior al otorgamiento de la citada calificación.

Con fundamento en la argumentación jurídica expuesta, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“*Primero.- Realizar una inspección técnica del edificio de seis viviendas de protección pública, con la finalidad de determinar cuáles de las deficiencias enumeradas en el informe emitido con fecha 28 de noviembre de 1988 por el Arquitecto Técnico del Servicio Territorial de Fomento, y ratificado, en cuanto*

a las ventanas y a la realidad física de la obra, con fecha 18 de enero de 1989, persisten en la actualidad.

Segundo.- Adoptar, de conformidad con lo dispuesto en el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, las medidas necesarias para garantizar la reparación, si ello fuera posible, de las deficiencias constatadas en la inspección que se lleve a cabo, garantizando, en cualquier caso, la seguridad de los balcones de las viviendas”.

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

Por su parte, en los expedientes **Q/527/05** y **Q/528/05**, se logró alcanzar una solución satisfactoria sin necesidad de que fuera adoptada una resolución por parte de esta Procuraduría.

En efecto, habiéndose planteado en ambos expedientes la existencia de diversas deficiencias constructivas en un grupo de viviendas de protección pública promovidas por la Consejería de Fomento, tras dos peticiones de información a este organismo, se conoció el comienzo de las obras de reparación de aquellas deficiencias. Comunicada esta circunstancia a los autores de las quejas, se procedió al archivo de las mismas.

Por último, y a diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, en el expediente **Q/1822/04**, tras su admisión a trámite y la solicitud de la información relacionada con los hechos denunciados en el mismo, no se pudieron acreditar las deficiencias en el aislamiento acústico de un grupo de viviendas de protección pública, promovido por la Consejería de Fomento, que habían motivado la presentación de la queja.

Comunicada esta circunstancia al autor de la queja, conjuntamente con la argumentación jurídica que fundamentaba la decisión adoptada, se procedió al archivo de la queja.

3.1.4. Infracciones y sanciones

Continuando con la línea seguida en años anteriores, esta Procuraduría considera que la Administración autonómica debe reprimir enérgicamente y con eficacia las conductas relacionadas con viviendas de protección pública que atenten contra los fines y la naturaleza propias de este tipo de viviendas. Estas conductas frustran los objetivos perseguidos con la promoción de viviendas protegidas, como instrumento de aplicación del mandato contenido en el art. 47 CE, y contribuyen de forma decisiva al desprestigio social de este tipo de viviendas y de la actividad administrativa relacionada con las mismas.

Un ejemplo de estas conductas y de la forma en la cual, a juicio de esta Institución, deben ser combatidas lo encontramos en el expediente **Q/746/04**.

En esta queja su autor planteaba que una vivienda de protección pública, promovida por la Consejería de Fomento, estaba siendo arrendada por sus propietarios.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos, en dos ocasiones, a la Administración autonómica en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

Del contenido de la información proporcionada se desprendía la realidad de los hechos denunciados, así como la imposición al titular de la vivienda en cuestión, por este motivo, de una sanción pecuniaria de 6.010,12 €, como responsable de una infracción muy grave.

A la vista de lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que se pasa a exponer.

Resultaba evidente, a juicio de esta Procuraduría, que en el supuesto que se planteaba en la queja la cuantía de la sanción que había sido impuesta, resultaba inferior al beneficio obtenido por el infractor por su comisión, contradiciendo así lo establecido en el art. 131.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Bastaba señalar al respecto, que las cantidades que habían sido percibidas en concepto de arrendamiento de la vivienda protegida en cuestión habían ascendido, cuando menos, a 16.200 €.

Por ello, debía tenerse en cuenta que el ordenamiento jurídico dota de otros instrumentos a la Administración competente en materia de vivienda para garantizar el efectivo cumplimiento de los fines perseguidos con la promoción y adjudicación de viviendas protegidas.

Es el caso de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas protegidas, supuesto expropiatorio previsto, con carácter general, en el Capítulo II del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (arts. 71 a 75), y, con carácter particular, en la Ley 24/1977, de 1 de abril, de Expropiación Forzosa por Incumplimiento de la Función Social de las Viviendas de Protección Oficial.

En el ámbito de las viviendas protegidas, la Ley 24/1977, de 1 de abril dispone en su artículo primero que existirá causa de interés social, a los efectos de la expropiación forzosa, por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas protegidas promovidas directamente por la Administración pública, entre otros supuestos, “cuando la vivienda se utilice para fines distintos del de domicilio del propietario, su cónyuge, ascendientes o descendientes”.

En estos casos, continúa señalando el artículo segundo de la Ley indicada, “se incoará el oportuno expediente, con audiencia de los interesados”.

A pesar de la antigüedad de la normativa que ampara la utilización, en estos casos y en Castilla y León, del

instrumento expropiatorio, procedía señalar que no faltan sentencias más recientes del TS que reconocen su aplicabilidad (entre otras, Sentencia de 13 de noviembre y 21 de diciembre de 1999).

En cualquier caso, a nuestro juicio, en el supuesto que había sido planteado en la queja concurría la causa expropiatoria indicada y un adecuado ejercicio de las competencias que correspondían a la Administración autonómica en materia de vivienda aconsejaba la expropiación de la vivienda de protección pública en cuestión.

En atención a los argumentos expuestos, se estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“De conformidad con lo dispuesto en el Capítulo II del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (arts. 71 a 75), y en la Ley 24/1977, de 1 de abril, de Expropiación Forzosa por Incumplimiento de la Función Social de las Viviendas de Protección Oficial, acordar la incoación de un expediente de expropiación forzosa de la vivienda de protección pública de promoción directa en cuestión”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, aún no había sido recibida la contestación a la resolución formulada, pese a haber sido reiterado el requerimiento de la misma.

Por último, procede referirse al expediente **Q/1635/05**. Esta queja suponía la continuación de otra anterior (**Q/562/03**), en el marco de la cual se había formulado por esta Procuraduría una resolución a la Consejería de Fomento, donde se instaba a este organismo la incoación de un procedimiento sancionador por la presunta falta de destino de una vivienda de protección pública a domicilio habitual y permanente de su propietario. A esta resolución se hace una amplia referencia en el Informe correspondiente al año 2003.

La Consejería citada había aceptado la resolución y había procedido a incoar el procedimiento en cuestión, circunstancia ésta que motivó el archivo del expediente.

Sin embargo, en el expediente **Q/1635/05**, su autor manifestaba que la conducta infractora persistía y que no había sido impuesta sanción alguna a su autor.

Admitida la nueva queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento, organismo que nos comunicó la imposición de una sanción pecuniaria al propietario infractor y el aparente cese de la conducta que había sido denunciada.

Puestas de manifiesto estas circunstancias al autor de la queja, se procedió a su archivo.

3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública

Las competencias que corresponden a las diferentes administraciones públicas en materia de vivienda se

ejercen, no sólo a través de la actividad relacionada con las viviendas protegidas, sino también mediante la gestión de las viviendas de titularidad pública que no se encuentran sometidas a un régimen de protección especial.

Respecto a este segundo tipo de viviendas de titularidad pública, esta Procuraduría ha formulado en el año 2005 diversas resoluciones, tanto a la Administración autonómica como a la local.

En primer lugar, en relación con la Administración autonómica, en el expediente **Q/2028/03** un ciudadano manifestaba su disconformidad con el destino de las viviendas del parque de maquinaria de Ponferrada (provincia de León) cuya titularidad corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento.

De la información proporcionada por este centro directivo, se desprendía que las viviendas de personal y parques de maquinaria habían sido transferidas a la Comunidad Autónoma en el año 1984, así como que, en los últimos años, se habían venido realizando diversas actuaciones dirigidas a depurar la situación física y jurídica de los bienes transferidos con el objetivo de dar una solución definitiva a tales viviendas. En este sentido, se puso de manifiesto que la Consejería de Fomento estaba trabajando en un plan de actuación con el que reorganizar el patrimonio que tenía adscrito tras la transferencia citada.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, procedía señalar que esta Procuraduría compartía con la Consejería de Fomento la conveniencia de proceder a dar una solución general al destino de las viviendas de personal y parques de maquinaria que habían sido transferidas por el RD 956/1984, de 11 de abril.

Sin embargo, habían transcurrido veinte años desde que la Administración autonómica había asumido los citados bienes inmuebles, circunstancia ésta que condujo a esta Institución a instar a aquella Administración la agilización de las medidas que necesariamente debían integrar el proceso de reorganización del citado patrimonio, con la finalidad de que éste pudiera completarse en el plazo de tiempo más breve posible.

En este sentido, el primer paso del citado proceso de reorganización debía ser la adopción de las actuaciones necesarias para conocer en profundidad la situación física (características físicas de las viviendas, estado de conservación, reparaciones que fuera necesario llevar a

cabo, etc.) y jurídica (inscripción en el Registro de la Propiedad, posible vinculación de la cesión del suelo a determinados usos, ocupantes de las viviendas, existencia de derechos de adquisición preferente, etc.) de las viviendas en cuestión.

Para ello, era necesario elaborar un inventario de todas las viviendas que habían sido transferidas en su día, con mención expresa de las circunstancias físicas y jurídicas que afectaran a las mismas.

Con posterioridad, se debía proceder a la depuración física y jurídica de los bienes inmuebles en cuestión, practicándose su deslinde si fuera necesario e inscribiéndolos en el Registro de la Propiedad si no lo estuvieran (art. 53.1 de la Ley 6/1987, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León).

Una vez que fueran llevadas a cabo las operaciones indicadas, procedería decidir sobre su destino final, señalando si las viviendas debían ser destinadas a un uso o servicio público o, si por el contrario, podían ser objeto de enajenación, gravamen o cesión gratuita.

En relación con esta última posibilidad, se puso de manifiesto expresamente, que los negocios que se pudieran llevar a cabo debían respetar, en todo caso, la normativa aplicable (esencialmente, la Ley de Patrimonio de Castilla y León, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de Administraciones Públicas, y, en fin, la legislación de contratos de las administraciones públicas), así como la posible existencia de derechos de adquisición preferente.

Del mismo modo, se hizo también mención expresa a la facultad de enajenar en determinados casos directamente la vivienda a su ocupante (reconocida con carácter excepcional en la actualidad en el art. 137.4 I) de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (aplicable con carácter supletorio en Castilla y León) y a la necesaria observancia de los trámites que deben seguirse para proceder a toda venta, arrendamiento o alquiler de una vivienda de titularidad autonómica.

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

“Completar, de forma coordinada con la Consejería de Hacienda y en el plazo de tiempo más breve posible, el proceso de reorganización y racionalización del patrimonio inmobiliario integrado por las viviendas de personal y parques de maquinaria transferidas por el RD 956/1984, de 11 de abril, cumpliendo para ello las siguientes fases:

1. Elaboración, si aún no se hubiera llevado a cabo, de un inventario de las citadas viviendas, en el cual consten las circunstancias físicas y jurídicas de las mismas.

2. Proceder a la depuración física y jurídica de los bienes inmuebles en cuestión, practicándose su deslinde

si fuera necesario e inscribiéndolos en el Registro de la Propiedad si no lo estuvieran.

3. Determinar el destino final de cada una de las citadas viviendas, identificando aquéllas que deban quedar afectadas a un uso o servicio público.

4. Aprobar las normas que deben seguirse para la enajenación, arrendamiento o cesión del resto, con respeto a lo dispuesto en la legislación aplicable de patrimonio y de contratos de las Administraciones públicas”.

La resolución formulada fue aceptada por la Consejería destinataria de la misma.

Con posterioridad a la formulación de la resolución indicada, se presentó una nueva queja en relación con las viviendas integrantes del parque de maquinaria de la localidad de Arenas de San Pedro, provincia de Ávila (Q/868/05).

Admitida la queja a trámite y solicitada nuevamente información a la Consejería de Fomento, este organismo, en la fecha de finalización de la elaboración del presente Informe, aún no había atendido nuestra petición de información, pese a haber sido reiterada la misma.

Por otro lado y en relación con viviendas cuya titularidad corresponde a la Administración local, en los expedientes Q/06-596/05, Q/06-597/05, Q/06-598/05 y Q/06-599/05, se hacía referencia al presunto destino irregular de cuatro viviendas de titularidad municipal.

Admitidas las quejas a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre las cuestiones planteadas, esta Institución se dirigió al Ayuntamiento titular de las viviendas en solicitud de información acerca de la situación de las mismas.

En atención a la petición formulada, se recibió un informe en el cual, entre otros extremos, se ponía de manifiesto que las viviendas cuya situación había dado lugar a las quejas planteadas eran bienes municipales de naturaleza patrimonial, exponiéndose a continuación la situación de cada una de ellas.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento titular de las viviendas con base en los fundamentos jurídicos que a continuación se exponen.

En primer lugar, procedía señalar que, con carácter general, una entidad local que pretenda el arrendamiento de una vivienda de titularidad municipal y de naturaleza patrimonial debe proceder a adjudicar el contrato correspondiente con respeto a las normas establecidas para ello 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, y, en todo caso, a través del sistema de subasta o concurso, con carácter general, y del procedimiento negociado en aquellos supuestos específicamente previstos en la normativa aplicable. Cuando

el precio estipulado exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto debe acudir necesariamente a una subasta para la adjudicación del contrato.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el, también citado, art. 9 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, los efectos de los contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles celebrados por los sujetos públicos, entre los que se encuentran los ayuntamientos, se rigen por lo dispuesto en las normas de derecho privado. En concreto, en el supuesto de arrendamientos de viviendas se debe acudir a lo dispuesto en el Título II de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, dedicado a las obligaciones y derechos de las partes del contrato de arrendamiento de vivienda.

Considerando el régimen jurídico expuesto, procedía analizar la situación de cada una de las cuatro viviendas a las que se referían las quejas planteadas, así como, en su caso, identificar las medidas que debían ser adoptadas para regularizar aquélla.

La primera de las viviendas a la que se referían las quejas citadas era la denominada “Casa del Secretario”. En relación con la misma, el Ayuntamiento había puesto de manifiesto en su informe que se encontraba arrendada a una persona hasta el fallecimiento de la misma, momento en el cual pasaría nuevamente a disposición municipal. De la información municipal se desprendía, de un lado, la inexistencia de documento alguno en el cual se hubiera formalizado el contrato de arrendamiento en cuestión, y de otro, la ausencia absoluta de procedimiento de adjudicación del citado contrato.

Al respecto, cabía señalar, en primer lugar, que el art. 54 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, exige que los contratos de la Administración se formalicen en documento administrativo, mientras el precepto siguiente de la misma norma, prohíbe a la Administración la contratación verbal, salvo en aquellos casos en los que el contrato tenga carácter de emergencia.

Lo anterior, añadido a la necesidad de que todo contrato de arrendamiento de un bien inmueble se adjudique a través de alguno de los procedimientos y formas previstas en la normativa de contratación aplicable, determinaba la nulidad de pleno derecho del contrato en cuestión por haber prescindido la corporación local, total y absolutamente, del procedimiento establecido (art. 62 a) del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, en relación con el art. 62, letra e), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

En consecuencia, el Ayuntamiento debía proceder a declarar la nulidad del contrato de la vivienda en cuestión, previa tramitación del procedimiento de revisión de oficio previsto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al cual se remite el art. 64.1 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio.

La segunda de las viviendas, cuya presunta situación irregular se había planteado, era la denominada “Casa

del Cura”. De la información obtenida se desprendía que la misma estaba arrendada desde el año 2003, mediante contrato adjudicado por procedimiento negociado (contratación directa). La cláusula quinta del contrato precitado señalaba que la duración del mismo era de un año desde la fecha de su celebración, prorrogándose tácitamente por iguales períodos de tiempo si ninguna de las partes comunicaba fehacientemente a la otra su intención de resolverlo.

Considerando el contenido de esta cláusula, procedía señalar que el Ayuntamiento debía proceder, de conformidad con el clausulado del contrato, a resolver el mismo una vez transcurridos cinco años desde su celebración, para evitar que su adjudicación se convirtiera en irregular. En efecto, el hecho de que su duración pudiera superar el plazo temporal de cinco años determinaría la irregularidad de su adjudicación mediante procedimiento negociado, a la vista de la exigencia de subasta, contenida en el art. 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, antes citado, para aquellos supuestos en los que la cesión supere aquel plazo.

La tercera de las viviendas cuya situación había motivado la presentación de las quejas citadas era la denominada “Casa de la Maestra”. El informe municipal expresaba que la misma se encontraba arrendada desde el año 1992, habiéndose adjudicado el citado contrato de arrendamiento en una subasta pública en la cual sólo había participado el adjudicatario.

En relación con la situación de esta tercera vivienda, procedía indicar que, aunque se señalaba que su adjudicación se había realizado mediante subasta pública, esta circunstancia no se acreditaba en forma alguna. Así mismo, tampoco se expresaba que la adjudicación indicada se sometiera a un plazo temporal, lo cual, considerando que la duración del contrato de arrendamiento, según su cláusula cuarta, era de un año prorrogable tácitamente por períodos iguales, determinaba que aquella adjudicación pudiera extenderse indefinidamente en el tiempo si concurriera la voluntad de las partes de continuar con el contrato.

Si bien es cierto que la duración de un contrato de arrendamiento de un bien inmueble patrimonial se rige por las normas de derecho privado, también lo es que una adjudicación de un contrato con carácter indefinido parece poco compatible con los principios que deben regir la adjudicación de contratos por las administraciones públicas.

En consecuencia, a juicio de esta Procuraduría, era conveniente que el Ayuntamiento procediera a resolver el contrato en el año siguiente, amparándose para ello en lo dispuesto en la cláusula cuarta del contrato, para proceder, con posterioridad, a adjudicar nuevamente el mismo, con un plazo temporal determinado, utilizando para ello el procedimiento de adjudicación que corresponda, de conformidad con lo dispuesto en las normas antes identificadas.

La cuarta y última de las viviendas municipales cuya situación resultaba controvertida era la denominada "Casa del Médico". De acuerdo con el informe proporcionado, la situación de esta vivienda era análoga a la de la anterior, con la única particularidad de que el arrendatario de la misma era el actual Alcalde del Ayuntamiento afectado.

En este sentido, procedía reiterar para esta vivienda lo señalado en relación con la vivienda anterior, en cuanto a la indefinición de la adjudicación del contrato y a las medidas que era conveniente adoptar para corregir esa situación.

Únicamente, procedía añadir que no concurría en este supuesto una prohibición de contratar para el Alcalde, por cuanto el contrato de arrendamiento de una vivienda no es financiado por el Ayuntamiento, sino que es el Alcalde, mediante el cumplimiento de su obligación de pago de la renta, quien está, en cierto modo, financiando al Ayuntamiento, desapareciendo así el elemento básico de la incompatibilidad que no es otro que la percepción por parte del Alcalde de fondos del Ayuntamiento. Así lo ha mantenido también la Junta Consultiva de Contratación, entre otros, en sus informes 5/99, de 17 de marzo de 1999, 52/99, de 21 de diciembre de 1999, y 45/03, de 17 de noviembre de 2003.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Administración Municipal en los siguientes términos:

«En aplicación de lo dispuesto en la legislación patrimonial y de contratación de las corporaciones locales, y al amparo de los contratos de arrendamiento celebrados por ese Ayuntamiento, llevar a cabo las siguientes actuaciones en relación con las viviendas de titularidad municipal que se indican:

1. Vivienda denominada "Casa del Secretario": iniciar el procedimiento dirigido a declarar la nulidad del contrato de arrendamiento de la misma y, en su caso, una vez declarado nulo, proceder a la adjudicación de un nuevo contrato a través del procedimiento que corresponda.

2. Vivienda denominada "Casa del Cura": proceder a la resolución del contrato de arrendamiento de la misma, en el mes de abril de 2008, en aplicación de la cláusula quinta de aquél, procediendo entonces a la nueva adjudicación del contrato a través del procedimiento que corresponda.

3. Vivienda denominada "Casa de la Maestra": valorar la posible resolución del contrato de arrendamiento de la misma en el mes de septiembre de 2006, en aplicación de la cláusula cuarta de aquél, procediendo entonces a una nueva adjudicación del contrato a través del procedimiento que corresponda.

4. Vivienda denominada "Casa del Médico": valorar la posible resolución del contrato de arrendamiento de

la misma en el mes de septiembre de 2006, en aplicación de la cláusula cuarta de mismo, procediendo entonces a una nueva adjudicación del contrato a través del procedimiento que corresponda».

La resolución formulada fue aceptada por el Pleno del Ayuntamiento titular de las viviendas en cuestión.

Por otro lado, también debe hacerse referencia en este punto a las competencias que todavía corresponden a las administraciones públicas en orden a garantizar que todas las viviendas cumplan unas condiciones de habitabilidad mínimas, que permitan calificarlas como dignas y adecuadas en el sentido previsto en el art. 47 CE.

A la dimensión normativa de estas competencias nos referimos ampliamente en el Informe correspondiente al año 2004, donde se indicaba que en aquel año se había formulado una resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la cual se recomendaba a la misma la aprobación de una norma reguladora de las condiciones de habitabilidad mínimas que debían ser observadas por todas las viviendas (OF/70/04).

De la perspectiva ejecutiva de esta función administrativa nos ocupamos en la resolución formulada en el expediente Q/429/05 que a continuación se expone.

En la queja indicada, su autor ponía de manifiesto la presunta existencia de deficientes condiciones de habitabilidad en una vivienda de la localidad de León. En concreto, indicaba que la vivienda, ocupada en régimen de arrendamiento, tenía humedades evidentes en todas sus dependencias, excepto en una de ellas, y grietas en una de sus habitaciones.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, nos dirigimos al Ayuntamiento de León en solicitud de información correspondiente a la cuestión planteada.

Del contenido de la información proporcionada, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes para poder adoptar una postura en relación con la actuación municipal:

Primero.- En el año 2000, se habían presentado sendas reclamaciones ante el Ayuntamiento de León en las cuales se habían puesto de manifiesto diversas deficiencias que afectaban a la vivienda en cuestión. Llevadas a cabo las inspecciones oportunas por los servicios técnicos municipales, en el mes de octubre de ese año se había adoptado por el Alcalde un Decreto en el cual se había requerido a los propietarios del inmueble para que éstos ejecutasen, en el plazo de dos meses, las obras consistentes en la "total reparación del canalón, así como limpieza de la cubierta del edificio en las zonas donde presenta suciedad o restos de maleza". Con fecha 17 de agosto de 2001, los servicios técnicos municipales constatan la realización de las obras de reparación que habían sido impuestas.

Segundo.- Con fecha 28 de diciembre de 2001, el arrendatario de la vivienda en cuestión, había manifestado por escrito ante el Ayuntamiento que las obras ejecutadas no habían solucionado los problemas de habitabilidad de la vivienda citada. Girada la correspondiente inspección de la misma, los servicios técnicos municipales emitieron un nuevo informe en el cual se hacía constar que las deficiencias ahora detectadas debían considerarse como un asunto entre terceros de carácter básicamente civil, por no afectar a la habitabilidad de la vivienda.

A la vista de los antecedentes de hecho indicados, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de León con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, establecen, a los efectos que aquí interesan, el deber de los propietarios de mantener los bienes inmuebles en condiciones de salubridad y habitabilidad (art. 8 a) de la Ley y 19 del Reglamento). En el caso de inobservancia de este deber, los ayuntamientos se encuentran facultados para dictar órdenes de ejecución, con el fin de obligar a los propietarios a adoptar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento (art. 106 de la Ley y 319 y siguientes del Reglamento).

El Reglamento de la Ley de Urbanismo de Castilla y León contiene dos definiciones genéricas de los conceptos salubridad y habitabilidad en su art. 19, letras b) y d).

En la actualidad, la determinación de las condiciones de habitabilidad de una vivienda en Castilla y León y, por tanto, el contenido concreto del deber de conservación que incumbe a los propietarios de los bienes inmuebles, debe realizarse partiendo de las definiciones genéricas contenidas en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y concretando las mismas de una forma individualizada para cada supuesto, aplicando para ello la doctrina jurisprudencial acuñada al respecto.

En este sentido, La Jurisprudencia del TS ha señalado de forma reiterada (entre otras, SSTs de 21 de enero de 1982, 5 de diciembre de 1983 y 26 de septiembre de 1990) que la existencia de filtraciones de humedad constituye una deficiencia cuya reparación puede ser impuesta por la Administración con la finalidad de velar por la salubridad y habitabilidad de las viviendas ya construidas.

Conectando lo hasta aquí dicho con el caso concreto que había sido planteado en la queja, cabía señalar que las deficiencias de habitabilidad denunciadas en la vivienda en cuestión se referían, fundamentalmente, a la existencia generalizada de humedades en la misma. La existencia de humedades en una vivienda puede afectar de manera notable a la habitabilidad de la misma. El origen de las citadas humedades y su dimensión son

elementos que deben ser tenidos en cuenta a los efectos de determinar si su existencia justifica la intervención administrativa.

En el supuesto que había sido planteado en la queja, no parecía conocerse cuál era el origen de las humedades existentes, ni si éstas podían tener su causa en un deficiente aislamiento de la vivienda en cuestión. Así mismo, habiendo transcurrido casi treinta meses desde el anterior informe técnico municipal emitido sobre el estado de conservación de la misma, no se conocía cual era la extensión concreta de tales humedades.

Con base en los argumentos expuestos, se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

“Primero.- Llevar a cabo, por los servicios técnicos municipales, una inspección de la vivienda, con la finalidad de constatar la efectiva existencia de filtraciones de humedad en la misma, su origen y su dimensión, así como la de otras posibles deficiencias.

Segundo.- En el supuesto de que la inspección señalada revele la existencia de deficiencias que afecten a la habitabilidad de la vivienda citada, proceder a dictar y notificar a los propietarios la orden de ejecución de las obras necesarias para su reparación, previa tramitación del procedimiento correspondiente”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe no se había recibido contestación a la resolución formulada.

3.3. Ayudas y subvenciones

La aplicación de los planes de vivienda estatal y autonómico tiene su reflejo en la convocatoria y concesión de diversos tipos de subvenciones y ayudas económicas a las que pueden acceder los ciudadanos con la finalidad de obtener ayudas directas y/o una financiación cualificada para sus inversiones en materia de vivienda.

Pues bien, en el marco de los procedimientos de concesión de tales ayudas se han planteado 18 conflictos que los ciudadanos han hecho llegar en el año 2005 a esta Procuraduría y que han motivado la formulación de diversas resoluciones a la Administración autonómica. En concreto, tales conflictos se han dado en relación con tres tipos de subvenciones: ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas; ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas; y, en fin, ayudas dirigidas a financiar la adquisición y rehabilitación de viviendas rurales.

3.3.1. Ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas

Dentro de este tipo concreto de ayudas, coexisten en la Comunidad Autónoma de Castilla y León las contempladas en el Plan Estatal de Vivienda y las convocadas anualmente con destino a grupos sociales singulares por la Administración autonómica

Ambos tipos de ayudas pueden ser compatibles entre sí. Como ejemplo de ello cabe citar aquí el expediente **Q/211/04**, en el que un ciudadano manifestaba, tanto la existencia de irregularidades en la tramitación de la financiación cualificada que había sido solicitada al amparo del Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2002-2005, como la ausencia de resolución expresa de la solicitud de ayuda económica, presentada al amparo de lo dispuesto en la Orden FOM/34/2003, de 24 de enero, por la que se habían convocado y regulado por la Administración autonómica ayudas económicas con destino a jóvenes.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Institución se dirigió en diversas ocasiones a la Consejería de Fomento en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de aquélla.

De la información proporcionada por la Administración autonómica, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes a los efectos de adoptar una postura en relación con la cuestión planteada:

Primero.- En el año 2001, se había adquirido una vivienda que se encontraba acogida al régimen de viviendas protegidas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En relación con la misma, se había solicitado reconocimiento de financiación cualificada, al amparo de lo dispuesto en el Plan estatal de vivienda y suelo, así como una ayuda económica con destino a jóvenes adquirentes.

Segundo.- En relación con la primera de las solicitudes citadas, el Servicio Territorial de Fomento competente había acordado tener por desistido al solicitante en su petición por no haber ejercitado la opción a la que se refiere el art. 18 del RD 1/2002, de 11 de enero. Frente a la citada resolución de archivo, se había interpuesto un recurso de alzada. Tras la intervención de esta Procuraduría, el recurso interpuesto fue estimado, la resolución recurrida revocada, y la financiación cualificada finalmente reconocida.

Tercero.- Por su parte, la ayuda solicitada por el interesado al amparo de la Orden FOM/34/2003, de 24 de enero, había sido denegada al no haber sido acreditada la obtención de financiación cualificada para la adquisición de la vivienda. Frente a la citada denegación se había interpuesto un recurso potestativo de reposición que no había sido resuelto expresamente.

A la vista de los antecedentes de hecho descritos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

Una vez que se había procedido a la estimación del recurso de alzada presentado frente al archivo inicial de la solicitud de financiación cualificada, procedía poner de manifiesto que la resolución del recurso de reposición que había sido interpuesto frente a la denegación de la ayuda económica con destino a jóvenes adquirentes,

debía ser resuelto en el plazo de tiempo más breve posible y en un sentido estimatorio de las pretensiones del recurrente.

En efecto, habiendo sido el fundamento de la denegación recurrida la ausencia de obtención de la financiación cualificada para la adquisición de la vivienda protegida en cuestión, y habiendo sido reconocida ésta con posterioridad, se podía afirmar que había desaparecido el motivo de la denegación de la ayuda para la adquisición de la vivienda.

Considerando los argumentos expuestos, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“En el plazo de tiempo más breve posible, resolver expresamente y de forma estimatoria el recurso potestativo de reposición interpuesto frente a la Orden de 10 de marzo de 2004, de la Consejería de Fomento, por la que se resolvió la convocatoria de ayudas con destino a jóvenes, familias numerosas y familias monoparentales adquirentes, adjudicatarios o promotores para uso propio de viviendas, reconociendo la ayuda económica en cuestión”.

La Consejería destinataria de la resolución formulada contestó a la misma poniendo de manifiesto que no estimaba oportuno seguir las indicaciones de esta Institución y que, en consecuencia, iba a proceder a desestimar el recurso potestativo de reposición presentado.

Por su parte, la resolución formulada en el expediente **Q/521/05** se refería únicamente a las ayudas para adquisición de vivienda contempladas en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo.

El motivo de la queja era la disconformidad de su autor con la resolución de reconocimiento de acceso a la financiación cualificada para la adquisición protegida de vivienda existente. En concreto, el ciudadano ponía de manifiesto que se habían computado de forma incorrecta los ingresos familiares del solicitante, circunstancia ésta que había determinado que la financiación cualificada finalmente concedida a éste hubiera sido inferior a la que le correspondía.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relativa a la cuestión planteada.

Atendiendo a nuestra petición de información, la Administración autonómica remitió un informe en el cual, entre otros extremos, se puso de manifiesto que en el supuesto planteado en la queja los ingresos del solicitante de la ayuda habían sido computados de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 12.1 del RD 1/2002, de 11 de enero, y 8.2 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo.

A la vista de lo informado, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con fundamento

en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

Los arts. 12.1 del RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 (en su redacción originaria), y 8.2 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, señalan que los ingresos familiares determinantes del acceso a la financiación cualificada y, en su caso, de las características de ésta, serán los integrantes de la parte general y especial de la base imponible reguladas en los arts. 38 y 39 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF (en la actualidad, arts. 39 y 40 del RDLeg 3/2004, de 5 de marzo).

Ahora bien, el primero de los artículos indicados, aplicable con carácter preferente a la normativa autonómica en el supuesto que nos ocupaba, había sido objeto de modificación mediante RD 1721/2004, de 23 de julio. La reforma señalada había modificado la fórmula establecida para el cómputo de los ingresos familiares de los solicitantes de financiación cualificada de actuaciones protegidas en materia de vivienda por el Plan 2002-2005, adaptándola a las modificaciones de la normativa fiscal. En concreto, se había incluido en aquella fórmula la reducción por rendimientos del trabajo establecida en el año 2002, a través de un nuevo art. 46 bis de la Ley del IRPF.

Esta reforma normativa había sido objeto de publicación en el BOE el mismo día en el cual había sido registrada de entrada en una Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León la solicitud de financiación cualificada cuya resolución había dado lugar a la queja citada (la Disposición final primera del Real Decreto precitado disponía que su entrada en vigor tendría lugar el día siguiente al de su publicación en el BOE).

Por ello, correspondía determinar si la reforma normativa identificada debía haberse aplicado a aquellas solicitudes de financiación cualificada que hubieran sido presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, pero cuya resolución tuviera lugar con posterioridad a la misma.

A juicio de esta Procuraduría, la respuesta a la citada cuestión debía ser favorable a la aplicación de la nueva fórmula de cómputo de ingresos a aquellas solicitudes que, aun cuando hubieran sido presentadas con anterioridad al 29 de julio de 2005 -fecha de entrada en vigor de la norma-, fueran resueltas con posterioridad a la citada fecha. Criterios de justicia material y de interpretación normativa así lo aconsejaban.

En el supuesto concreto que había sido planteado en la queja, la aplicación a los ingresos acreditados por el solicitante de la reducción prevista para los rendimientos del trabajo, implicaba que la financiación cualificada a la que podía acceder aquél fuera más beneficiosa que la

efectivamente reconocida por la Administración autonómica.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“Primero.- Con carácter general, aplicar a todas aquellas solicitudes de financiación cualificada de actuaciones protegidas por el Plan de Vivienda y Suelo 2002-2005 resueltas con posterioridad al 29 de julio de 2004, la fórmula de cálculo de ingresos familiares de los solicitantes prevista en el art. 12.1 del RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan citado, en la redacción dada por el RD 1721/2004, de 23 de julio, adoptando, en beneficio de los solicitantes, las modificaciones que procedan en aquéllas a la vista de los resultados obtenidos.

Segundo.- Con carácter particular, modificar la Resolución de reconocimiento de acceso a la financiación cualificada adoptada en el supuesto planteado en la queja, aplicando al cálculo de los ingresos familiares del solicitante la reducción derivada de los rendimientos del trabajo prevista en el art. 46 bis de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (ahora art. 51 del RDLeg 3/2004, de 5 de marzo), y reconociendo la subsidiación del préstamo cualificado y la ayuda directa que corresponda a los ingresos calculados de esa forma”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente Informe aún no se había recibido la contestación a la resolución formulada.

En relación con las ayudas convocadas por la Comunidad Autónoma con la finalidad de subvencionar a grupos sociales singulares la adquisición de vivienda, es necesario volver a poner de manifiesto el amplio período de tiempo empleado, con carácter general, por la Administración autonómica para la resolución de las solicitudes presentadas y de los recursos administrativos interpuestos frente a la denegación de las mismas.

En concreto, en dos expedientes (**Q/434/05** y **Q/1016/05**), tras su admisión a trámite y la solicitud de información correspondiente, se observó una amplia superación del plazo máximo establecido en el art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para la resolución de este tipo de recursos.

Esta circunstancia motivó la formulación de sendas resoluciones a la Consejería de Fomento, en las cuales se recomendó a este centro directivo la adopción de las medidas oportunas para resolver este tipo de recursos en el plazo de tiempo más breve posible. Ambas resoluciones fueron aceptadas por la Consejería citada.

Para finalizar la referencia a la intervención de esta Institución en el año 2005 en relación con las ayudas dirigidas a financiar la adquisición de viviendas, cabe

mencionar la aceptación por la Consejería de Fomento de la resolución formulada en el expediente **Q/1963/03**.

En la misma, se había procedido a recomendar a la Consejería indicada la revocación de una Orden mediante la cual se había denegado una solicitud de una ayuda para la adquisición de vivienda, así como el reconocimiento y abono de la citada ayuda, si el solicitante cumplía los requisitos previstos en la convocatoria. Una referencia más amplia al contenido de esta resolución puede encontrarse en el Informe correspondiente al año 2004.

3.3.2. Ayudas a alquileres

El Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León prevé en su art. 30 que la Consejería de Fomento podrá realizar convocatorias de ayudas destinadas a subvencionar el alquiler de los arrendatarios de viviendas. El objetivo de equilibrar el mercado de vivienda, en cuanto al régimen de tenencia se refiere, fomentando para ello el arrendamiento de viviendas, justifica, sobradamente, la previsión citada.

En aplicación de la misma, la Consejería de Fomento viene convocando anualmente las ayudas citadas. En concreto, en el año 2005 la citada convocatoria se realizó con la aprobación de la Orden FOM/166/2005, de 7 de febrero.

La aplicación de las convocatorias anuales de este tipo de ayudas genera conflictos que los ciudadanos plantean ante esta Institución exigiendo de ésta un pronunciamiento acerca de la regularidad o irregularidad de la actividad administrativa dirigida a la tramitación y resolución de las solicitudes presentadas.

En este sentido, en los expedientes **Q/1750/04** y **Q/77/05**, una vez admitidos los mismos a trámite y obtenida la información relativa a las cuestiones planteadas en los mismos, no se observó la existencia de una irregularidad en la actuación de la Administración autonómica merecedora de una decisión supervisora por parte de esta Institución.

En efecto, en ambos casos el solicitante de la ayuda incumplía alguno de los requisitos exigidos en la convocatoria para poder acceder a la misma, circunstancia ésta que había motivado la denegación de aquélla.

Comunicada esta circunstancia a los autores de las quejas, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada, se procedió al archivo de las mismas.

Por su parte, en el expediente **Q/933/04** se planteaba la ausencia de notificación de la resolución adoptada a la vista de la presentación de una solicitud de ayuda al alquiler. La citada notificación ya había sido recomendada por esta Procuraduría en una resolución formulada en un expediente anterior (**Q/713/03**).

Admitida la nueva queja a trámite y solicitada la información oportuna a la Consejería de Fomento, ésta

puso de manifiesto que se había procedido a la notificación demandada, circunstancia ésta que, una vez comunicada al autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

3.3.3. Ayudas a la vivienda rural

La importancia del ámbito rural en nuestra Comunidad Autónoma justifica que los poderes públicos dediquen una atención singularizada a las necesidades de vivienda que tienen las familias que residen en dicho ámbito. Por este motivo, anualmente se vienen convocando por la Consejería de Fomento ayudas económicas destinadas a subvencionar la adquisición, rehabilitación y nueva construcción de viviendas rurales en Castilla y León. La convocatoria correspondiente al año 2005 se realizó a través de la aprobación de la Orden FOM/168/2005, de 7 de febrero.

La aplicación de estas ayudas ha dado lugar en el año 2005 a la formulación de una resolución dirigida a la Consejería de Fomento, tras la tramitación del expediente **Q/323/05**.

El motivo de la queja citada era la presunta existencia de irregularidades en la tramitación y resolución del expediente al que había dado lugar una solicitud de ayuda a la vivienda rural.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se procedió a solicitar información a la Consejería de Fomento.

En atención a dicha petición de información, se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar que la solicitud presentada había sido inicialmente denegada debido a que la vivienda adquirida no estaba situada en una localidad con población inferior a 10.000 habitantes ni tenía una antigüedad inferior a 10 años.

Sin embargo, por error se había permitido a los solicitantes acogerse a la convocatoria de ayudas a la vivienda rural protegida para el año 2003. Una vez advertido el error, se había acordado incoar un procedimiento de revisión de oficio de la diligencia por la que se había reconocido a los solicitantes la obtención del préstamo cualificado, así como del Acuerdo por el que se había autorizado la subsidiación de intereses. El citado procedimiento había caducado, volviendo a iniciarse un nuevo procedimiento de revisión de oficio que no había sido resuelto en la fecha de remisión del informe municipal.

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

En primer lugar, cabía señalar que el error que había sido cometido por la Administración autonómica se encontraba en el reconocimiento de acceso a la financiación cualificada y no en las denegaciones de las ayudas

solicitadas que habían sido previamente acordadas. En consecuencia, procedía iniciar el correspondiente procedimiento revisor de aquél acto administrativo.

Ahora bien, una vez que había sido resuelta la caducidad del citado procedimiento y acordada la nueva incoación del mismo, esta Institución consideró que la Administración autonómica debía tener en cuenta la posible producción de unos daños patrimoniales a los solicitantes de la ayuda como consecuencia del error cometido al haberles sido reconocida incorrectamente la ayuda solicitada.

En este sentido, cabía señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la anulación de un acto administrativo es susceptible de generar responsabilidad, cuando la ilegalidad sea manifiesta y se cumplan el resto de requisitos exigidos para generar en la Administración la obligación de indemnizar a los particulares.

En concreto, esta Procuraduría consideró que, en el supuesto de que se declarase la nulidad de la diligencia mediante la cual se había reconocido a los interesados el acceso a una financiación cualificada para la adquisición de una vivienda, concurrirían los requisitos necesarios para poder afirmar la existencia de una responsabilidad de la Administración por los daños económicos causados.

Esta responsabilidad, como mínimo, se extendería a los gastos de formalización y constitución del préstamo cualificado erróneamente reconocido.

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

“En el supuesto de que sea declarada de oficio, previa tramitación del procedimiento correspondiente, la nulidad de la diligencia mediante la cual se reconoce el acceso a una financiación cualificada para la adquisición de una vivienda, reconocer a los beneficiarios de la ayuda, en la misma resolución, la indemnización de los daños patrimoniales generados como consecuencia del error cometido, que se extienden, cuando menos, a los gastos de formalización y constitución del préstamo cualificado que sean acreditados”.

La resolución citada fue aceptada por la Consejería de Fomento, circunstancia ésta que, una vez comunicada al autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

4. TRANSPORTES

La configuración física y geográfica de esta Comunidad Autónoma, caracterizada por la amplitud de su extensión y por la diseminación de su población en pequeños núcleos, dificulta enormemente la prestación de servicios públicos de transporte que satisfagan adecuadamente las necesidades de todos los habitantes de Castilla y León.

Consciente de estas dificultades, la Consejería de Fomento está desarrollando e implantando, en lo que al transporte por carretera se refiere, un nuevo sistema de gestión basado en una petición previa del ciudadano, que se denomina “transporte a la demanda”. Este sistema se encuentra especialmente dirigido a aquellas zonas, franjas horarias o tipos de explotación en los que no se justifique económicamente o no sea posible la creación de un servicio de autobús convencional, por razón de sus peculiares características.

Este sistema se está implantando progresivamente en las nueve provincias de la Comunidad Autónoma, sin que, hasta la fecha, se haya planteado ante esta Institución ninguna queja en relación con su funcionamiento.

Por otro lado, la Consejería citada continúa tratando de mantener la existencia de muchos servicios de transporte público en el ámbito rural mediante la convocatoria anual de ayudas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público permanente regular de uso general de viajeros por carretera. La convocatoria correspondiente al año 2005 tuvo lugar mediante la aprobación de la Orden FOM/97/2005, de 25 de Enero.

Por su parte, en relación con las infraestructuras de ferrocarril, la Comunidad Autónoma, al igual que el resto del país, se encuentra inmersa en un proceso de transformación dirigido a la extensión por todo el territorio nacional de la red de alta velocidad. Tendremos que esperar unos años para poder disfrutar de los efectos de este proceso de modernización de las infraestructuras de transporte y para valorar la eficacia de sus resultados.

En relación con el número de conflictos que los ciudadanos han hecho llegar a esta Institución respecto al funcionamiento de los servicios de transporte, éstos han sido quince, tres menos que los analizados, a instancia de los ciudadanos, en el año 2004. De las quince quejas presentadas en este ámbito, diez se referían al transporte público por carretera, cuatro eran relativas al transporte por ferrocarril, y, en fin, una de ellas se planteaba en relación con el funcionamiento del aeropuerto de León.

4.1. Transporte por carretera

4.1.1. Transporte público interurbano de viajeros

Un año más, la disconformidad con la cantidad de expediciones y/o horarios de las mismas de algunos servicios de transporte público de viajeros por carretera, o con la inexistencia de los mismos, especialmente en el ámbito rural, ha dado lugar al mayor número de quejas en este ámbito.

En concreto, esta era la cuestión que se planteaba, entre otros, en los expedientes **Q/653/04** y **Q/1749/04**.

En el primero de ellos, una vez admitido a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento afectado en solicitud de información correspondiente a las concesiones de transporte que unían las loca-

lidades de Olmos de Esgueva y Valladolid, a las expediciones y horarios previstas en las mismas y, en fin, al conocimiento que la Administración autonómica tuviera de su cumplimiento.

A la vista de la información obtenida y considerando el número de habitantes de la localidad afectada y el número de expediciones diarias a Valladolid, se concluyó que no se podía afirmar que la situación planteada en la queja demandara un cambio inminente.

La circunstancia anterior fue comunicada al autor de la queja, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta Institución.

Por su parte, en el expediente **Q/1749/04**, se planteaba la inexistencia de transporte público suficiente entre las localidades de Chatún y Cuéllar (provincia de Segovia).

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Cuéllar.

A la vista la información obtenida, se podía concluir que la Consejería de Fomento había adoptado medidas dirigidas a mejorar el transporte público de viajeros por carretera entre las localidades de Chatún y Cuéllar, garantizando, al menos, una expedición diaria.

Comunicada esta circunstancia al autor de la queja y a los organismos afectados, se procedió al archivo de la misma, al considerar que se habían emprendido las acciones oportunas para solucionar la problemática que había dado lugar a aquélla.

Tampoco se observó la existencia de irregularidad alguna en la actividad administrativa que había motivado el expediente **Q/1862/04**.

En la citada queja, se hacía alusión a un presunto incumplimiento de las normas de seguridad aplicables al transporte público regular permanente por carretera de viajeros en el servicio prestado entre las localidades de Béjar y Salamanca. En concreto, el incumplimiento denunciado era el transporte de viajeros de pie en el citado servicio.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información relativa a la cuestión planteada en la queja a la Consejería de Fomento.

Este centro directivo puso de manifiesto que, una vez que había sido recibida la denuncia sobre los hechos señalados, se habían iniciado las pesquisas necesarias para determinar la realidad de los mismos. Como resultado de esta investigación, concluía el informe proporcionado, no se había podido considerar acreditado que la empresa prestataria del servicio hubiera admitido pasajeros de pie en el autobús correspondiente.

A la vista de la información obtenida, esta Procuraduría consideró que la Administración autonómica había llevado a cabo las actuaciones procedentes a la vista de la denuncia que había sido presentada, procediendo al archivo de la queja.

A diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, sí se procedió a la formulación de una resolución en el expediente **Q/1123/05**.

En este caso, el motivo de la queja era la presunta ausencia de exenciones y bonificaciones para los miembros de familias numerosas en transportes públicos interurbanos dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

De la información proporcionada por el centro directivo indicado, se desprendería que, en el supuesto concreto que había sido planteado en la queja, las bonificaciones reconocidas a las familias numerosas en la normativa vigente, general y específica de transportes, no habían sido respetadas, a pesar de haber sido reclamada su aplicación, primero de forma verbal ante la empresa prestadora del servicio de transporte, y, con posterioridad, mediante escrito registrado de entrada en una Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

De conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, hasta tanto queden desarrollados los beneficios previstos en esta Ley, en cada ámbito territorial y competencia, continuarán siendo de aplicación los previstos en la Ley 25/1971, de 19 de junio, y demás normas reglamentarias hasta ahora vigentes al respecto. Por este motivo, el importe de la reducción tarifaria en los servicios de transporte público aplicable a los miembros de familias numerosas es el previsto en el art. 21 de la última Ley citada (20 y 50 %, según la categoría de familia numerosa).

Sin embargo, en el caso concreto que había sido planteado en la queja, las reducciones indicadas no habían sido inicialmente aplicadas.

Lo ocurrido en este supuesto podía ser una expresión de un desconocimiento de la aplicación de estas reducciones para muchas de las empresas prestadoras de servicios de transporte público interurbano e, incluso, para algunos de los usuarios de los mismos que puedan verse beneficiados por ellas.

Por este motivo y con la finalidad de contribuir a la efectividad de las previsiones legales dirigidas a garantizar la protección de las familias numerosas en el ámbito de la prestación de los servicios de transporte público interurbano, esta Procuraduría consideró oportuno que, a través de los servicios territoriales de Fomento, se dirigiesen comunicaciones a todas las

empresas titulares de concesiones de servicio público interurbano de transporte de viajeros recordando a éstas su obligación de practicar las bonificaciones tarifarias indicadas a los miembros de familias numerosas.

Del mismo modo, se manifestó también la procedencia de exigir a las empresas destinatarias de las tales comunicaciones que las mismas fueran expuestas en los puntos de venta al público de billetes, para facilitar también a los usuarios de los servicios el conocimiento de las bonificaciones existentes para los miembros de familias numerosas y de la posibilidad de reclamar su aplicación.

En atención a los argumentos expuestos, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“Con el objetivo de garantizar la aplicación de las bonificaciones previstas para los miembros de familias numerosas en las tarifas de los servicios de transporte público interurbano, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Resolver, en el plazo de tiempo más breve posible, las reclamaciones que se presenten en relación con la falta de aplicación de las bonificaciones indicadas, exigiendo, en su caso, a la empresa prestadora del servicio su aplicación.

Segundo.- Dirigir, a través de los servicios territoriales de Fomento, una comunicación a todas las empresas prestadoras de estos servicios de transporte en la cual se haga constar el importe de las citadas bonificaciones, la posibilidad de reclamar ante la falta de aplicación de las mismas, y, en fin, la exigencia de exhibir la citada comunicación en un sitio visible de los puntos de venta al público de billetes”.

Con posterioridad a la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, la Consejería de Fomento puso de manifiesto a esta Institución la aceptación íntegra de la resolución formulada.

Por último, para finalizar la referencia a las actuaciones de esta Procuraduría en el año 2005 en relación con el transporte interurbano de viajeros por carretera, cabe referirse a dos expedientes (**Q/1491/04** y **Q/2198/04**) en los que, tras la admisión a trámite de los mismos y la petición de información a los organismos implicados, se logró alcanzar una solución a las problemáticas que constituían su objeto.

En el primero de ellos, se planteaba una disconformidad con el lugar donde se venía produciendo una de las paradas del servicio regular permanente de transporte de viajeros que une las localidades de San Esteban de Gormaz y Aranda de Duero.

Tras nuestra petición de información a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento afectado, éste último puso de manifiesto el efectivo cambio del lugar de recogida de viajeros en el sentido demandado en la queja, circunstancia ésta que motivó su archivo.

Por su parte, en el expediente **Q/2198/04** el ciudadano manifestaba su disconformidad con una denegación de autorización de transporte de la clase VT/N (licencia de taxi en vehículo apto para el transporte de personas con discapacidad). Frente la citada denegación, el solicitante de la autorización había planteado un recurso de alzada.

En atención a la solicitud de información formulada por esta Institución en relación con la cuestión planteada en la queja, la Consejería de Fomento puso de manifiesto que se había procedido a estimar el recurso de alzada presentado y, en consecuencia, a otorgar la autorización de transporte que, inicialmente, había sido denegada.

Comunicada la solución de la problemática planteada al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

4.1.2. Transporte público urbano de viajeros

En el informe correspondiente al año 2004 se hizo referencia a la formulación de una resolución de esta Institución relativa a las necesidades de transporte de los residentes en las localidades integrantes del alfoz de las capitales de provincia y a los mecanismos que pueden aplicarse para procurar satisfacer las mismas. La resolución formulada en aquella ocasión, que fue aceptada por los organismos destinatarios de la misma, se refería a la localidad de Valladolid y a los núcleos de población limítrofes a la misma.

Pues bien, en el año 2005 se ha formulado una resolución análoga a la señalada pero, en esta ocasión, respecto a la localidad de Salamanca y a los núcleos de población integrantes de su alfoz.

En efecto, en el expediente **Q/229/05** se planteaba la disconformidad de un colectivo de ciudadanos con las condiciones en las que se venía prestando el servicio público de transporte interurbano de viajeros por carretera entre las localidades de Salamanca y Santa Marta de Tormes.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes en solicitud de información.

A la vista de la información obtenida de la Administración autonómica y de la Corporación local, esta Procuraduría no podía afirmar que las condiciones de prestación del servicio de transporte en cuestión pudieran ser calificadas de irregulares. En concreto, en relación con la frecuencia de las expediciones, no se podía concluir que la misma fuera manifiestamente insuficiente. Por otro lado, la elevación de las tarifas que debían abonar los usuarios del servicio indicado se había llevado a cabo de conformidad con lo previsto en los arts. 17 y siguientes de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Sin embargo, a juicio de esta Institución, las condiciones de prestación del servicio podían ser objeto de

mejora a través de una adecuada coordinación entre el transporte urbano e interurbano en la aglomeración urbana formada por la localidad de Salamanca y otras limítrofes, entre las que se encuentra Santa Marta de Tormes.

Por este motivo, y aunque de la información obtenida se desprendía que se estaban llevando a cabo actuaciones dirigidas a la elaboración y aprobación del Plan Coordinado de Explotación al que se refiere el art. 21 de la Ley 15/2002 de 28 de noviembre, del Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, se consideró oportuno instar a la Administración autonómica y al Ayuntamiento antes indicado para que, conjuntamente con el resto de entidades locales afectadas y en el marco de las funciones atribuidas a la Administración autonómica y local, respectivamente, por el artículo precitado, adoptasen las medidas necesarias con la finalidad de proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a la aprobación definitiva del Plan Coordinado de Explotación de Salamanca y de su corona metropolitana.

Atendiendo a los argumentos expuestos se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Con la finalidad de mejorar el servicio de transporte de viajeros en la localidad de Salamanca y en los términos municipales colindantes, entre los que se encuentra Santa Marta de Tormes, continuar adoptando, en el marco de las funciones atribuidas a esa Administración autonómica en el art. 21 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, las medidas necesarias para lograr, en el plazo de tiempo más breve posible, la aprobación definitiva del Plan Coordinado de Explotación del ámbito indicado”.

Con la misma fecha se procedió a dirigir una resolución, de un contenido análogo al indicado, al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes.

La resolución dirigida a la Consejería de Fomento fue aceptada en su integridad, mientras, por el contrario, el Ayuntamiento antes citado mostró su disconformidad con el contenido de la remitida a la entidad local.

En cualquier caso, esta Procuraduría desea que se adopten, finalmente, los mecanismos necesarios para que el transporte de viajeros en las capitales de provincia de la Comunidad Autónoma se coordine adecuadamente con el de los núcleos de población limítrofes a las mismas, cuando ello sea necesario, garantizando así un adecuado servicio a los ciudadanos residentes en unas y otras localidades.

Para finalizar la referencia a las actuaciones de esta Institución, a instancia de parte, en relación con el transporte de viajeros por carretera, cabe referirse al contenido de la intervención llevada a cabo en la tramitación del expediente **Q/203/05**.

En la queja citada se planteaba el hecho de que el transporte urbano colectivo de viajeros del término municipal de Ponferrada no llegase a un núcleo de población integrado en el mismo.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la cuestión planteada al Ayuntamiento de Ponferrada.

De la información proporcionada por esta Entidad local, se desprendía que el número de expediciones diarias a la localidad de Ponferrada referida en la queja realizadas por el servicio público de transporte por carretera que unía ambos núcleos no determinaba la existencia de una situación irregular o que demandase un cambio inminente. En concreto, el número de expediciones existentes era de catorce (ocho prestadas por el servicio de transporte urbano colectivo de viajeros y seis por un servicio de transporte interurbano).

Una vez comunicada, de forma motivada, al autor de la queja la decisión adoptada por esta Procuraduría se procedió al archivo de aquélla.

Continúa en el Fascículo 3.º