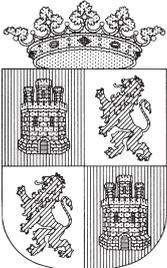


Boletín  Oficial  
de las  
Cortes de Castilla y León

VI LEGISLATURA

---

AÑO XXIV

6 de Septiembre de 2006

Núm. 289

---

S U M A R I O

	<u>Págs.</u>	<u>Págs.</u>
<b>III.- ACUERDOS Y COMUNICACIONES.</b>		
<b>Acuerdos</b>		
ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del		Informe Anual correspondiente al año 2005 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León.
		20546

---

---

En efecto, la evaluación inicial se había realizado por dichas trabajadoras desde el día 1 de abril de 2002, y, posteriormente, se inició una evaluación por un servicio de prevención externo que se efectuó el día 25 de octubre, cuatro días después del Acta de la Inspección de Trabajo determinante del expediente sancionador incoado. En efecto, el art. 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales en su redacción en la fecha del acta de infracción, indicaba que “la acción preventiva en la empresa se planificará por el empresario a partir de una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, que se realizará, con carácter general, teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad, y en relación con aquellos que estén expuestos a riesgos especiales. Igual evaluación deberá hacerse con ocasión de la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo. La evaluación inicial tendrá en cuenta aquellas otras actuaciones que deban desarrollarse de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad. La evaluación será actualizada cuando cambien las condiciones de trabajo y, en todo caso, se someterá a consideración y se revisará, si fuera necesario, con ocasión de los daños para la salud que se hayan producido”.

Dicha competencia, en principio, corresponde a técnicos con nivel intermedio de acuerdo con el art. 36.1.2. del RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, ya que deben “realizar evaluaciones de riesgos, salvo las específicamente reservadas a nivel superior”. Para ello, se requiere poseer una formación mínima durante un periodo de tiempo no inferior a 300 horas.

Por tanto, la evaluación inicial de los riesgos de acuerdo con la normativa vigente en la fecha del acta de infracción de la Inspección de Trabajo, corresponde a personas que tengan más de 300 horas de formación. En el caso de la empresa XXX, las empleadas designadas carecían de este nivel de formación, por lo que únicamente podían realizar evaluaciones de nivel básico ya que los cursos de formación sólo tenían 40 horas, de acuerdo con el certificado de asistencia y aprovechamiento expedido en el año 2000 por el Forcem.

Además, hemos de tener en cuenta que los hechos que aparecen en los expedientes sancionadores gozan de la presunción de veracidad establecida en el art. 137.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC. Se trata de una presunción *iuris tantum* que no ha podido ser desvirtuada por las alegaciones de la empresa imputada a juicio de esta Institución.

De esta forma, es cierto que la empresa mencionada tenía trabajadoras para realizar funciones básicas de evaluación de riesgos laborales, pero carecía de un plan inicial de evaluación de riesgos laborales que tenía que

realizar una empresa o persona física con formación intermedia y que se realizó con fecha posterior al acta de infracción de la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Ávila. Además, tratándose el centro de trabajo de una actividad destinada a papelería y a reproducción de elementos se han de valorar y atender una serie de riesgos no elementales, de acuerdo con el informe de la Inspección Provincial de Trabajo de 23 de diciembre de 2003 como son los siguientes:

- Riesgo de incendio por el material de fácil combustión allí existente.
- Riesgo de incendio igualmente derivado de una instalación eléctrica posiblemente mal atendida o conservada.
- Evaluación, incluidas las previsiones de revisión y mantenimiento de la maquinaria allí empleada.

En conclusión, el expediente sancionador se encuentra correctamente incoado y la tramitación, tanto del expediente por la Oficina Territorial de Trabajo, como del recurso de alzada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, se efectuó de conformidad con la legalidad vigente, sin apreciación de irregularidad administrativa alguna por parte de esta Procuraduría.

Por lo tanto, a la vista del informe remitido desde la Consejería de Economía y Empleo y por los motivos anteriormente expuestos, se acordó el archivo del expediente.

En el expediente **Q/1779/04**, el reclamante hacía referencia al incumplimiento de la legislación de prevención de riesgos laborales en la obra sita en la Avda. de la Puebla, nº 48 de Ponferrada.

Con posterioridad a la denuncia formulada ante la Inspección Provincial de Trabajo y de la Seguridad Social de León en relación con la obra en cuestión, en la que se solicitaba la paralización de la obra con carácter cautelar por la posibilidad de inminente riesgo de accidente laboral y la realización de una inspección por parte de la Inspección Provincial, se llevaron a cabo una serie de visitas al centro de trabajo mencionado los días 24 de agosto y 26 de octubre de 2004, sin que se constataran “*las deficiencias en materia de prevención de riesgos laborales planteadas en la denuncia efectuada*”.

Es preciso tener en cuenta el art. 137. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que determina que “los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”. Por tanto, se levantaron sendas Actas por parte de los Inspectores de Trabajo en las que se indica que “no se constataron las deficiencias en materia de

prevención de riesgos laborales planteadas en su escrito, aportando las empresas presentes en la obra la documentación y certificaciones solicitadas por la Inspectora actuante". Estas apreciaciones, al ser constatadas en las actas por los Inspectores de Trabajo, tienen valor probatorio y gozan de la presunción de veracidad, salvo prueba en contrario.

Así, los hechos constatados por los Agentes de la Autoridad gozan de la presunción *iuris tantum* de veracidad, siempre y cuando sean directamente apreciados por el funcionario, es decir, que sean de apreciación directa, real y objetiva, tal y como recoge jurisprudencia reiterada (entre otras en SSTS de 22 de diciembre de 1987, de 17 de mayo de 1989 y de 10 de octubre de 1990) en los siguientes términos "a datos que, por su realidad objetiva y visible, sean de apreciación personal y directa en el acto de la visita del inspector, o que resulten acreditados *in situ*, documentalmente o mediante testimonios allí recogidos".

Por lo tanto, a la vista del informe remitido desde la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León y por los motivos anteriormente expuestos, se procedió al archivo del expediente.

También se han presentado tres quejas relativas a presuntos supuestos de acoso laboral, aunque todas ellas han dado lugar al archivo de los expedientes abiertos, por las razones que seguidamente se indican.

En el caso de la queja que dio lugar al expediente **Q/252/05**, se planteó un presunto supuesto de acoso laboral al que estaría sometido el reclamante por parte de sus superiores, sin que, en principio, hubiera mediado intervención de la Administración laboral ni de los Tribunales de Justicia.

Este expediente fue archivado, recomendando al reclamante, que, si lo consideraba oportuno, podía solicitar el asesoramiento de un profesional del derecho de su elección, que le informaría de las vías adecuadas para obtener la defensa de los intereses en juego. Asimismo, se le indicó que podía recabar información ante el Colegio de Abogados de su provincia, para que le fuera asignado abogado en Turno de Oficio, si concurrían los requisitos necesarios para ello. Por último, se le puso de manifiesto la posibilidad de acudir a la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social para denunciar el supuesto acoso, para que, en su caso, la Administración laboral pudiera tomar las medidas pertinentes.

Las quejas relativas a los expedientes **Q/1023/05** y **Q/1039/05**, también se referían a presuntos supuestos de acoso laboral cometidos por el Gerente de una Empresa y el Director de una Sucursal Bancaria, respectivamente, a la persona del reclamante y a otros trabajadores, en detrimento de los derechos laborales individuales y colectivos que les correspondían.

Por las mismas razones que en el supuesto anterior, se procedió al archivo de estos dos expedientes, informando

a los reclamantes de las vías por las que podían optar para salvaguardar sus derechos frente a las presuntas conductas de acoso laboral.

### 3.3. Fomento del empleo en el ámbito local

El expediente **Q/398/05** está relacionado con las quejas relativas al retraso de la Administración a la hora de resolver los asuntos que afectan a quienes se han dirigido a esta Procuraduría.

Concretamente, en este supuesto, se ponía de manifiesto que, contra una Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos de fecha 18 de octubre de 2000, en virtud de la cual se archivó un expediente de solicitud de subvención para contratación de trabajadores, se interpuso recurso de alzada por la reclamante. Este recurso de alzada fue resuelto, y estimado, en virtud de la Resolución de 13 de julio de 2004 del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, que concedió la subvención solicitada, aunque la misma finalmente fue revocada por no aportarse una documentación a la que se condicionaba dicha concesión.

Ante tal retraso en la resolución del recurso de alzada formulado, esta Procuraduría ha recordado que el art. 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre establece que "los términos y plazos establecidos en esta u otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos".

Aunque la Administración señala en el Informe remitido a esta Procuraduría que, ante la imposibilidad de resolver en plazo, debía entenderse desestimado el recurso, al no haber recaído resolución expresa en el plazo de tres meses previsto para dictar y notificar la Resolución que debió haber sido dictada, conforme a lo dispuesto en el art. 115-2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, esta Procuraduría ya ha tenido ocasión de señalar que el silencio administrativo negativo no es aceptable como forma de resolución de las peticiones o recursos de los administrados, ya que este mecanismo se creó precisamente en beneficio de los particulares, en cuanto que la ficción de una resolución presunta deja abierta la vía jurisdiccional.

En definitiva, por cuanto se ha expuesto, mediante la correspondiente resolución, esta Procuraduría ha recordado a la Administración "*la obligatoriedad de ampliar los plazos establecidos para la tramitación de los asuntos, solicitando que, dentro de las posibilidades que ofrecen los medios personales y materiales disponibles, se manifieste la tendencia al cumplimiento de dichos plazos, máxime cuando el transcurso del tiempo en la resolución de un asunto puede desnaturalizar un objetivo legítimamente pretendido por el Administrado*".

Esta resolución ha sido aceptada por la Consejería de Economía y Empleo, confiando que ello redunde de cara

al futuro en un mejor servicio a los ciudadanos, más allá del caso individual que era objeto de la queja.

También se ha presentado alguna queja en la que se puso de manifiesto la disconformidad del reclamante con el resultado de un expediente de liquidación de subvención concedida al amparo de la Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocaron ayudas públicas y se reguló el procedimiento de concesión, para el año 2003, en el ámbito de colaboración con órganos de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, Organismos Autónomos de la Comunidad de Castilla y León, Universidades e Instituciones sin ánimo de lucro que contrataran trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social.

Concretamente, en el expediente **Q/2055/04**, el problema surgió, ante la deducción practicada de parte del importe de la subvención concedida, una vez comprobado que varios trabajadores contratados no cumplían los requisitos exigidos en la convocatoria de la subvención.

Esta Procuraduría consideró que el punto B)- 2 a) del Anexo del RD 1187/2001, de 2 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de la gestión realizada por el Inem en el ámbito de trabajo, empleo y la formación, recoge las actuaciones de gestión y control de las subvenciones y ayudas reguladas por la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 19 de diciembre de 1.997, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones por el Inem en el ámbito de la colaboración con instituciones sin ánimo de lucro, que contraten trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social.

En este marco normativo y competencial, la Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocaron ayudas públicas y se reguló el procedimiento de concesión para el año 2003 la cual debería limitarse a adaptar la normativa marco estatal, para simplificar la documentación a presentar y para agilizar la tramitación de ayudas convocadas, introduce en su art. 9.2 la posibilidad de que la entidad beneficiaria solicite trabajadores desempleados a través del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, o bien, a su elección, proceda a la contratación directa de trabajadores desempleados. Sin embargo, la OM de 19 de diciembre de 1.997 ya citada, en el art. 9, dispone que “las entidades beneficiarias solicitarán, de la Oficina de Empleo del Inem correspondiente, los trabajadores desempleados necesarios, con quince días de antelación, al menos, al del inicio de la obra o servicio” y, del mismo modo, “en el supuesto de baja de alguno de los trabajadores contratados, con anterioridad a la finalización de la obra o servicio, el ente colaborador podrá sustituirle por otro

trabajador de similares características, previa solicitud, mediante oferta, de la correspondiente Oficina de Empleo”.

Sin embargo, en la convocatoria de las mismas ayudas para el año 2003, a través de la Orden de 15 de diciembre de 2003 de la Consejería de Economía y Empleo, se dispuso en el art. 9-2 que “la Entidad beneficiaria deberá solicitar los trabajadores desempleados necesarios mediante la presentación de Oferta de Empleo en la Oficina del Servicio Público de Empleo de Castilla y León”, y, en el art. 9-3, que “si, antes de completar el periodo de contratación subvencionado alguno de los contratos se extinguiera, la entidad beneficiaria podrá contratar otro trabajador en sustitución de aquél que causó la baja. El nuevo trabajador deberá cumplir los requisitos exigidos en esta Orden y deberá ser contratado mediante presentación de Oferta de Empleo en las Oficinas del Servicio Público de Empleo de Castilla y León...”.

En el caso que nos ocupa, el reclamante optó por contratar directamente a los trabajadores conforme le permitía la Orden de convocatoria, pero, tras posteriores comprobaciones, se verificó que tres de las trabajadoras contratadas no cumplían la condición de estar desempleadas, a pesar de que la Entidad había solicitado a dichas trabajadoras la presentación de la correspondiente tarjeta de desempleo y el certificado de movimientos de demanda en la Oficina de Empleo. Además, según se señala en el escrito de queja las trabajadoras firmaron sus Contratos de trabajo, fechados el 1 de junio de 2003 en el caso de dos de ellas, y el 7 de julio de 2003 en el caso de la otra, en los que, declaraban expresamente que se encontraban desempleadas, siendo registrados dichos Contratos en la Oficina de Empleo con fechas 6 de junio de 2003 y 10 de julio de 2003, respectivamente.

De este modo, aunque la Administración actuante imputó a la entidad solicitante de la subvención no haber tenido la previsión de pedir el informe de vida laboral de las trabajadoras que pretendía contratar, para acreditar su condición de desempleadas, lo cierto es que el problema surgido habría sido evitado si la convocatoria hubiera permitido, exclusivamente, la contratación de trabajadores a través del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Habiéndose permitido en la Convocatoria de las Ayudas del 2002 la contratación directa, lo correcto hubiera sido que la Administración actuante hubiera comprobado previamente el cumplimiento de los requisitos exigidos a los trabajadores, máxime si tenemos en cuenta que, conforme a la Orden de 15 de diciembre de 1997, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establecen las normas para la concesión de subvenciones, el órgano competente para la instrucción del procedimiento de concesión debe realizar cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los

datos en cuya virtud deba pronunciarse la resolución (art. 20-2), siendo uno de los criterios de selección de las obras y servicios a subvencionar en concurrencia competitiva, según la Orden de convocatoria de 2002, el que su ejecución o prestación favorezca la formación y prácticas profesionales de los desempleados (art. 8-1, c).

De esta forma, también se hubiera evitado que, comprobaciones ulteriores, a los efectos de liquidar las ayudas, produjeran situaciones como la creada para la Entidad sin ánimo de lucro que ha presentado la queja que nos ocupa. A estos efectos, pueden verse ejemplos en otro tipo de convocatorias, en las que se exige la presentación del informe de vida laboral del trabajador a la hora de realizar la solicitud de la subvención, como fue el caso de la Orden de 15 de diciembre de 2003, de la Consejería de Economía y Empleo, sobre Convocatoria de subvenciones para el año 2004, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, dirigidas a la contratación indefinida de trabajadores con discapacidad y adaptación de sus puestos de trabajo o dotación de medios de protección personal, tanto con relación al Programa I (Ayudas por contratación Indefinida y Transformación en indefinidos de contratos de trabajadores minusválidos), como con relación al Programa II (Ayuda para la adaptación de puesto de trabajo o dotación de medios de protección personal).

En el Informe remitido a esta Procuraduría por la Administración autonómica, se señaló que el Órgano gestor de las Ayudas no tiene obligación legal de notificar posibles anomalías hasta el trámite de liquidación, y achacó a la Asociación reclamante la falta de comprobación de la situación de desempleo, a través de la petición del correspondiente Informe de vida laboral.

Sin embargo, el principio de eficacia por el que debe guiarse la actuación de la Administración Pública, conforme al art. 103-1 CE (y art. 3-1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC) debería evitar situaciones como la que ha sido motivo de esta queja, máxime cuando la reclamante adoptó una serie de medidas para comprobar que los trabajadores contratados cumplieran las condiciones requeridas, aunque, a la postre, resultaron insuficientes, lo que debemos relacionar con el derecho de los ciudadanos, en su relación con las administraciones públicas, a “obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar” (apartado g) del art. 35 de la Ley 30/1992).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría dictó Resolución, a través de la cual, recomendó, en primer lugar, que “*habría de evitarse la opción de la contratación directa por parte de la Entidad beneficiaria en este tipo de Ayudas destinadas a la contratación de trabajadores desempleados, como, de hecho, así se ha realizado en convocatorias posteriores a la del 2002*”; en segundo

lugar, que, igualmente, “*el Órgano gestor de las Ayudas debería implicarse en el control de los requisitos exigidos a los trabajadores susceptibles de ser contratados por las entidades beneficiarias de las subvenciones, sin demorar dicha comprobación al momento de la liquidación de la Ayuda*”; y, en tercer lugar, que “*la resolución sobre la liquidación de la Ayuda concedida al reclamante, debería ser objeto de revisión, teniendo en cuenta la situación especialmente gravosa que se ha creado a dicha Asociación, carente de ánimo de lucro, al ser obligada a reintegrar un importe de 26.151,98 €, tras haberse comprobado que tres de las trabajadoras contratadas no reunían el requisito de estar desempleadas, a pesar de las gestiones realizadas por dicha Asociación para cerciorarse de dicho extremo en el momento de la contratación*”.

Esta Procuraduría se encuentra pendiente de que la Administración se pronuncie sobre la aceptación o rechazo de dicha resolución.

El asunto que dio lugar al expediente **Q/552/04**, fue la contratación presuntamente fraudulenta de un trabajador por una entidad local menor de Soria. Así, el reclamante denunció el parentesco del trabajador contratado con el Alcalde-Pedáneo, que era su cuñado, al igual que la modificación del perfil del trabajador objeto de contratación.

Respecto a este punto, la Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocaron ayudas para Entidades Locales, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en el ámbito de los Nuevos Yacimientos de Empleo, para el año 2003, tiene por objeto, según el art. 1 de la misma, “regular y convocar ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, a favor de las Entidades Locales para financiar:

- La contratación temporal de trabajadores desempleados que vayan a ejecutar proyectos municipales o a realizar estudios, que consistan o conlleven la puesta en marcha de nuevos servicios en el ámbito de los Nuevos Yacimientos de Empleo, relacionados en el art. 6 de esta Orden.

- El mantenimiento de los puestos de trabajo que, para las obras o servicios en dichos ámbitos, fueron subvencionados con arreglo a la convocatoria de este mismo programa en ejercicios anteriores.”

En este caso, tras la solicitud de la entidad local menor, se acordó por Resolución de la Dirección General de Empleo y Formación de 18 de junio de 2003 otorgar una subvención por importe de 14.180'25 €, para los gastos de mantenimiento y contratación de un trabajador, debiéndose realizar dicha contratación antes del día 30 de junio de ese mismo año. Los trabajos que se deberían realizar, de acuerdo con lo que nos indica la entidad local menor, han sido las siguientes:

- Medio Ambiente: Posible creación de un Parque Natural; Proyecto de abastecimiento y depuración de

aguas de esta localidad; gestión de residuos urbanos; normativa y control de contaminación agrícola; introducción y difusión de energías alternativas y renovables.

Feria comercial de productos ecológicos y artesanos: Organización y coordinación.

Página Web: Documentación para la creación de una página de esta localidad en Internet.

Con respecto a la cuestión de que el trabajador contratado fuera cuñado del Alcalde-Pedáneo, la Administración autonómica informa que el art. 5 g) establece como uno de los requisitos de la contratación que “no serán subvencionables las contrataciones de los alcaldes-presidentes de las Corporaciones Locales solicitantes de las ayudas”, pero esa prohibición no se extiende a ningún pariente de los mismos, por lo que no existe ninguna irregularidad en la contratación del cuñado del alcalde pedáneo.

Otros requisitos que debe cumplir el trabajador contratado es el de “estar desempleado e inscrito como demandante de empleo en la Oficina Pública de Empleo correspondiente a la fecha de formalización del contrato de trabajo.”; además, el contrato de trabajo, “que se deberá formalizar por escrito, se podrá celebrar a jornada completa o a tiempo parcial, siempre que, en este caso, la jornada pactada sea igual o superior al 50 por ciento de la jornada ordinaria.” En este caso, también se cumplen, estos requisitos puesto que en el contrato de trabajo de obra o servicio determinado se suscribe el día 30 de junio de 2003 a jornada completa, encontrándose el trabajador desempleado.

Asimismo, con respecto a la falta de publicidad de la convocatoria, la entidad local menor aporta copia del anuncio en el que se dice que se necesita gestor (categoría de Oficial de 1ª), firmado el 13 de junio de 2003 por el Alcalde-Pedáneo, y en el que indican los requisitos de contratación. Dicho anuncio fue puesto, según indicaron en el informe, en el tablón de anuncios del Ayuntamiento en cuestión y en el de la pedanía. Según afirma el informe de la Junta Vecinal, intervinieron los vocales de la entidad local menor, absteniéndose el Alcalde-Pedáneo, por razón de parentesco. De esta forma, se habría respetado el principio de publicidad e igualdad de acceso a cargo público que proclaman los arts. 23 y 103 CE.

En lo que respecta a la modificación de la categoría del trabajador contratado, ésta se produjo en una convocatoria anterior, siendo autorizada por la Viceconsejería de Trabajo el día 7 de febrero de 2002, dada la diferencia de 606.167 ptas. entre el coste salarial y la categoría del trabajador contratado. Por otro lado, la orden reguladora de ayudas tampoco establecía ningún requisito específico de titulación, por lo que el principio de discrecionalidad amparaba la determinación de la titulación que se considerase conveniente: en este caso la requerida para la categoría laboral de Oficial de 1ª.

Por lo tanto, a la vista de la información que nos aportaron las distintas administraciones públicas afectadas, no cabe hablar de irregularidad alguna, puesto que desde un punto de vista formal, se han cumplido los requisitos legales que la orden de convocatoria de ayudas establecía por los motivos que se han expuesto. No obstante lo cual, hemos de recordar a la Consejería de Economía y Empleo la obligación que tienen sus órganos de contestar los escritos de solicitud o de petición de información, de acuerdo con los principios de derecho administrativo establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC.

El expediente **Q/2223/04** hacía referencia a la disconformidad del reclamante con la presunta discriminación sufrida, al no haber podido trabajar en el año 2004 en los planes de empleo de las zonas rurales deprimidas, entre las que se encuentra su municipio.

Admitida la queja a trámite, e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, con solicitud de información al Ayuntamiento de Madrigal de las Altas Torres, se recibió el siguiente informe de dicho Ayuntamiento:

*“Por el presente le comunico, que el vecino de este municipio (el reclamante) ha trabajado en este Ayuntamiento en el PER del año 2003 (Plan de Empleo Rural para zonas deprimidas) y además, también, y ya como discapacitado, ha trabajado en dicho año, acogido a las ayudas específicas para dichos trabajadores de ese año 2003.*

- *Que en el año 2004 no ha trabajado ya que no reúne las condiciones de los trabajadores del PER, al estar discapacitado, y haber obtenido dicha incapacidad en el año anterior, periodo en el cual se acogió a los dos tipos de trabajo.*
- *Que actualmente, en el año 2005, este Ayuntamiento no se ha acogido ni solicitado las ayudas antes referidas, hasta la fecha.*
- *Que las bases y requisitos exigidos para la contratación de trabajadores no las regula este Ayuntamiento sino que vienen dadas por el órgano administrativo que regula la convocatoria de obras o servicios objeto de subvención, bien sea la Junta de Castilla y León o el Inem.*
- *Que este Ayuntamiento no tiene programas de empleo propios, que promocióne, sino que se acoge a los que ofrecen los distintos órganos administrativos que los subvencionan (Inem, Junta de Castilla y León).*

*Que por lo que respecta al referido vecino este Ayuntamiento es especialmente sensible a su situación y circunstancias, y ha tenido en cuenta al mismo con la prioridad y preferencia que merece dicha situación, en todas las contrataciones que ha efectuado, sin menoscabo alguno del derecho de igualdad de trato”.*

A la vista de las manifestaciones realizadas ante esta Institución por el reclamante, y del informe remitido por el Ayuntamiento de Madrigal de las Altas Torres, se procedió el análisis de la regulación prevista en el RD 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las administraciones públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

Los Planes de Empleo se destinan a municipios donde pueda haber trabajadores desempleados del sector agrario: así, el art. 9.3 de la norma que se ha mencionado, en el apartado que hace referencia a la selección de trabajadores, se concreta que “las Oficinas de Empleo seleccionarán, para ocupar puestos de trabajo no cualificados, a trabajadores eventuales agrarios afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por cuenta ajena... con una antigüedad mínima a determinar por las respectivas Comisiones Ejecutivas Provinciales del Inem y que estén inscritos como desempleados en la correspondiente Oficina de Empleo”.

Por lo tanto, uno de los requisitos que establece el Real Decreto es encontrarse como desempleado y afiliado al Régimen Especial Agrario; sin embargo, el reclamante, se encuentra cobrando, según sus manifestaciones, la pensión por incapacidad para el ejercicio de profesión habitual –que se supone sería la de peón agrícola-. Además, entre los requisitos para ser seleccionados, se encuentra no haber sido contratado en planes de empleo de años inmediatamente anteriores.

No obstante lo cual, se informó al reclamante de la existencia de una línea de ayudas convocadas por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, para contratación de minusválidos por parte de las entidades locales, a la que se podría acoger el municipio, procediéndose al archivo del expediente, al no observarse irregularidad alguna en la actuación del Ayuntamiento de Madrigal de las Altas Torres.

### 3.4. Formación profesional ocupacional

El expediente Q/485/04 hizo referencia a la disconformidad con la denegación, por parte de la Oficina Territorial de Trabajo de Palencia, del acceso a las copias de las encuestas destinadas a la formación ocupacional que se hacen a los alumnos, y que había solicitado una academia de formación para conocimiento veraz y fidedigno de las opiniones de sus alumnos acerca de la formación recibida.

En principio, el motivo que ampara la denegación reside en que dichos datos encuentran cobertura, no en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino en la Ley de Estadística; asimismo, se dice que, a pesar de ser dicha encuesta anónima, existen diversos datos indiciarios (tipo de letra, datos personales, etc.) que permitirían a la empresa en cuestión conocer la identidad de los encuestados.

Podemos compartir la calificación jurídica de estos datos como datos estadísticos, de conformidad con lo dispuesto en el RD. 1911/2004, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Anual 2005-2008 a nivel estatal. Así, dentro de los datos referentes al mundo laboral, se encuentra la numerada con el 4320, que hace referencia a la Encuesta de Transición/inserción en el mundo laboral que tiene como fines “conocer los itinerarios educativos y las trayectorias laborales, las motivaciones en cuanto a los estudios cursados, las expectativas de cara al mercado laboral, la adecuación entre este y la formación recibida y la valoración del trabajo de cada uno de los colectivos objeto de estudio”.

Igualmente, el Decreto 154/2003, de 26 de diciembre, por el que se aprobaba el programa del año 2004 para el Plan Estadístico de Castilla y León 2002-2005, que se configura como el principal instrumento ordenador de la actividad estadística, de acuerdo con la Ley autonómica 7/2000, de 11 de julio, de Estadística, establece, como operación dentro del Área 09 de Educación, “Estadísticas sobre acciones de formación profesional ocupacional del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional”, teniendo como objetivo la “obtención de datos estadísticos referidos a Centros Colaboradores. Cursos impartidos y alumnos del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional”.

Por lo tanto, tal como afirma la Consejería de Economía y Empleo, no es aplicable el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, sino que se debe aplicar el art. 37.6 que establece que se regirán por sus disposiciones específicas “*los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública*”. Por lo tanto, se debe acudir a la Ley de Estadística de Castilla y León, y a la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

El art. 32.2 de la Ley de Estadística de Castilla y León establece que “se consideran datos personales todos aquellos que se refieran a personas físicas o jurídicas, y bien permitan su identificación directa, o bien conduzcan por su estructura, contenido o cualquier otra característica a la identificación indirecta de las mismas”.

En cambio, es posible que, de conformidad con el art. 32.5 de la Ley de Estadística, se pueda acceder a los resultados de las operaciones: “Las obligaciones inherentes al secreto estadístico permanecen con independencia de la publicación de resultados de las operaciones”, posibilidad que fue siempre permitida por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Por todo lo expuesto, sin que existiera irregularidad alguna sobre la que esta Procuraduría debiera actuar, se procedió al archivo del expediente.

La queja relativa al expediente Q/1203/04 estaba relacionada con la regulación existente sobre las Escuelas Taller, Casas de Oficios, Unidades de Promoción y Desarrollo y Talleres de Empleo en la Orden de 22 de

abril de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, que ha sido derogada en la actualidad, pero que en el momento de los hechos se encontraba todavía en vigor.

Dicha Orden establecía, en su Capítulo III, el procedimiento de selección y contratación, tanto de los alumnos trabajadores, como del director, docentes y personal de apoyo de ambos programas que, de acuerdo con el art. 14, “será realizada por un grupo de trabajo mixto, constituido por personal de la Oficina Territorial de Trabajo y de la Entidad Promotora. La presidencia del grupo de trabajo mixto recaerá en el representante de la Viceconsejería de Trabajo que al efecto sea designado por la respectiva Oficina Territorial de Trabajo”.

En este caso, se constituyó el Grupo de Trabajo Mixto del Taller de Empleo “Ruta de la Plata III”, a las 10’00 horas del día 3 de mayo de 2004, en la Biblioteca del Centro de Formación Ocupacional de la Junta de Castilla y León en Salamanca, con representantes del Servicio Público de Empleo de Salamanca y de la Diputación Provincial de Salamanca.

Según el art. 17 de la Orden:

“En la selección del director, personal docente y de apoyo, el grupo de trabajo mixto establecerá el procedimiento selectivo, utilizándose preferentemente oferta de empleo tramitada por la oficina de empleo, o bien convocatoria pública o ambas. También se podrán tener en cuenta a personas incluidas en ficheros de expertos.

Asimismo, le corresponderá al grupo de trabajo mixto:

- Determinar el perfil, las características y los requisitos que deben cumplir los candidatos, entre los que figurará el de estar preferentemente desempleado, teniendo prioridad aquellas personas que desempeñasen una ocupación semejante en una Escuela Taller, Casa de Oficios, Taller de Empleo o Unidad de Promoción y Desarrollo.
- Elaborar convocatorias.
- Establecer los baremos y, en su caso, las pruebas que puedan aplicarse.
- Preparar las ofertas de empleo que se tramitarán en la oficina de empleo, si procediese.
- Difundir las convocatorias a través de los medios de comunicación que se determinen, en su caso.
- La selección definitiva deberá ser realizada de entre los preseleccionados por la oficina de empleo y de las solicitudes presentadas a la convocatoria pública, en su caso”.

En este caso, se observó que, en el Acta de constitución del grupo de trabajo mixto para la selección de personal y de alumnos-trabajadores de la Escuela Taller

“Ruta de la Plata III”, se determinó el calendario para la selección de los candidatos en el caso de los profesores de apoyo de dicha Escuela-Taller:

- A las 10’30 horas del día 10 de mayo se celebrarán sesiones informativas con los profesores de apoyo.
- A las 10 horas del día 13 de mayo, se celebrarán las entrevistas con los profesores de apoyo.
- A las 12 horas del día 20 de mayo tras el estudio de las reclamaciones presentadas si las hubiere, se publicarán las listas definitivas del personal docente y directivo seleccionado.

El perfil que se buscaba, según el Acta de Constitución, era el de un “*profesor de adulto con titulación en magisterio o pedagogía y con 12 meses de experiencia como profesor de adultos*”; para ello, se valoraría un 40% los méritos, y un 60% la entrevista. La valoración de los méritos se establecía de la siguiente forma:

- Magisterio: 0’5 Puntos.
- Pedagogía: 0’5 Puntos.
- Cursos: Hasta 2’5 puntos (Curso Director ET/CO 0’5 puntos; Curso Metodología Didáctica 0’5 puntos; Otros de acuerdo con las horas del curso).
- Experiencia: Máximo 6 puntos: en ET/CO/TE/UPD ó F.OCUPAC (hasta 0’075 puntos/mes) y otras relacionadas (0’05 puntos/mes).
- Otros méritos: Colaboraciones y Publicaciones relacionadas con la ocupación de máximo 0’5 puntos.

A esta plaza, se presentan dos candidatos, a quienes se atribuyó la puntuación de 1’475 y 1’30, respectivamente. Estas personas fueron convocadas a partir de las 9 horas el día 13, para proceder a las entrevistas de selección.

El problema surgió cuando el primero de los candidatos no se presentó a las 10:30 horas, por lo que el Grupo de Trabajo Mixto de selección se puso en contacto telefónico con el interesado, quién afirmó que le habían comunicado desde la Oficina de Empleo de Béjar que debía presentarse el día 14 de mayo. De conformidad con la información facilitada por ambas administraciones, se comprobó la veracidad de esta justificación y se accedió a realizar la entrevista el mismo día a las 13:00 horas. Del resultado de estas entrevistas, se determinó que el reclamante obtuvo una puntuación de 5’50, mientras que el otro candidato obtuvo una calificación de 7’37 puntos.

La calificación final tras la ponderación del resultado fue de 3’82 puntos para el reclamante y de 5’01 puntos para el otro candidato, siendo éste el profesor de apoyo seleccionado para la Escuela-Taller “Ruta de la Plata III”. Ante esta situación, el reclamante presentó reclamación que fue contestada el día 27 de mayo de 2004 por el Secretario del Grupo de Trabajo Mixto encargado de la selección, informando que “*la incomparecencia de dicho candidato fue motivada por una incorrecta infor-*

*mación facilitada al mismo, e imputable al Servicio Público de Empleo, y en ningún caso al propio interesado, que recibió una segunda citación para las 13 horas del mismo día, realizándose la entrevista y obteniendo una mayor puntuación que la suya”.*

El problema surge, por tanto, con el medio de notificación escogido para la convocatoria de la entrevista a los seleccionados para las plazas de profesor de apoyo en la Escuela-Taller. El art. 59 determina que “las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado”. Por ello, desde esta Procuraduría se recomienda siempre que, en la medida de lo posible y de acuerdo con la naturaleza del procedimiento, se realice la notificación por escrito o medio telemático por constituir éste el medio que garantiza la recepción del llamamiento al interesado.

Sin embargo, hay casos, como el que estamos tratando, en que la premura del tiempo y el principio de eficacia impone que la notificación se lleve a cabo de viva voz o de forma telefónica. Tal y como el reclamante manifestó en su escrito de queja, éste acudió a la Oficina de Empleo de Béjar para corroborar que estaba citado para el día 13 de mayo a las 10 horas. En el caso del otro preseleccionado, las Administraciones públicas intervinientes nos indican que fue defectuosamente notificado por la Oficina de Empleo mencionada, acudiendo el mismo día para realizar la entrevista concertada, aunque con dos horas y medio de retraso. Además, en caso de duda, y dado que no consta acreditación fehaciente del acto de llamamiento, esta Institución considera que debe primar el principio de garantía de los derechos de los ciudadanos, y en este caso, otorgarle la posibilidad de acudir a la cita.

En conclusión, esta Procuraduría consideró que, en la medida de lo posible, el llamamiento a los seleccionados debe hacerse de tal forma que se acredite fehacientemente la recepción del mismo por el interesado. Sin embargo, en procesos de selección como el presente y por error imputable a la Oficina de Empleo de Béjar, no se considera que exista ninguna irregularidad en el hecho de que el reclamante fuera citado dos horas y media más tarde, para que pudiese acudir a la fase de entrevista para la selección de profesor de apoyo en la Escuela-Taller “Ruta de la Plata III”.

Por lo tanto, a la vista de los informes remitidos desde la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial de Salamanca, se acordó, por los motivos antes expuestos, el archivo del expediente.

### 3.5. Inserción laboral

El expediente Q/341/04, plantea la disconformidad del reclamante con la existencia de una cláusula en las Bases Regulatorias de las “Becas de Aprendizaje Activo”

para la modalidad de formación en centro de trabajo dentro del proyecto Zamarat. En efecto, en dichas bases, aprobadas en sesión celebrada por la Comisión Municipal de Gobierno del Ayuntamiento de Zamora de 1 de diciembre de 2003, y publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de 17 de diciembre de 2003, se estableció como documentación a adjuntar, de acuerdo con lo que establece la Base Sexta de dicha convocatoria, en el Anexo I, “*certificados de estar al corriente de pago de obligaciones con la Seguridad Social, Agencia Tributaria y el Ayuntamiento de Zamora*”. El escrito de queja manifiesta su disconformidad con esta cláusula puesto que entiende que es contraria a los principios de inserción laboral y profesional que deben primar en esta Iniciativa Comunitaria.

Además, el Ayuntamiento nos informa que el reclamante interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso de Zamora, contra el acto administrativo denegatorio de la concesión de la beca de aprendizaje activo, siendo desestimada por Sentencia de 5 de octubre de 2004, aportándonos copia de ésta.

En dicha sentencia, se dice que la inclusión de dicha cláusula se inscribe en el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración Pública, y que no se pueden aceptar las pretensiones del reclamante, ya que “aceptarla llevaría la posibilidad de poder beneficiarse de un dinero y ayudas públicas, personas que no cumplen con las obligaciones que impone vivir en un estado de derecho, primando actitudes contrarias a las más elementales normas de convivencia, y produciendo situaciones discriminatorias respecto a todos aquellos que sí hayan cumplido con dichas obligaciones”. Al ser dicha resolución judicial firme, esta Procuraduría no puede pronunciarse sobre la misma. En efecto, en el art. 117.1 de nuestra Constitución se proclama el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, y dicho principio impide la revisión por parte de esta Institución de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales.

La normativa estatal debe aplicarse a todas las subvenciones que provengan de fondos europeos, salvo que dicha normativa establezca alguna especialidad. La Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen orientaciones para la iniciativa Equal no añade ninguna especialidad, por lo que es preciso acudir a la normativa estatal (Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones).

Esta norma establece en el art. 13.2 e), como uno de los requisitos para obtener una subvención, lo siguiente: “no podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta Ley las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, entre otras, no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social”.

Es cierto que la Ley de Subvenciones todavía no estaba en vigor cuando se aprobaron las Bases por el Ayuntamiento de Zamora, pero la existencia de estas cláusulas se recogían en numerosas convocatorias de subvenciones de las administraciones públicas, por lo que dicha corporación municipal acordó su establecimiento de acuerdo con lo que iba a disponer la norma y al amparo del ejercicio de potestades discrecionales.

Por lo tanto, la cláusula establecida en la Base Sexta de esta convocatoria venía exigida en la Ley General de Subvenciones, por lo que no existía ninguna irregularidad en las bases de la convocatoria de la beca de aprendizaje activo que convocó el Ayuntamiento de Zamora dentro de la iniciativa Equal, al ser acorde con lo que establece la citada normativa.

Por lo tanto, a la vista del informe remitido desde el Ayuntamiento de Zamora, y de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Zamora de 5 de octubre de 2004, se acordó el archivo del expediente.

Finalmente, en el expediente **Q/1353/04** el reclamante aludía a la inspección de los cursos del Plan FIP que se celebran por parte de entidades colaboradoras.

En este supuesto, se hace referencia a la disconformidad con los medios materiales y personales para la realización de un curso de modisto por una Academia en la capital leonesa. Este hecho fue denunciado a la Gerencia Provincial del EcyL en León por parte de una alumna, lo que motivó un acta de inspección de fecha 26 de julio de 2004.

En el primer informe del Servicio de Programas de Formación e Inserción Profesional del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se manifestó que los medios personales y materiales para la celebración de este curso son correctos y la falta de algún material, como la máquina de remallar, se consideraba un suplemento, pero que no era exigido. Asimismo, se indicaba que en las encuestas realizadas a los alumnos se manifestaba la conformidad con el curso, mostrando su satisfacción.

Sin embargo, la impresión que esta Procuraduría deduce del Acta de 26 de julio es bastante diferente. Así, en el apartado de Dotación del Centro que se debe cumplimentar sólo en caso de incidencia, se manifiesta por la Técnico de Seguimiento con respecto a los Equipos: *“Adaptarse a las exigencias del programa en cuanto a equipos y herramientas”*; igualmente, en lo relacionado con el Material de Consumo, se redactaba: *“Adecuarse a las exigencias del programa homologado”*. Además, se indicaba que no estaba expuesto el programa del curso en el aula y que tampoco estaba expuesto en el cuadro horario, indicando que debían exponerse ambos papeles para conocimiento de los alumnos.

Por lo tanto, a juicio de esta Institución, se acredita una grave contradicción que debe resolverse a favor del Acta de visita, cuyos hechos constatados tienen una presunción de veracidad, de conformidad con el art.

137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, que indica que *“los hechos constatados por funcionarios a los que le reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”*.

En este caso, por tanto, se han acreditado en el Acta remitida las aseveraciones que manifiesta el autor de la queja en relación con la carencia de los medios necesarios para la realización del curso que exige el programa y que dificulta la reinserción y readaptación profesional de las personas que acuden a los cursos del Plan FIP. Por tanto, es preciso que por parte de la Administración autonómica se tomen las medidas pertinentes, tanto para garantizar la calidad de los medios materiales a utilizar en los cursos, como para vigilar e inspeccionar el uso adecuado que hacen las academias que, en estas acciones formativas, se encuentran subvencionadas con dinero público.

En conclusión, con la resolución dictada por esta Procuraduría se ha pretendido mejorar la formación y readaptación profesional, cuyo fomento corresponde a los poderes públicos, de conformidad con el art. 40 CE. De esta forma, se conseguirá el pleno empleo que debe ser uno de los principios de la política económica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de acuerdo con el art. 40 de nuestro Estatuto de Autonomía.

En virtud de todo lo expuesto, en dicha resolución se indicó:

*“Que el curso de modisto/a llevado a cabo por parte de la Academia XXX no contaba con los equipos y materiales de consumo que exigían los programas homologados por la Administración laboral, de acuerdo con el Acta de visita de 26 de julio de 2004, tal como se denunció en su día por la reclamante.*

*Que por parte del órgano competente de la Consejería de Economía y Empleo se tomen las medidas pertinentes para evitar hechos como los constatados en el Acta de Visita mencionada y que suponen una merma en la calidad de las acciones formativas del Plan FIP.*

*Que este hecho se tome en cuenta por parte del órgano competente de la Administración autonómica para la realización de cursos de idéntica o similar categoría del Plan FIP por parte de la Academia XXX”.*

Esta resolución fue rechazada por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León en los siguientes términos:

*“ Primera.- Todos los cursos del Plan de Formación e Inserción Profesional son controlados por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León. El primer control es el de la homologación de la especialidad o especialidades que desea impartir un centro colaborador. Y así, para que un centro resulte homologado debe cumplir*

*con todos los requisitos que establece al efecto la normativa del Plan FIP; entre estos requisitos se encuentran los equipos necesarios para impartir el curso. Se realiza una visita de inspección para determinar su corrección. Con ello podemos indicar, que si un centro tiene homologada una especialidad, es que cumple con todas las condiciones que exige la normativa para impartir el curso. A esto hay que añadir que sólo los centros homologados pueden impartir cursos FIP.*

*Una vez aprobada la programación, se siguen realizando controles y dentro de éstos se encuentran las visitas de inspección a los centros. La primera visita se realiza al iniciar el curso. El centro colaborador, el año que nos ocupa, era de reciente implantación por lo que no es ilógico pensar que, debido a su inexperiencia podía tener algún fallo, como la propia Administración detecta en su acta de inspección. Y las visitas que se realizan son, precisamente para detectar los fallos y conminar al centro para que les solucione.*

*Las deficiencias detectadas son corregidas por el centro colaborador como queda reflejado en el expediente. De otra manera el curso hubiera sido suspendido y no hubiera tenido opción a percibir la subvención correspondiente. No se realiza ningún pago de subvención si el curso no cuenta con el informe favorable al respecto de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo, órgano que tiene asignado el control de la impartición del curso.*

*Hay que añadir que el centro colaborador incluso incluye maquinaria que no es obligatoria al objeto de dar satisfacción a la petición de la alumna que realiza la queja.*

*Segunda.- El Servicio Público de Empleo, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Economía y Empleo, toma las medidas pertinentes con el fin de que los cursos del Plan FIP se impartan de acuerdo con la normativa establecida al efecto, e intentando lograr la satisfacción de los alumnos de cara a su inserción profesional. En este curso, los informes de la Gerencia Provincial señalan que los materiales y la dotación del centro es correcta y, por otro lado, consideramos que se ha logrado contar con la satisfacción de todos los alumnos menos uno.*

*Tercera.- Cualquier hecho que ponga de manifiesto que un curso no se imparte de forma correcta implica la suspensión del mismo, si es el caso, y implica la no percepción de la subvención o el reintegro de ésta (si se ha procedido al pago de anticipo)".*

### **3.6. Otras quejas relativas al ámbito laboral**

Por último, cabría hacer una mera referencia a una serie de quejas de las que se ha dado traslado al Defensor del Pueblo, al carecer esta Procuraduría de competencia para pronunciarse sobre las mismas, bien por estar rela-

cionadas con actuaciones del Servicio Público de Empleo estatal (Q/01/05, Q/272/05, Q/675/05, Q/792/05, Q/819/05, y Q/1606/05), bien por estar relacionadas con actuaciones de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (Q/353/05).

## **4. SEGURIDAD SOCIAL**

La actuación del Procurador del Común de Castilla y León en materia de Seguridad Social, viene condicionada por el marco competencial establecido en el art. 149.1.17 CE y en el art. 36.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En efecto, el primero de los preceptos establece que el Estado tiene competencias exclusivas en materia de "Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas". Con relación a este precepto, el art. 36.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León determina la competencia de esta Comunidad en cuanto a la ejecución de la "gestión de prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inserso", correspondiendo, conforme a los Reales Decretos de traspaso de competencias, la gestión de las pensiones en su modalidad no contributiva, correspondiendo el resto a las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

De este modo, como así se ha venido señalando en informes anuales anteriores, en muchos casos, la labor de esta Procuraduría es meramente informativa y de colaboración institucional y de intermediación entre los ciudadanos de la Comunidad de Castilla y León y el Defensor del Pueblo. En concreto, cabe hacer referencia al elevado número de quejas de las que se ha dado traslado al Defensor del Pueblo, al carecer esta Procuraduría de competencia para pronunciarse sobre las mismas, bien por estar relacionadas con actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social (Q/52/05, Q/53/05, Q/131/05, Q/202/05, Q/332/05, Q/1142/05, Q/1263/05 y Q/1447/05), bien por referirse a actuaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social (Q/62/05, Q/121/05, Q/151/05, Q/191/05, Q/289/05, Q/325/05, Q/446/05, Q/465/05, Q/474/05, Q/518/05, Q/619/05, Q/678/05, Q/846/05, Q/908/05, Q/1179/05, Q/1183/05, Q/1252/05, y Q/1547/05), bien por estar vinculadas a actuaciones del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto Nacional de la Seguridad Social (Q/1344/05).

Dentro de este conjunto de expedientes de los que se dio traslado al Defensor de Pueblo, cabe hacer especial mención a la Q/967/05, que estaba relacionado con la pretensión de que se crearan una serie de prestaciones económicas y sociales específicas para los afectados del Síndrome Tóxico que tuvieran reconocida cualquier tipo de incapacidad. En definitiva, se trataba de una materia

excluida de la competencia de esta Procuraduría, por referirse a actuaciones propias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. No obstante, esta Institución ya se había pronunciado sobre el problema de la compatibilidad de las prestaciones extraordinarias de síndrome tóxico con las del régimen ordinario de Seguridad Social, concretamente con motivo de la queja **Q/1763/03**, de la que se dio cuenta en el Informe anual del año pasado, y en la que se hizo referencia a la necesidad de modificar la legislación vigente en materia de seguridad social, en el sentido de considerar a los afectados del síndrome tóxico en situación asimilada al alta, para evitar perjuicios y discriminaciones en el periodo de carencia, a los efectos de percibir las prestaciones contributivas. En esta línea, la Orden TAS/4033/2004, de 25 de noviembre, por la que se establece la situación asimilada a la de alta en el Sistema de la Seguridad Social, a efectos de pensiones, de los trabajadores afectados por el síndrome del aceite tóxico, ha satisfecho la demanda de los afectados y ha aceptado las propuestas que fueron realizadas desde esta Procuraduría.

Por otro lado, las quejas de las que propiamente ha conocido esta Procuraduría se refieren a las pensiones no contributivas, reguladas en el RD 357/1991, de 15 de marzo, que desarrolla, en la materia específica, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, que establece prestaciones no contributivas en el sistema de Seguridad Social; así como a cuestiones relativas a las Prestaciones de Ingresos Mínimos de Inserción Social de la Comunidad de Castilla y León, cuyo Reglamento está aprobado por el Decreto 126/2004, de 30 de diciembre.

En cuanto a las pensiones no contributivas, las quejas han estado relacionadas con la disconformidad mostrada con el cálculo de la cuantía de la pensión de invalidez no contributiva reconocida al reclamante (**Q/1788/04**); con la denegación de una pensión de invalidez no contributiva, por superarse los límites económicos previstos en las Leyes Presupuestarias (**Q/190/05**); y con el resultado de un expediente que obligó al reclamante a reintegrar los importes recibidos en concepto de pensión no contributiva (**Q/207/05**).

Con relación a estas quejas, la actuación de la Administración no ha merecido reproche alguno, puesto que, en efecto, de conformidad con el art. 144 del RDLeg 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el abono de la pensión de invalidez no contributiva exige no sólo un determinado grado de discapacidad, sino también que la unidad económica no supere los límites económicos que las Leyes Presupuestarias establezcan en los ingresos de la unidad familiar. Por otro lado, el art. 16 del RD 357/91, de 15 de marzo, establece la obligación de los perceptores de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de comunicar, en el plazo de treinta días, las variaciones que se puedan dar en las circunstancias socio-económicas, permitiéndose así un

control por parte de las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, para comprobar la veracidad de las manifestaciones realizadas al respecto, y promover, en su caso, el reintegro de las cantidades incorrectamente percibidas.

Las quejas relativas a las Prestaciones de Ingresos Mínimos de Inserción se centran en la denegación de las mismas (**Q/2219/04**, **Q/789/05**, **Q/482/05**, **Q/763/05** y **Q/1047/05**). En este punto, tampoco se ha observado una actuación de la Administración contraria a la legislación vigente, teniendo en cuenta que la Prestación del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) regulado por el D 126/2004, de 30 de diciembre “tiene como finalidad prioritaria lograr la integración personal, familiar, social y, en su caso laboral, de los miembros de la unidad familiar beneficiaria, por lo que llevará asociadas actuaciones que serán incluidas en un proyecto individualizado de inserción y se adaptarán a las necesidades y características de dichos miembros” (art. 2). Se trata de una prestación condicionada a la integración del beneficiario en la sociedad, ya que de conformidad con el art. 3.2 de la norma, se dice que “el IMI es una prestación condicionada al cumplimiento de las obligaciones establecidas en un proyecto individualizado de inserción, que tenga en cuenta las necesidades globales del solicitante y de los miembros de su unidad familiar, así como sus respectivas potencialidades. En la elaboración de los proyectos individualizados se deberá contar con la participación y consentimiento de las personas a quienes se dirijan, a fin de favorecer la eficacia en el logro de los objetivos de inserción, y su formalización se realizará en un documento normalizado en el que las partes intervinientes establecerán las acciones específicas para conseguir dicha inserción en los ámbitos personal, familiar, social y/o laboral.” Para poder percibir esta prestación, se hace preciso, de acuerdo con el art. 8.2 del Reglamento, un proyecto individualizado de inserción: “Para poder solicitar la prestación será, asimismo, requisito imprescindible la existencia de un proyecto individualizado de inserción adaptado a las necesidades y características de los distintos miembros de la unidad familiar, o, en su caso, iniciar de inmediato el proceso para llevarlo a cabo”. De esta forma, la persona beneficiaria debe comprometerse a reinsertarse en la sociedad y participar activamente en la búsqueda de empleo, y cumplir los requisitos que marca la norma, entre los que se encuentra, de acuerdo con el art. 9.2 del Reglamento: c) Cumplir los compromisos pactados en su proyecto individualizado de inserción y realizar conductas concluyentes que demuestren el intento de superar la situación en que se encuentra. d) No rechazar oferta de trabajo, así como mantener la inscripción como demandante de empleo o mejora de empleo por parte de cualquier miembro de la unidad familiar en edad laboral.

Con relación a las peticiones de prestaciones económicas realizadas por personas con escasos recursos económicos, esta Procuraduría debe incidir en el

problema que se plantea a algunos ciudadanos de Castilla y León que retornan de un país extranjero. A este respecto, no podemos ignorar que uno de los principios rectores que deben fundamentar la acción social de nuestra Comunidad Autónoma debe ser el retorno de los emigrantes a nuestra tierra así como establecer las ayudas que puedan ser necesarias para este retorno siempre dentro de su voluntariedad. De conformidad con el art. 8 del Estatuto de Autonomía tras reconocer a los ciudadanos de Castilla y León los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución, “los poderes públicos de la Comunidad Autónoma asumen como uno de los principios rectores de su acción política, social y económica el derecho de los castellanos y leoneses a vivir y a trabajar en su propia tierra. A este fin se crearán las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes (...)”.

La línea de ayudas a los emigrantes castellanos y leoneses retornados debería centrarse, a juicio de esta Institución, como así se consideró en los expedientes en los que se había planteado esta cuestión (Q/1006/02 y Q/1698/03), no sólo en una ayuda urgente y extraordinaria para paliar los primeros gastos de establecimiento, sino también una ayuda de naturaleza periódica que mitigue la carencia de recursos económicos, hasta que los retornados puedan acceder a una pensión de jubilación en su modalidad no contributiva, ya que muchos de los interesados emigraron muy jóvenes y no pueden completar el período legalmente exigido en el art. 167 del Texto Refundido de la Seguridad Social, de diez años de residencia desde los 16 años hasta el devengo de la pensión, de los que dos deben ser inmediatamente anteriores a la solicitud de prestación.

Nos complace que estas consideraciones hayan sido aceptadas por la Administración autonómica, con la modificación de la normativa reguladora IMI de nuestra Comunidad Autónoma, a través del Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, que aprobó el nuevo Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, y recogió una serie de novedades para mejorar el contenido de esta prestación. Entre las modificaciones introducidas se encuentra la excepción del límite de los 65 años de edad, para poder amparar a los emigrantes retornados, fundamentalmente de Iberoamérica, tal como lo habíamos recogido, hasta que puedan percibir la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva.

En definitiva, según estos antecedentes normativos, la labor de esta Procuraduría, ante las quejas relacionadas con esta materia, viene a ser la de informar a los reclamantes de las posibilidades de obtener los medios que les permitan subsistir, y, en algunos casos, promover la obtención de esos medios a través de las Instituciones autonómicas y locales, en particular, con la elogiada colaboración de los trabajadores sociales, que con mayor inmediatez pueden conocer las circunstancias de cada caso y las prestaciones que puedan ser reconocidas a los reclamantes en atención a sus circunstancias.

## ÁREA H

### AGRICULTURA Y GANADERÍA

<b>Expedientes Área</b>	<b>81</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos</b>	<b>10</b>
<b>Expedientes admitidos</b>	<b>40</b>
<b>Expedientes rechazados</b>	<b>17</b>

Escasos son los preceptos que nuestra Carta Magna dedica a la actividad agrícola y ganadera al referirse a ella únicamente en los arts. 130 y 148.1.7. El primero de ellos va dirigido a los poderes públicos a fin de que por éstos se garantice debidamente la modernización y desarrollo de los sectores económicos en orden a la equiparación del nivel de vida de todos los españoles. En el segundo, se faculta a las comunidades autónomas para asumir competencias en materia de agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía.

El último de los preceptos citados cobra especial importancia en una comunidad autónoma como la de Castilla y León no sólo por la vasta extensión de la misma sino por la importancia tanto cuantitativa como cualitativa que en ella tienen la población rural y el llamado sector primario y que la colocan en el segundo puesto del ranking del país junto a Navarra y tras Extremadura y Castilla-La Mancha. En estos términos, la LO 4/1983, de 25 de febrero, reguladora del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, prevé como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la agricultura y ganadería en su art. 32.7.

Desde la perspectiva normativa es reseñable la aprobación de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León. El sector vitivinícola tiene una gran importancia económica no sólo en el ámbito estatal sino también en el autonómico. La aprobación de esta norma tiene su origen y precedentes en el Reglamento del Consejo de la Unión Europea 1493/99, de 17 de mayo, por el que se establece la Organización Común del Mercado Vitivinícola, y que es de aplicación directa a todos los estados miembros desde 1 de agosto de 2000. La adaptación a la normativa europea ha dado lugar a la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Castilla y León partiendo del respeto a lo que la Disposición Final Segunda de la Ley 24/2003 determina como básico y, en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de agricultura así como en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la Comunidad, aprueba la Ley 8/2005, de 10 de junio de la Viña y del Vino de Castilla y León. En ella, y en palabras de la Exposición de Motivos, “se recoge todo lo que se considera digno de ser incluido en una norma con

rango legal con el fin de ordenar el importante sector vitivinícola de Castilla y León.” La misma se dicta al amparo del art. 149.1.13 CE y según lo dispuesto en los arts. 32.1.7 y 32 del Estatuto de Autonomía. Al respecto se ha formulado una queja al entender que la norma no otorgaba la debida protección a los vinos de mesa de la Comarca vitivinícola de Medina del Campo. Esta Procuraduría apreció la inexistencia de irregularidad.

Distintos han sido los aspectos que esta Institución ha tenido que supervisar no sólo en la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma, concretamente de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, sino también de los entes locales. En este sentido es reseñable la existencia de quejas contra la actuación de las llamadas Juntas Agropecuarias Locales que, si bien asumen competencias en orden a la gestión de los pastos en los términos previstos en la Ley 1/99, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras, tienen una naturaleza jurídico privada que las excluye de la competencia fiscalizadora de esta Procuraduría. Respecto a la aplicación de la citada Ley 1/99 se han resuelto 7 quejas.

Desde una perspectiva cuantitativa, como en anteriores ocasiones, la acción pública de reordenación de la propiedad a través del correspondiente procedimiento de Concentración Parcelaria ha dado lugar al mayor número de quejas. Concretamente, 22 han sido las quejas presentadas en el año 2005 relativas a procedimientos de concentración parcelaria. A estas habrán de sumarse las relativas a obras vinculadas a dichos procedimientos.

En otro orden de cosas, tres han sido las quejas objeto de examen en el presente año relativas a la gestión del dominio público hidráulico.

Por lo que respecta a la producción agropecuaria, y más concretamente a la sanidad animal, también deben cifrarse en dos las quejas resueltas en el año 2005, apreciándose la inexistencia de irregularidad en una de ellas.

El resto de los quejas han versado sobre distintos aspectos como los relativos ayudas agrícolas y ganaderas o al desarrollo rural. También, como en años anteriores, esta Institución ha llevado a cabo la fiscalización de la actuación de la administración autonómica y local en orden a la debida salvaguarda de la integridad de las personas y los bienes frente a la tenencia de animales no sólo potencialmente peligrosos sino de aquellos que, teniendo la condición de domésticos y no ostentando tal peligrosidad su pongan una amenaza para las primeras.

## 1. DESARROLLO RURAL

### 1.1. Concentración parcelaria

Tal y como se ha señalado, cuantitativamente este sector de la actuación administrativa encomendada a la

administración autonómica ha sido el más importante. Veintidós han sido las quejas presentadas en el año 2005.

#### 1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria

El principal motivo de las quejas formuladas a esta Institución es la falta de resolución de los recursos de alzada presentados tanto contra los Acuerdos de Concentración como contra las Bases Definitivas aprobadas. Las resoluciones dictadas a tal efecto por parte de esta Procuraduría han sido aceptadas por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, quien pone de manifiesto en la mayoría de los casos la problemática derivada no sólo de su falta de personal sino también de la complejidad del procedimiento y del número de recursos presentados. Así los expedientes **Q/1762/04** y **Q/1056/04** relativos al Acuerdo de Concentración Parcelaria correspondiente a la zona de Vega de Infanzones-Onzonilla (provincia de León) y de Bogajo, provincia de Salamanca.

La queja **Q/1762/04** fue interpuesta por un propietario de fincas en Vitoria de la Jurisdicción (León), que entendía que el procedimiento de Concentración Parcelaria de la zona Vega de Infanzones-Onzonilla había perjudicado sus intereses al adjudicársele fincas de reemplazo que, a su juicio, estaban en peor ubicación y que no guardaban proporción con las aportadas. Estas alegaciones fueron formuladas mediante escritos de fechas 2 de noviembre de 2001 y 4 de noviembre de 2002 ante la Consejería de Agricultura y Ganadería y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, respectivamente.

Recabada información de la Consejería de Agricultura y Ganadería, ésta informa que el escrito de fecha 2 de noviembre fue conceptuado como un recurso de alzada contra el Acuerdo sin que a la fecha de remisión de la información (8 de febrero de 2005) hubiera sido resuelto. Asimismo se informó a esta Institución que el escrito de fecha 4 de noviembre fue calificado como alegaciones al Proyecto de Concentración siendo resuelto con la aprobación y publicación del Acuerdo.

Tras el examen de la queja y de la información y de la documentación obrante, se dictó resolución en los siguientes términos:

*“Adoptar las actuaciones oportunas para resolver expresamente, en el plazo de tiempo más breve posible, el recurso de alzada presentado frente al Acuerdo de Concentración Parcelaria correspondiente a la zona de Vega de Infanzones-Onzonilla (provincia de León), así como todos los recursos presentados frente al mismo que se encuentren aún pendientes de resolución”.*

La fundamentación de esta resolución no era otra que la amplia superación del plazo máximo de tres meses para resolver los recursos de alzada previsto en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el consi-

guiente incumplimiento del deber de resolver previsto en el art. 42 del mismo texto legal.

La resolución fue aceptada por la Administración Autonómica, quien puso de manifiesto los siguientes extremos:

*«Examinado el tenor literal de la citada Resolución, la Dirección General de Desarrollo Rural acepta la Resolución formal, señalando lo siguiente:*

*“Se acelerará en cuanto sea posible la tramitación de los recursos interpuestos contra el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la Zona de Vega de Infanzones-Onzonilla.*

*En este sentido, se han practicado los reconocimientos periciales de las fincas objeto de recurso y elaborado los informes técnicos pertinentes, igualmente por la Dirección General de Desarrollo Rural se están realizando las propuestas de órdenes resolutorias de los recursos que se remitirán a la Asesoría Jurídica de nuestra Consejería, a fin de que la citada unidad emita el preceptivo informe que permita al Consejero de Agricultura y Ganadería resolverlos mediante la correspondiente Orden, y la notificación se practicará a los interesados en la forma legalmente prescrita.*

*No obstante, hay que poner en conocimiento de esa Procuraduría la incidencia que ha tenido en el retraso del procedimiento, la ejecución, por el Ministerio de Fomento, de la llamada Autovía de la Plata N-630 de Gijón a Sevilla, y ello en el siguiente sentido:*

*- El expediente de concentración parcelaria de la zona de Vega de Infanzones-Onzonilla (León), acordado por Decreto de la Junta de Castilla y León 166/1990, de 6 de septiembre, fusionando las zonas de Vega de Infanzones, Onzonilla y Alija de la Ribera, se desarrolló a continuación según el procedimiento regulado en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria en Castilla y León, llegándose al establecimiento de las Bases Definitivas de la zona, aprobadas por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 14 de febrero de 1995, siendo publicadas seguidamente en la forma regulada en la Ley 14/1990 antes citada, sin que durante el período en que estuvieron expuestas se registrara reclamación alguna en relación con la incidencia que sobre dichas Bases y las actuaciones posteriores pudiera tener la ejecución por el Ministerio de Fomento de la llamada Autovía de la Plata N-630 de Gijón a Sevilla, en su recorrido por la zona de concentración de referencia y sin que ni por parte del Ministerio ni por los agricultores afectados por las expropiaciones a realizar con motivo de la construcción de la autovía citada se formulara observación alguna al respecto.*

*En consecuencia, en las citadas Bases no se contempló referencia alguna a la citada Autovía, y el expediente prosiguió hasta llegarse el 4 de septiembre de 2001, a la aprobación del Acuerdo de concentración*

*de la zona, recogiendo las nuevas fincas adjudicadas en equivalencia de las parcelas aportadas, incluyendo las que, más adelante, habrían de ser objeto de expropiación por el Ministerio de Fomento.*

*Es con posterioridad al Acuerdo, tras su publicación y sin haber alcanzado aún firmeza por no haberse resuelto los recursos contra él expuestos, cuando el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, responsable de los trabajos de concentración de la zona tiene conocimiento del procedimiento expropiatorio incoado en la zona y del trazado definitivo de la autovía, por lo que procede a dar efecto en el expediente de concentración a estas circunstancias, lo que obliga a retroceder en el procedimiento, modificando las Bases Definitivas, en el sentido de excluir de la concentración los terrenos comprendidos en la franja expropiada, dándolos de baja en las aportaciones reconocidas en las citadas Bases a sus respectivos propietarios. Y, consecuentemente, proceder simultáneamente a modificar el Acuerdo, ajustando las nuevas fincas del anterior a las reducciones efectuadas y reflejadas en el terreno excluido, la franja ocupada por la autovía.*

*- Evidentemente, tal procedimiento ha sido posible al no haberse alcanzado la firmeza del Acuerdo de concentración referida, ya que de lo contrario la expropiación, como acción sobrevenida con posterioridad al proceso de concentración, había de haberse efectuado necesariamente sobre la nueva estructura con la propiedad resultante de dicho proceso, es decir sobre las nuevas fincas de reemplazo.*

*En definitiva, y a costa de realizar un costoso trabajo añadido sobre el del proceso ordinario que ha supuesto, además, un retraso en la culminación del procedimiento y en la línea de evitar a los participantes en la concentración perjuicios derivados de causas a ellos ajenas, se ha conseguido que las expropiaciones hayan incidido sobre las parcelas anteriores a la concentración y no sobre las nuevas fincas”».*

Por su parte el expediente **Q/1056/04** tiene un contenido semejante. Se inicia el procedimiento como consecuencia de la queja formulada por dos propietarios de fincas en la zona de Concentración Parcelaria de Bogajo (Salamanca). Según manifestaciones de los autores de la queja, las propiedades de los mismos habían sido infravaloradas en el procedimiento de concentración parcelaria en cuestión. Asimismo, se ponía de manifiesto que los propietarios indicados solicitaron en su momento, al amparo de lo dispuesto el art. 29 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, la exclusión de varias fincas, solicitud que fue denegada.

Fue solicitada información a la Consejería de Agricultura y Ganadería sobre los siguientes aspectos: Fecha en la que tuvo lugar el Acuerdo de Concentración Parcelaria y estado de ejecución del mismo; número de fincas y clase de las mismas, según productividad y

cultivo, con inclusión del valor relativo del total de fincas aportadas; número de fincas y clase de las mismas, según productividad y cultivo, atribuidas a los antes citados por el Acuerdo de Concentración correspondiente incluyendo el valor relativo del total de fincas atribuidas; en su caso, compensaciones que hubiera sido necesario llevar a cabo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 38 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León; y, por último, solicitudes de exclusión de fincas presentadas, al amparo de lo dispuesto en el art. 29 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, momento procedimental en el que fueron presentadas, resolución de las mismas y fundamento de la decisión adoptada al respecto.

Recibida la información por parte de la Consejería, ésta no fue considerada suficiente debiendo ampliarse en el aspecto atinente a las solicitudes de exclusión de fincas.

Una vez más el órgano autonómico remitió la pertinente información en la que se hacía constar que los escritos presentados por los autores de la queja habían sido calificados como recursos frente a las Bases Definitivas y que, al igual que los presentados por el resto de los propietarios de la zona, estaban siendo objeto de estudio, hallándose en trámite de elaboración por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca los informes técnicos pertinentes. Asimismo se informaba que la Dirección General de Desarrollo Rural procedería a elaborar las propuestas de órdenes resolutorias de los recursos que remitiría a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería, a fin de que la citada unidad emitiera el preceptivo informe que permitiera al Consejero de Agricultura y Ganadería resolverlos mediante la correspondiente Orden, cuya notificación se practicaría a los interesados en la forma legalmente establecida.

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

*“Resolver expresamente, en el plazo de tiempo más breve posible, los recursos de alzada presentados, en el mes de agosto de 2004, frente a las Bases Definitivas aprobadas, con fecha 11 de junio de 2004, por la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería para la zona de concentración parcelaria de Bogajo, provincia de Salamanca”.*

Esta resolución cuyo fundamento, como en el caso anterior, se encontraba en el incumplimiento por parte de la administración de la obligación de resolver (arts. 42 y 115 de la Ley 30/92) fue aceptada sin ningún tipo de reparo por parte de la citada Consejería.

En estrecha conexión con lo señalado anteriormente debe aludirse a la queja **Q/1057/05** que provenía de otra

anterior (**Q/609/04**). El autor de la misma ponía de manifiesto que pese a que en el año 2004 la Consejería de Agricultura y Ganadería había aceptado una Resolución de esta Institución en la que era requerida a fin de resolver el recurso interpuesto contra las Bases Definitivas de la Concentración Parcelaria de la zona de La Ercina-San Bartolomé de Rueda, provincia de León, en la fecha de presentación de la queja (3 de junio de 2005) ésta no había resuelto los recursos interpuestos en septiembre del año 2003. Tras la tramitación del expediente y antes de la emisión de la correspondiente resolución, la Consejería procedió a resolver el recurso inadmitiéndolo por extemporáneo al haber expirado el plazo el día 10 de septiembre del año 2003 y haber sido éstos interpuestos los días 15 y 19 del mismo mes. Esta Procuraduría, sin perjuicio de comunicar la inexistencia de irregularidad en orden a la inadmisibilidad de los recursos, puso de manifiesto a la Consejería de Agricultura y Ganadería la obligatoriedad del cumplimiento de los plazos y el carácter excesivo del transcurrido para resolver la impugnación.

Por su parte, ha sido apreciada la inexistencia de irregularidad en la queja **Q/1903/04** referida a una solicitud de disolución de copropiedad presentada ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería en relación con el procedimiento de concentración parcelaria que se está llevando a cabo en la localidad de Segoviela de la Sierra (provincia de Soria).

Otro asunto que los ciudadanos someten a esta Institución es el relativo a cuestiones entre particulares. Surgen en aquellos supuestos en los que los interesados entienden que fincas que son de su propiedad son atribuidas en el procedimiento a otras personas. El origen de la cuestión suele ser el procedimiento de investigación de la propiedad que se conceptúa como una fase previa y necesaria para determinar las Bases de la concentración parcelaria. Estas Bases son los datos referidos a las parcelas aportadas y declaradas por los propietarios de las mismas y demás titulares de derechos. Así se señala en el art. 32.1 de la Ley 14/1990: “publicado el Decreto de Concentración, la Dirección General de Desarrollo Rural realizará los trabajos e investigaciones necesarios para determinar la situación jurídica de las parcelas comprendidas en el perímetro de la zona a concentrar”. Esta fase se realiza a partir de los datos que declaran los propietarios y demás titulares de derechos, conforme al art. 32.2 de la norma citada, quedando obligada la Dirección General de Desarrollo Rural, como señala el art. 32.3 de la Ley 14/1990, a requerir a los declarantes para que presenten los títulos de propiedad. La fase de investigación de la propiedad que prevé la norma autonómica tiene su origen inmediato en el art. 190 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y aunque tiene un carácter preliminar la participación de los propietarios de fincas a concentrar tanto a través de las Juntas Locales como de los Grupos de Trabajo es esencial. La norma prevé la posible participación de los propietarios en

orden a acreditar sus títulos dominicales o posesorios en distintas fases: en la de investigación con el fin de reunir datos que permitan con carácter provisional establecer las Bases de la Concentración (art. 25 de la Ley 14/90), en la encuesta prevista en el art. 26 a fin de que los interesados puedan formular las observaciones escritas o verbales pertinentes, en la fase de presentación de títulos del art. 32 que tiene carácter obligatorio, mediante la formulación de alegaciones y observaciones al Proyecto de Concentración del art. 47 y mediante los procedimientos de revisión a instancia de parte (recursos de alzada) previstos en los arts. 49 y ss del mismo texto legal. Sin embargo, dado lo prolijo del procedimiento y la dificultad en muchos supuestos de probar la titularidad dominical, las Bases contienen, a juicio de los particulares, errores en este aspecto. A pesar de que estos supuestos han de ser resueltos en la vía judicial ordinaria al conceptuarlos el art. 63 de la Ley de Concentración Parcelaria una cuestión *inter partes*. Es por ello por lo que no puede apreciarse irregularidad administrativa. Así se entendió en los expedientes **Q/127/05** y **372/05**.

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

También tienen carácter recurrente las quejas relativas a la disconformidad con las fincas de reemplazo atribuidas en el marco de un procedimiento de concentración parcelaria. Tras la petición de información, en las tres formuladas este año (**Q/1925/04**, **Q/2093/04** y **Q/2267/04**) se observa que no hay irregularidad en la atribución de fincas.

Asimismo se observa la inexistencia de irregularidad en la queja **Q/1140/04**, referida a la disconformidad de su autor con la clasificación llevada a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería de las parcelas de viñedo, realizada con la finalidad de proceder a la nueva concentración parcelaria de la zona de Payuelos (demarcación 9), provincia de León, y, en concreto, de las existentes en el término municipal de San Miguel de Montañán.

### 1.1.3. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria

El procedimiento administrativo de Concentración Parcelaria tiene como concreta finalidad lograr la rentabilidad de las explotaciones agrarias a través de la reordenación del terreno y de la redistribución de la propiedad rústica. Estos fines se consiguen no sólo mediante la concentración de superficies dispersas sino a través del establecimiento de una red viaria adecuada y de la debida realización de obras como el encauzamiento de aguas pluviales o el saneamiento y adecuación de las redes de riego. La realización de estas obras en ocasiones genera daños en las propiedades particulares que, desde una perspectiva jurídica, deben encauzarse a través de los trámites de la responsabilidad patrimonial. Cinco han

sido las quejas resueltas en 2005 en esta materia de las que dos han dado lugar a sendas resoluciones por parte de la Procuraduría.

La queja **Q/1266/03** se interpone por su autor como consecuencia de los presuntos daños sufridos en su vivienda como consecuencia de la ejecución de obras de encauzamiento de aguas pluviales en la localidad de Bercianos de Vidriales (Zamora). Recabada la pertinente información tanto al Ayuntamiento como a la Administración de la Comunidad Autónoma, a la vista de la misma, era necesario determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento y por la Consejería de Agricultura y Ganadería al ser ésta el órgano competente en materia de Concentración Parcelaria. A tal fin debía analizarse, en primer lugar, el régimen jurídico aplicable a las obras de concentración parcelaria, para, con posterioridad, hacer referencia a la institución de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y a su posible aplicación al supuesto planteado en la queja.

Las obras de concentración parcelaria se encuentran reguladas en Castilla y León en el Título V de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de la Comunidad de Castilla y León, que lleva por rúbrica "Obras y Mejoras". Los Capítulos VI y VII del citado Título regulan la entrega y conservación de las obras. En concreto, el art. 87 dispone que "el Acuerdo de la Dirección General de entregar unas obras de ejecución obligatoria conforme al art. 77, construidas por dicho órgano e incluidas en sus planes, constituye un acto administrativo recurrible por las personas o entidades que deban hacerse cargo de ella, en el caso de que la obra no se ajustare a los proyectos correspondientes o no se entregare a quien corresponda". Asimismo se dispone que el acuerdo de la Dirección General, será inmediatamente ejecutivo y dará lugar al nacimiento de todas las obligaciones dimanantes de la entrega.

Por su parte, los arts. 88 y 89 establecen la posibilidad de que se suscriban Convenios con las Entidades y Corporaciones que reciban las obras citadas con el fin de cooperar a la adecuada conservación de las mismas, así como la obligación de aquéllas de comprometerse formalmente a consignar en sus presupuestos los recursos necesarios para su conservación. En consecuencia, las obras de interés general vinculadas a los procesos de concentración parcelaria, a la vista de las normas citadas, son ejecutadas por la administración autonómica, pero una vez entregadas, generalmente a las corporaciones locales o a las comunidades de regantes, corresponden a éstas las actuaciones precisas para su adecuada conservación. Llegados a este punto, esta Procuraduría llegó a la conclusión de la competencia del Ayuntamiento de Bercianos de Vidriales (Zamora) en orden a la conservación de las obras ejecutadas por la Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a la existencia de una eventual responsabilidad patrimonial por parte de la Corporación, esta Institución procedió a hacer un examen somero de tal figura jurídica entendiéndolo que concurrían todos y cada uno de los requisitos que podrían dar lugar al inicio de un expediente de tal naturaleza en los términos previstos en los arts. 139 y ss de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el RD 429/93, de 26 de marzo, regulador del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Por todo ello se apreció la inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, si bien se formuló resolución al Ayuntamiento en los siguientes términos:

*“Primero.- Garantizar la adecuada conservación de las obras de encauzamiento de las aguas pluviales que afectan a la vivienda (...) de la localidad de Bercianos de Vidriales, llevando a cabo para ello la reposición del malecón junto a la finca número 840 de ese término municipal y el destape de las canaletas que discurren junto a la vivienda, con la finalidad de que la mayoría de las aguas pluviales circulen hacia el desagüe y el resto hacia el sumidero del casco urbano.*

*Segundo.- Iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial dirigido a determinar la indemnizabilidad de los daños económicos presuntamente causados en la vivienda antes citada como consecuencia de la inadecuada conservación de las obras citadas”.*

Esta resolución fue aceptada en su primer extremo por el Ayuntamiento, quien rechazó el segundo de ellos al entender que ninguna responsabilidad le incumbía.

Por su parte el expediente **Q/584/05** (continuación de la Q/1315/02) se inició como consecuencia de una reclamación de responsabilidad patrimonial por parte del perjudicado al sufrir daños con motivo de la ejecución de las obras de la “Red de riego de la zona de concentración parcelaria de Villaverde de la Abadía-Dehesas (León)”. En la queja de referencia (Q/1315/02) se había requerido a la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería a fin de que resolviera el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado con la solicitud del reclamante. Esta resolución fue aceptada en fecha 23 de junio de 2004. Sin embargo, a la fecha de presentación de la queja del año 2005 (6 de abril de 2005) tal resolución no había recaído. Solicitada la información oportuna, se instó de nuevo a la Consejería de Agricultura y Ganadería para que “resolviera en el plazo de tiempo más breve posible tal procedimiento, reconociendo al reclamante el derecho a ser indemnizado en la cantidad económica en la que se evalúe el daño consistente en la imposibilidad

*de riego de la finca”.* Pese a ello, tal Resolución no fue aceptada por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería quien informó de la actual tramitación del procedimiento, encontrándose en la fase de emisión del preceptivo informe por parte del Consejo Consultivo de Castilla y León. Asimismo manifestó que la tramitación en la actual fase procedimental no podía ser agilizada al no existir ningún tipo de dependencia entre la Consejería de Agricultura y Ganadería y el Consejo Consultivo. Por otra parte, el órgano autonómico basó a su vez el rechazo en la necesidad de esperar a la finalización de la tramitación correspondiente y a la adopción de la oportuna resolución que pusiera fin al mismo para permitir que el instructor, los órganos informantes y la autoridad que debiera resolver, pudiesen desarrollar su labor con total independencia.

En otro sentido, esta Institución observó la inexistencia de irregularidad, tras la recepción de la información oportuna, en los expedientes **Q/124/05** y **Q/147/05** que se referían a la disconformidad de propietarios de fincas de la zona de concentración parcelaria de El Milano, provincia de Salamanca, con el camino proyectado en el Acuerdo de la citada zona, por perjudicar aquél sus intereses. Asimismo se observó la inexistencia de irregularidad por parte de la Administración Autonómica en el expediente de queja **Q/155/05**. Ésta se refería a la disconformidad con la exclusión de determinadas fincas de la zona de concentración parcelaria de Gradefes (provincia de León) y a la ausencia de riego de las mismas. Recabada la información pertinente tanto de la Consejería de Agricultura y Ganadería como de la Comunidad de Regantes del Canal de “Los Siete”, ambas Administraciones proporcionaron información, si bien la de la Comunidad de Regantes poco o nada tenía que ver con la solicitada. La proporcionada por la Consejería fue determinante a la hora de apreciar la inexistencia de irregularidad en su actuación. Respecto de la actuación de la Comunidad de Regantes, el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo dada su naturaleza jurídica de Corporación de Derecho Público dependiente de la Confederación Hidrográfica del Duero y vinculada, por consiguiente, al Ministerio de Medio Ambiente.

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

La normativa y jurisprudencia comunitarias hacen que se conceptúe la actividad agraria y, más concretamente, la explotación agrícola desde una perspectiva global, es decir, como un todo. En consecuencia a la propiedad fundiaria deben unírsele derechos accesorios como es el de riego que si bien doctrinalmente no ha sido considerado como un elemento de la explotación, sí debe ser considerado como un derecho accesorio de los fundos rústicos. Es por ello que la gestión del dominio público hidráulico resulta uno de los elementos destacables, si bien sólo tangencialmente puede ser examinada la actuación de la administración por parte de esta Procu-

raduría dado que en la mayoría de los supuestos la gestión del agua en general, y del riego en particular, corresponde a las confederaciones hidrográficas y a las comunidades de regantes que, como se ha señalado con anterioridad, tienen naturaleza jurídica de Corporaciones de Derecho Público dependientes del Ministerio de Medio Ambiente y cuya actividad debe ser fiscalizada, en consecuencia, por el Defensor del Pueblo.

Fuera de estos dos casos y sin perjuicio de las facultades de mediación conferidas a la Institución, esta Procuraduría ha tramitado y resuelto tres quejas en el presente año (**Q/107/05**, **Q/1405/04** y **1089/05**). La primera de ellas concluyó con el archivo por inexistencia de irregularidad. El origen de la queja era la disconformidad del autor de la misma con la exclusión de sus fincas de la zona regable de la Comunidad de Regantes de Padurca, exigiendo a la Administración Autonómica ser incluido en la citada zona regable y beneficiado por las obras que ésta última estaba llevando a cabo. Sin perjuicio de la falta de competencia tanto de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León como de este Defensor Autonómico en orden a la inclusión del autor de la queja en la Comunidad de Regantes, dada la naturaleza jurídica de ésta ya señalada, lo cierto es que de la información proporcionada a esta Institución resultaba que la exclusión se produjo por propia voluntad de los interesados. En consecuencia, se procedió al archivo de la queja.

En el expediente **Q/1405/04**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, por la que se denegó la autorización solicitada para la ocupación de terrenos en la vía pecuaria Cañada de las Animas, en el término municipal de Íscar (provincia de Segovia), con destino a la instalación de una tubería subterránea. Una vez más el núcleo de la cuestión era el incumplimiento por parte de la administración de su obligación de resolver.

El autor de la queja ponía de manifiesto que siempre se había permitido extender tuberías por la vía Pecuaria Cañada de las Animas en la provincia de Segovia, y que el actual Alcalde de la localidad les negaba tal posibilidad si no contaban con las autorizaciones oportunas. Contra la denegación de tal autorización se había interpuesto recurso de alzada, que no había sido resuelto en tiempo y forma.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, fue solicitada información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de aquélla.

En atención a la petición de información se remitió por la Administración autonómica informe en el cual se hacía constar la Resolución de 17 de febrero de 2005 de la Dirección General del Medio Natural por la que se resolvió el recurso de alzada interpuesto por el autor de la queja en fecha 18 de mayo de 2000 así como los perti-

nentes informes del Ayuntamiento y de la Comunidad de Villa y Tierra de Íscar.

A la vista de lo informado resultó procedente señalar que en la citada resolución se argumentaba la denegación de la ocupación solicitada por el interesado en el gravamen que para el futuro supondría la instalación y mantenimiento de la citada tubería tanto si ésta era instalada de modo superficial como si lo era de modo subterráneo. El fundamento de tal denegación no sólo era de índole técnica (dado que debería cruzar un camino forestal afirmado en zahorras artificiales con el consiguiente deterioro del mismo) sino que también tenía su base en informes procedentes de otras administraciones, como el Ayuntamiento de Íscar. Asimismo se ponía de manifiesto la denegación de varias solicitudes de contenido semejante en virtud, además, de las dificultades que para el tránsito necesario para las labores de extinción de incendios podría suponer la instalación de la citada tubería. En consecuencia la Comunidad Autónoma no hizo sino cumplir los fines que le confiere el art. 3 de la Ley 3/95, de Vías Pecuarias, en orden a garantizar la integridad de las mismas así como el uso pecuario de éstas y otros tales como el ganadero y el forestal, denegando la ocupación en los términos previstos en el art. 14 del citado texto legal.

Si bien por lo que respecta al fondo del asunto no era apreciable irregularidad alguna en la citada denegación de ocupación mediante la constitución de la solicitada servidumbre demanial, lo cierto es que no puede decirse lo mismo respecto del plazo de resolución del recurso de alzada interpuesto por el autor de la queja. Y fue por ello por lo que se dictó Resolución en la que requería a la Consejería para llevar a cabo las actuaciones necesarias por los medios legalmente establecidos para proceder a resolver los recursos, reclamaciones y demás actuaciones administrativas en tiempo y forma respetando las previsiones legales y adecuándolas a los principios de eficacia y eficiencia.

Es en este epígrafe donde debe asimismo encuadrarse la queja **Q/1089/05**. Esta versaba sobre las presuntas deficiencias del paso de agua que atraviesa, mediante un tubo soterrado, el Camino de Valderrueda de Centenera de Andaluz (Soria).

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna y solicitada información al Ayuntamiento de, éste remitió informe en el que hacía constar que el organismo que llevó a cabo la construcción de la conducción de aguas a que se hacía referencia era el propio Ayuntamiento y que éste tuvo conocimiento del estado en que se encontraba el citado paso de agua, a través de un escrito remitido al mismo por el reclamante no habiendo recibido la Corporación ninguna otra queja al respecto.

Igualmente, puso en conocimiento de esta Institución que tradicionalmente eran los propietarios de las fincas que riegan con esas aguas quienes se ocupaban de la

limpieza del paso del agua, conscientes de que el Ayuntamiento tiene muy limitados los recursos económicos - el presupuesto de 2004 era de 34.000 €, y la población - 28 habitantes censados-. Señalaba el informe que esa era la razón por la que los vecinos que habitualmente viven en el pueblo eran los encargados de llevar a cabo tareas como las anteriormente descritas, ya que de otra manera, y con los ingresos del Ayuntamiento, sería imposible mantener los servicios mínimos del municipio.

A la vista de la información obtenida, esta Procuraduría puso de manifiesto al ente local que, aunque es plenamente consciente de las dificultades presupuestarias con las que deben enfrentarse muchos ayuntamientos pequeños, no pueden obviarse las competencias que el Ordenamiento jurídico les atribuye.

Una de estas competencias es la relativa a la adecuada conservación de sus bienes de dominio público, entre los cuales se hallan los caminos de uso público.

Por su parte, el art. 74 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, dispone que son bienes de uso público local los caminos cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local. Esta previsión se reitera en el art. 3 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Poniendo en relación los preceptos señalados y el art. 344 CC con el supuesto planteado en la queja, pudo concluirse que correspondía al Ayuntamiento, y no a los vecinos, siempre dentro de sus disponibilidades presupuestarias, la adecuada conservación del Camino de Valderrueda de ese término municipal. El camino, según se desprendía de la queja planteada, parecía encontrarse en deficiente estado de conservación como consecuencia de la situación de la conducción de agua que lo atravesaba y que fue construida, en su día, por esa Corporación local.

Fue por ello por lo que esta Procuraduría dictó Resolución formal en la que se instaba al Ayuntamiento a que dentro de las disponibilidades presupuestarias del mismo y si los vecinos de ese municipio no lo hicieran, adoptase las medidas necesarias para garantizar un adecuado estado de conservación del Camino de Valderrueda, reparando para ello, si fuera necesario, la conducción de agua que atraviesa el mismo y que fue construida, en su día, por la Entidad local. Esta Resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

## **2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA**

### **2.1. Sanidad animal**

La aplicación de la Ley 6/94, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, ha dado lugar a dos quejas (Q/425/05 y Q/1067/05). Ambas tenían como

origen sendos procedimientos sancionadores en materia de sanidad animal, si bien han corrido desigual fortuna.

En el primero de los supuestos, la queja fue formulada por un interesado quien ponía de manifiesto su malestar por la falta de control del ganado que pastaba en fincas ajenas, del término municipal de Villamanín (León), sin que las denuncias presentadas ante la Guardia Civil y ante el propio Servicio Territorial citado hubieran tenido efecto disuasorio en relación con la conducta indicada.

De la información solicitada y proporcionada por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León resultó la existencia de diversas denuncias formuladas por la Guardia Civil por los motivos citados (cuatro en dos años) contra el mismo ganadero, a quien además le fue incoado otro procedimiento sancionador al observar agentes de la Benemérita de Astorga el cadáver de una oveja al lado de su majada sin haber sido tratado en los lugares y con los medios previstos al efecto.

A la vista de lo informado, quedó acreditado en la investigación llevada a cabo por esta Institución que las denuncias presentadas hasta la fecha de la resolución por las infracciones administrativas en materia de sanidad animal estaban siendo tramitadas adecuadamente, sin que pudiera afirmarse, en ningún caso, la existencia de una inactividad ante tales denuncias por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León. Todas las denuncias dieron lugar a los correspondientes expedientes sancionadores, siendo todos ellos resueltos con la imposición de una sanción por la comisión de la infracción consistente en la falta de vigilancia y control sobre animales vivos, tipificada en el art. 55.2 de la Ley 6/1994, de 9 de mayo, de Sanidad Animal.

En las dos primeras resoluciones la infracción administrativa cometida se consideró grave y la sanción pecuniaria impuesta en cada una de ellas fue de 601,02 €. Por su parte, en las dos últimas la conducta infractora se calificó de leve y la multa económica fue, respectivamente, de 300 €.

Por otro lado, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León informó que la última de las denuncias presentadas en relación con un presunto tratamiento inadecuado de un cadáver de un animal sería también adecuadamente tramitada cuando le correspondiese por su registro de entrada.

Ahora bien, procede indicar que, a juicio de esta Procuraduría, en las dos últimas resoluciones sancionadoras adoptadas no se tuvo en cuenta debidamente la circunstancia de la reincidencia en la comisión de la conducta infractora por la que venía siendo sancionado el ganadero. En este sentido, no debe olvidarse que uno de los objetivos del ejercicio de la potestad sancionadora de las administraciones públicas es reprimir adecuadamente las acciones contrarias al Ordenamiento jurídico-administrativo con la finalidad de evitar su reiteración. Tal finalidad no estaba siendo conseguida en los

procedimientos de referencia. Las normas de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, recogen entre los principios de la potestad y del procedimiento sancionador el de proporcionalidad de las sanciones administrativas, y dentro del mismo, en concreto, la graduación de tales sanciones. Se recoge expresamente este principio en el art. 131, cuyo apartado tercero identifica, sin ánimo exhaustivo, los criterios que deben ser considerados en la graduación de las sanciones, tanto en su determinación normativa como en su imposición por la administración pública. Entre tales criterios, se incluye el de la reincidencia, definida como la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme.

Poniendo en relación lo hasta aquí señalado con la cuestión planteada en la queja, cabe señalar, en primer lugar, que la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León, establece en su art. 55 el listado de conductas infractoras en este sector material. Entre tales conductas se incluye, en su número 2, la ausencia de vigilancia y control sobre los animales, infracción por la que había sido sancionado el autor hasta en cuatro ocasiones. La tipificación de la acción señalada se reitera en el art. 179.1.4.2 del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal.

El art. 54 de la citada Ley describe los criterios que deben ser tenidos en cuenta en el momento de calificar la infracción de que se trate como leve, grave o muy grave, incluyendo entre tales criterios la reincidencia.

La colaboración reglamentaria en este ámbito, se realiza, a los efectos de calificar las infracciones, en el art. 179 del precitado Decreto. En concreto, en el punto 2.3 del citado precepto, se señala que las acciones u omisiones contempladas en los apartados 1.3 y 1.4. del mismo artículo (entre las cuales se encuentra, como hemos visto, la falta de vigilancia y control sobre los animales) son infracciones graves cuando el infractor hubiera sido sancionado por resolución firme debido a la misma falta al menos una vez en el año anterior al inicio del expediente sancionador.

Esta previsión no fue aplicada en las resoluciones sancionadoras adoptadas con fechas 20 de septiembre de 2004 y 18 de enero de 2005, en las cuales la infracción cometida fue calificada como leve, cuando en el año anterior había sido sancionado en dos ocasiones por la misma falta. En consecuencia, aunque el daño cometido o el riesgo fuera menor en el caso de las dos últimas infracciones cometidas, la aplicación del precepto citado exigía que las mismas hubieran sido calificadas como graves y no como leves, como de hecho ocurrió.

Sin embargo, a juicio de esta Institución, la irregularidad detectada no era de entidad suficiente como para calificar tales resoluciones punitivas como nulas de pleno derecho ni para motivar el inicio de alguno de los procedimientos revisores de los actos administrativos previstos en el Ordenamiento jurídico. Fue por este

motivo por el que en la Resolución formulada se requirió a la Consejería de Agricultura y Ganadería para que en el supuesto de que se formularan nuevas denuncias en relación con la falta de control y vigilancia de los animales cuya titularidad correspondiese al autor, se considerase adecuadamente la circunstancia de la reincidencia en la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 266/1988, de 17 de diciembre. Dicha resolución fue aceptada por el órgano autonómico.

La queja **Q/1067/05** fue archivada tras apreciar la inexistencia de irregularidad al tratarse de un procedimiento sancionador en el que los hechos que habían dado lugar al mismo habían sido asumidos por el propio infractor y en el que no quedó acreditada, tras recibir la oportuna información de la Consejería de Agricultura y Ganadería, la vulneración de principio sancionador alguno. Es más, en el presente procedimiento el organismo autonómico, apreciando las circunstancias concurrentes al caso, había impuesto una sanción inferior a la que pudiera haber correspondido de no haber empleado el principio general *in dubio pro reo*.

## 2.2. Ordenación de recursos agropecuarios locales

La gestión de los pastos es otra de las problemáticas que han dado origen a un mayor número de quejas en el presente año dada la complejidad de la Ley 1/99, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y su Reglamento regulador (Decreto 307/1999, de 9 de diciembre). La dificultad también proviene de la existencia de órganos, como son las Juntas Agropecuarias Locales, cuya naturaleza jurídica da lugar a ciertos equívocos en los agricultores y ganaderos.

Siete de las quejas presentadas ante esta Institución dieron lugar a las pertinentes Resoluciones. Concretamente, las referenciadas con los números **Q/1267/04**, **Q/1268/04**, **Q/1269/04** y **Q/1334/04** se referían a la disconformidad de sus autores con las Resoluciones adoptadas por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia sobre exclusión del régimen de ordenación común de pastos en el término municipal de La Pernía, provincia de Palencia. Los interesados manifestaban, asimismo, el incumplimiento por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de la obligación legal de resolver citando, además de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, una serie de normas legales que consideraban aplicables al procedimiento.

Solicitada información, se remitió por la Consejería de Agricultura y Ganadería informe en el cual se hacían constar, entre otros, los siguientes extremos en relación con la cuestión:

*“(…) Ni en el art. 35, ni en ningún otro precepto del Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales, ni en la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras se fija el plazo máximo en el que se debe notificar la resolución expresa del procedimiento de exclusión de fincas del régimen de ordenación común de pastos. El art. 35 únicamente determina el plazo que tiene la Junta Agropecuaria Local para remitir al Servicio Territorial la solicitud y el informe (diez días) y el plazo que tiene el Jefe del Servicio Territorial para dictar la resolución una vez recibida la solicitud y a la vista del informe (un mes).*

*En consecuencia, se debe aplicar lo dispuesto en el art. 42.3 de la Ley 30/1992 (en la redacción dada por la Ley 4/1999), según el cual, cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo se cuenta, en los procedimientos iniciados a instancia de parte, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.*

*Aún contando como fecha inicial la de presentación de la solicitud en el Registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, en ninguno de los cuatro expedientes ha transcurrido el plazo máximo de tres meses para notificar la resolución expresa. Así queda acreditado en los expedientes en la manera que se ha expuesto en el punto anterior.*

*En cuanto a los motivos de la denegación de exclusión del régimen de ordenación común de pastos o de demorar la decisión a adoptar respecto a determinadas fincas incluidas en las solicitudes, hay que señalar lo siguiente:*

*- Las solicitudes de exclusión se amparan en el supuesto del art. 21.3.b) de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, que hace referencia a las praderas naturales y artificiales, ya sean de carácter permanente o temporales. Los solicitantes alegan en sus instancias que todos los terrenos cuya exclusión solicitan son praderas y prados naturales.*

*- Ni en la Ley 1/1999, de 4 de febrero, ni en su Reglamento de desarrollo (aprobado por Decreto 307/1999, de 7 de diciembre), se definen las praderas naturales y las artificiales.*

*En consecuencia, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia, con el fin de garantizar la objetividad de las resoluciones ha optado por acudir a los datos que constan en el catastro, que es un instrumento técnico y público en el que se clasifican los cultivos de las fincas rústicas, de manera que en los expedientes objeto de informe sólo se han excluido aquellas fincas cuyo cultivo está clasificado como prados o praderas (…)*”.

A la vista de lo informado, se procedió a analizar la

corrección jurídica de las resoluciones de exclusión del régimen de ordenación común de pastos, partiendo de la posible existencia de una estimación presunta de las solicitudes con anterioridad a la resolución expresa de las mismas. Para ello hubo de acudir al art. 43.2 de la Ley 30/1992, según el cual pueden entenderse estimadas por silencio administrativo las solicitudes de los ciudadanos en todos los casos, una vez superado el plazo máximo establecido para la resolución expresa del correspondiente procedimiento sin que ésta haya tenido lugar, salvo cuando una norma con rango de Ley o una norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. El precepto establece como salvedades los casos en que las solicitudes supongan ejercicio del derecho de petición y aquéllas cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.

El apartado tercero del art. 43 de la Ley citada, dispone que la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, tal y como ratifica distinta Jurisprudencia del Tribunal Supremo que fue citada en la Resolución.

Asimismo fue mencionada la doctrina del Tribunal Supremo que perfila los requisitos que deben ser cumplidos para que pueda entenderse que se produce la estimación presunta de una solicitud, a saber:

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

Analizada la concurrencia de los citados elementos en los procedimientos administrativos que dieron lugar a la queja, esta Institución llegó a las siguientes conclusiones:

- Que las solicitudes de exclusión de fincas presentadas era real y posible, puesto que la misma se encontraba prevista expresamente tanto en el art. 21 de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras, como en los arts. 34 y 35 del Decreto 307/1999, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales.

- Que las peticiones formuladas podían considerarse como completas dado que en las mismas constaban, como exige el art. 35 del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, los datos que permitían identificar las fincas objeto de exclusión de pastos, linderos,

superficie y el motivo de la exclusión. Así mismo, las solicitudes en cuestión fueron completadas, con posterioridad a su presentación, con el informe emitido por la Comisión de Pastos de la Junta Agropecuaria Local de San Juan de Redondo.

- Que no concurría ningún tipo de vicio procedimental que pudiera oponerse por la Administración autonómica para alegar la ausencia de producción de la exclusión pedida por silencio positivo.

Las mayores dudas que se le plantearon a esta Procuraduría fueron acerca de la presencia del cuarto requisito señalado (superación del plazo temporal previsto para la resolución expresa de las solicitudes).

Para identificar el citado plazo, la Administración autonómica acudió al plazo temporal de tres meses previsto, con carácter general, en el art. 42.3 de la Ley 30/92 para los supuestos en los cuales no existe una previsión específica al respecto.

Sin embargo, esta Procuraduría consideró que sí existía esa previsión específica en el apartado 4 del art. 35 del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, al señalar que: "El jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, recibida la solicitud, y a la vista del informe, dictará resolución motivada en el plazo de un mes." Fue por ello por lo que concluyó que el citado precepto establecía que el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería correspondiente disponía del plazo de un mes para resolver expresamente, una vez presentada ante el mismo la solicitud de exclusión junto con el informe de la Comisión de Pastos de la Junta Agropecuaria Local.

Examinadas las circunstancias concurrentes en las quejas de referencia y la documentación obrante en esta Procuraduría resultó que cuando fueron resueltas expresamente las solicitudes había transcurrido el referido plazo de un mes.

Por tanto, habiéndose formulado debidamente las solicitudes de exclusión en cuestión y habiendo transcurrido el plazo máximo de un mes establecido para resolver expresamente, a juicio de esta Procuraduría, se produjo la estimación presunta en su totalidad de las citadas solicitudes.

En definitiva, en los cuatro supuestos planteados en las quejas, se habían adoptado resoluciones administrativas tardías contrarias parcialmente al reconocimiento presunto de la exclusión del régimen de ordenación común de pastos de las fincas incluidas en las solicitudes de los propietarios en cuestión, lo cual debía ser corregido a través de la estimación de los recursos presentados por éstos. Todo ello sin perjuicio de la posible revisión de las decisiones que finalmente se adoptasen, a la vista de la posible disconformidad de su contenido con la normativa reguladora de la ordenación de los recursos agropecuarios en Castilla y León.

Fue por ello por lo que esta Institución procedió a notificar a la Consejería de Agricultura y Ganadería resolución en la que se proponía:

*"Primero.- Estimar los recursos de alzada presentados por los autores de la queja frente a las resoluciones adoptadas por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia, confirmando el reconocimiento presunto de sus solicitudes de exclusión de fincas del régimen común de ordenación de pastos.*

*Segundo.- En el supuesto de que esa Administración autonómica considere que algunas de las fincas cuya exclusión se debe reconocer no cumple los requisitos previstos para ello en la normativa reguladora de la ordenación de los recursos agropecuarios de Castilla y León, iniciar el procedimiento de revisión que corresponda de las decisiones adoptadas".*

Esta resolución fue rechazada por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

La queja **Q/876/05** tiene como objeto la disconformidad de su autor con las resoluciones adoptadas en dos expedientes sancionadores tramitados por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora por infracciones en materia de ordenación de recursos agropecuarios locales. El reclamante argumentaba que los hechos que dieron lugar a la incoación y resolución de tales expedientes eran falsos.

A tales efectos fue requerida de la Administración autonómica información acerca de la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores antes citados, adjuntando una copia de las actuaciones obrantes en los mismos y, en especial, de los elementos probatorios de la efectiva comisión de las infracciones administrativas sancionadas.

Recibida la misma, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto a esta Institución que, según la información recibida de la Unidad de Régimen Jurídico del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, resultaba la existencia de dos procedimientos sancionadores.

El primero de ellos se había iniciado a petición de la Junta Agropecuaria local por el impago del precio de los pastos de los que el autor de la queja había resultado adjudicatario. En la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador el interesado no formuló alegaciones, si bien presentó recurso de alzada contra la resolución aportando documentación al efecto. Éste fue desestimado al negarse valor probatorio al documento que acompañaba al escrito de interposición y por haberse comprobado que el ingreso efectuado era inferior a la cantidad adeudada, habiendo concurrido además a la adjudicación directa de los pastos aceptando las hectáreas adjudicadas, el precio a pagar por ellas y, en definitiva, al no presentar ningún documento por el que se opusiera al reparto realizado. Examinados los datos obrantes en esta Procuraduría y la normativa aplicable,

esta Institución entendió que ninguna irregularidad concurría en la tramitación de este expediente sancionador.

A conclusión distinta se llegó en el segundo de los sancionadores. Éste fue incoado sobre la base de la denuncia remitida por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago y al interesado se le imputaba aprovechar pastos que no le habían sido adjudicados. Tras la notificación del Pliego de Cargos, el autor de la queja formuló alegaciones negando los hechos imputados y adjuntando una fotocopia del escrito dirigido al Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, en el que manifestaba su disconformidad con el reparto de los pastos y la clasificación de los mismos. Dichas alegaciones fueron desestimadas tras la ratificación del órgano denunciante. Ulteriormente el reclamante, haciendo uso de su derecho, formuló alegaciones a la Propuesta de Resolución negando de nuevo los hechos y argumentando la falta de pruebas de la Junta Agropecuaria Local, a la que a su vez había denunciado por presunta falsificación de documentos públicos, adjuntado copia de la denuncia así como de la citación efectuada por el Juzgado de Instrucción de Zamora. Una vez dictada la Resolución por la que se ponía fin al procedimiento, el interesado interpuso recurso de alzada contra esta última. Asimismo esta Institución fue informada de que el recurso se encontraba pendiente de resolución.

Examinada por esta Procuraduría la información proporcionada y estudiada en profundidad la cuestión, se llegó a la conclusión de que en la tramitación del expediente se había vulnerado el principio de presunción de inocencia que debe regir cualquier procedimiento sancionador al no existir prueba de cargo suficiente para imponer la sanción al autor de la queja. Se concluyó en tal sentido partiendo de la premisa impuesta por el art. 24 del Texto Constitucional regulador del principio de presunción de inocencia que rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetado en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales o administrativas, puesto que ambas son manifestaciones del ejercicio de una potestad punitiva. El mismo ha sido recogido en el art. 137 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, quien ordena los principios que deben regir tanto la potestad como el procedimiento sancionador en el ámbito administrativo.

El contenido esencial del derecho a la presunción de inocencia implica la absoluta necesidad de que toda sanción, penal o administrativa, esté sustentada en una actividad probatoria de cargo o incriminadora de la conducta ilícita reprochada, de forma que el derecho queda lesionado cuando la condena no se fundamenta en dicha actividad probatoria que constituye una condición ineludible en orden a desvirtuar la presunción de inocencia.

En este sentido, considera esta Procuraduría que dicha condición no se había cumplido en modo alguno en el

supuesto del procedimiento sancionador que nos ocupa, al no constar en el expediente elementos probatorios suficientes para considerar probada la efectiva concurrencia de los hechos cuya comisión se atribuía al autor de la queja.

Así, como único elemento probatorio de la comisión de los hechos ilícitos en cuestión se aportaba la petición motivada formulada por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago, y la ratificación de la misma.

Por el contrario, la persona sancionada había negado a lo largo de todo el procedimiento la veracidad de tales hechos y había afirmado la inexistencia de prueba objetiva alguna que acreditara la realidad de los mismos.

A juicio de esta Procuraduría, no estaba justificado considerar prevalente la petición de iniciación de procedimiento sancionador formulada por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago a las alegaciones del presunto infractor, a los efectos de tener por probados unos hechos concretos en un procedimiento de naturaleza sancionadora. Y resultaba palmario que, por motivos obvios, a aquella petición no se le podía conceder el valor probatorio atribuido por el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a los documentos públicos expedidos por funcionarios públicos a quienes se reconozca la condición de autoridad sobre hechos que habían sido constatados personalmente por ellos.

La petición formulada por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago, con virtualidad suficiente para motivar la incoación de un procedimiento sancionador, debió generar el desarrollo, en el marco del citado procedimiento, de una actividad probatoria dirigida a constatar la realidad de los hechos denunciados, máxime cuando, según la propia petición de iniciación del procedimiento, aquéllos se producían de una forma continuada.

Por el contrario, no se acordó de oficio por el instructor del procedimiento la apertura de una fase en la cual se desarrollara una actividad probatoria, encaminada a la verificación de la realidad de los hechos denunciados por un funcionario público o la práctica de alguna prueba testifical que pudiera añadir al procedimiento un nuevo relato de los hechos, además del ya realizado por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago.

La inexistencia de la actividad probatoria señalada determinaba la ausencia de destrucción de la presunción de inocencia y, en consecuencia, la nulidad de pleno derecho de la Resolución sancionadora antes citada.

En estos términos fue dictada la resolución de esta Institución que requería al órgano autonómico para estimar el recurso del reclamante. Ésta no fue aceptada.

En el expediente **Q/280/05** se aludía al impago del precio de los pastos gestionados por la Junta Agropecuaria Local de Domingo García, provincia de Segovia. Esta cuestión, con carácter general, ya fue objeto de

investigación con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/1313/02**. Tras la tramitación de este último se había puesto de manifiesto por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia que se iban a llevar a cabo los trámites oportunos para el debido pago de los pastos y que, posiblemente, tal tramitación estaría concluida antes de la finalización del año 2003. Sin embargo, en el momento de interposición de la queja de 2005, ninguna solución se había dado al problema.

A tal efecto fue solicitada información a la Consejería de Agricultura y Ganadería sobre la forma de aprovechamiento de los pastos gestionados por la Junta Agropecuaria Local de Domingo García sometidos a ordenación común, sobre el seguimiento realizado por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia de los pagos controvertidos y, en su caso, sobre las actuaciones adoptadas dirigidas a verificar si concurrían las circunstancias necesarias para la incoación y tramitación de un procedimiento sancionador por impago del precio de los pastos.

A esta petición se respondió señalando que la Junta Agropecuaria Local de Domingo García no cumplía con su obligación de distribuir el precio de los pastos entre los titulares de explotaciones agrícolas en cada campaña pero que, encontrándose dentro de un periodo transitorio de adaptación desde su constitución como Junta Agropecuaria Local había empezado a gestionarlo. Que había realizado una liquidación de años atrasados y estaba realizando conforme a su sistema de gestión, los nuevos pagos. Y por último, y en cuanto a las actuaciones adoptadas dirigidas a verificar si concurrían las circunstancias necesarias para la incoación y tramitación de un procedimiento sancionador por impago del precio de los pastos, que el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia había requerido información en reiteradas ocasiones haciendo un seguimiento de la tramitación de la organización de la gestión del precio de los pastos llevados a cabo por la Junta Agropecuaria Local llegando a tener conocimiento del pago de los años 1996-2000 y de la voluntad de una puesta al día inmediata.

Asimismo se señalaba que las competencias atribuidas al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de cada provincia en materia de recursos agropecuarios locales, se recogen en el art. 14 de la Ley 1/1999, que remite al Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales, aprobado por el Decreto 307/1999, sin que se otorgue ninguna facultad de control sobre la gestión ordinaria del cobro de los precios de los pastos que se atribuye directamente a la junta agropecuaria local, en los arts. 44 y ss de la Ley 1/1999. En este sentido, se ponía de manifiesto en el informe remitido que la única facultad conferida por la Ley al Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de cada provincia era la incoación de los expedientes sancionadores por la comisión de infracciones a lo dispuesto en la Ley y en el Reglamento pero

que las circunstancias concurrentes no aconsejaban tal solución, que implicaría la pérdida de la función de prevención que debe acompañar a toda potestad sancionadora. Esta pérdida conllevaría asimismo que los miembros de la Junta Agropecuaria Local, que sin ningún ánimo de lucro gestionan los recursos agropecuarios locales, fueran sancionados lo que originaría, a su vez y en último extremo, su dimisión quedando los recursos agropecuarios locales y demás negocios agrarios sin gestión alguna.

Estudiada la información remitida y el caso concreto, se dictó resolución por parte de esta Institución en la que, haciendo hincapié en la naturaleza jurídico-privada de las Juntas Agropecuarias Locales y en la necesaria tutela que sobre las mismas tienen las Cámaras Agrarias Provinciales, se instaba a la Comunidad Autónoma a *“adoptar las actuaciones oportunas para, a través de la Cámara Provincial Agraria de Segovia, asesorar y tutelar adecuadamente a la Junta Agropecuaria Local de Domingo García con la finalidad de garantizar la distribución cada campaña del precio de los pastos gestionados por aquélla, una vez realizadas las deducciones y detracciones correspondientes, entre los titulares de explotaciones agrícolas, en proporción a sus respectivas superficies y aprovechamientos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 46 de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de ordenación de los recursos agropecuarios locales y de la tasa por aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras”*. Esta resolución fue aceptada.

El expediente **Q/748/04** se refería a la disconformidad de su autor con la forma en la cual se llevaba a cabo por el Ayuntamiento de Casarejos la adjudicación de pastos comunales entre los vecinos. Según manifestaciones del autor de la queja, algunos propietarios no recibieron pastos en el año 2003 por no haber pagado los correspondientes al año anterior sin que esto fuera cierto. Continuaba señalando que, en el año 2004, tampoco habían recibido la adjudicación a la que, en principio, tenían derecho. Por último, indicaba que en los terrenos comunales de la localidad existía ganado caballar cuya titularidad no correspondía a ninguno de los vecinos del pueblo.

A la vista de lo informado, procedía determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Casarejos en la adjudicación y gestión de los pastos integrantes de las fincas denominadas Dehesa Municipal y El Cerrillo. De los informes antes transcritos, parecía desprenderse una confusión entre dos conceptos diferentes: los pastos de ordenación común y los pastos comunales. Definidos unos y otros según la normativa vigente y determinado su régimen de aprovechamiento, se precisó que el aprovechamiento comunal de los pastos cuya titularidad corresponda a las entidades locales se llevará a cabo por todos los vecinos, no debiendo existir, consecuentemente, una contraprestación económica por el citado

aprovechamiento. En consecuencia, que todos los vecinos por el hecho de serlo eran 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.

En definitiva, que no procedía 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.

Se precisó, no obstante, que de conformidad con lo dispuesto en el art. 77 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local y 99 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, podrá fijarse, en casos excepcionales y previo Acuerdo municipal, una cuota anual a abonar por 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 tanto, se concluyó que el ente local requerido, como organismo competente en la materia, debía garantizar que el ganado de todos los vecinos de la localidad tuviera acceso al aprovechamiento de pastos comunales de su término municipal, con el límite impuesto por la adecuada conservación de los recursos de aquél. Únicamente en el supuesto en el que, garantizado este aprovechamiento, existieran pastos sobrantes podría procederse a la enajenación mediante subasta de los mismos.

Así mismo, se indicó que el aprovechamiento común correspondía a todos los vecinos sin contraprestación económica alguna, salvo aquellas cantidades cuyo abono hubiera sido acordado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación con la finalidad de compensar los gastos originados por la custodia, conservación y administración de los bienes en cuestión.

Por todo ello se dictó resolución en los siguientes términos:

*“Primero.- Garantizar el derecho de todos los vecinos del término municipal de Cascarejos a participar en el aprovechamiento común de los pastos comunales del municipio en orden al sostenimiento de su ganado, sin que por ello les pueda ser exigida, con carácter general, una contraprestación económica distinta de aquella que vaya dirigida a sufragar la custodia, conservación y administración de aquéllos.*

*Segundo.- Con tal finalidad, adoptar un acuerdo expreso en el cual conste el número e identificación de los vecinos que participen en aquel aprovechamiento para el sostenimiento del ganado propio, así como el número cabezas de ganado de cada uno de ellos que podrán pastar en las fincas de naturaleza comunal.*

*Tercero.- Adoptar, si existieran gastos de custodia, conservación y administración de las fincas indicadas, un acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 77 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes y 99 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, estableciendo la cuota anual que los vecinos deben abonar en orden a garantizar la compensación de aquéllos”.*

En este epígrafe conviene reseñar también algunas quejas interpuestas pero que fueron archivadas por inexistencia de irregularidad. Como el expediente **Q/907/05**, referido a la disconformidad de su autor con la actual gestión del patrimonio de la Junta Agropecuaria Local de Espino de la Orbada así como al trato irregular otorgado a uno de los vocales de su órgano rector. El archivo de ésta y otras quejas (**Q/1034/05** o **Q/1024/05**) tiene su origen en la propia naturaleza jurídica privada de las Juntas Agropecuarias Locales lo que determina la imposibilidad de actuación de esta Procuraduría.

La queja **Q/1345/05** también fue cerrada por inexistencia de irregularidad al no existir actuación administrativa fiscalizable por esta Institución.

Por su parte la queja **Q/604/05** tenía como objeto la disconformidad que el autor de la misma manifestaba con la denegación de su exclusión del régimen de pastos que él mismo había solicitado. De la información proporcionada por la Consejería de Agricultura y Ganadería resultó que el interesado era copropietario en régimen de comunidad ordinaria con un hermano suyo sin que se hubiera acreditado ni la autorización por parte de éste para la gestión de sus intereses ni que el reclamante ostentase la representación de aquél. Requerido a tal efecto por el órgano autonómico, con apercibimiento de tenerle por desistido en la solicitud de conformidad con lo recogido en el art. 71 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, éste no cumplimentó el trámite, por lo que se dictó resolución en tales términos. En consecuencia, se produjo el archivo de la queja por inexistencia de irregularidad.

### 3. DENOMINACIONES DE ORIGEN

Una única queja que ha tenido entrada en esta Institución relativa al tema de las denominaciones de origen tenía su causa en la aprobación por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y el Vino.

El autor de la queja **Q/1029/05** refería el deseable cambio en el nivel de protección de los vinos de mesa originarios de la comarca vitivinícola de Medina del Campo, a la vista de la nueva Ley reguladora de la materia. En concreto, manifiesta su disconformidad, entre otros extremos, con la ausencia de referencia alguna a estos vinos en la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y el Vino de Castilla y León, a diferencia de lo que ocurre con algunas categorías de vinos de calidad con indicación geográfica (Disposición Transitoria

Segunda de la Ley citada). Tras la solicitud de información no se observó la existencia de irregularidad alguna.

#### 4. AYUDAS

##### 4.1. Ayudas agrícolas y ganaderas

El Derecho Agrario ha sufrido una importante evolución en su propia naturaleza jurídica pasando de ser considerado una rama del Derecho privado a tomar carta de naturaleza el llamado Derecho Administrativo Agrario. Esta evolución proviene no sólo de su constitucionalización a través de preceptos como el art. 130 sino también como consecuencia de su europeización, sobre todo, en el ámbito económico. Como ha señalado algún autor, “no en vano la Política Agraria Común (PAC) es la primera de las políticas comunitarias como prueba la carga financiera que supone para el presupuesto de la Unión y el volumen de legislación derivada que exige del Consejo y la Comisión”.

A diferencia de lo ocurrido el año pasado sólo en una ocasión esta Procuraduría ha constatado la existencia de irregularidad. Así lo ha hecho en el expediente **Q/737/04**. El mismo versaba sobre la disconformidad del autor de la queja con la inclusión de parcelas de titularidad de la Junta Vecinal de San Pelayo del Páramo, término municipal de Villazala (provincia de León), en la Solicitud única de ayudas integradas dentro de la PAC correspondiente a los años 2001, 2002 y 2003, presentada por un particular.

Fue solicitada información a la Consejería de Agricultura y Ganadería sobre la forma en la cual se acreditó la titularidad de las fincas en las solicitudes únicas presentadas; las actuaciones de comprobación llevadas a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería y los efectos de la inclusión de tales fincas en la resolución de las solicitudes adoptada por la Administración autonómica.

La Administración autonómica cumplimentó el trámite contestando en los siguientes términos:

*“...la normativa comunitaria define como titular de la explotación, al productor agrario individual, persona física o jurídica o agrupación de personas físicas o jurídicas cuya explotación agraria se halle en el territorio de algún estado miembro. Sin embargo, no entra en disquisiciones o precisiones sobre la forma en la cual se debe acreditar la titularidad de las parcelas al solicitar las ayudas integradas dentro de la PAC, ni tampoco sobre quién tiene que pedir la ayuda en los casos en que media un contrato de uso o tenencia de la tierra.*

*No obstante, si con motivo de los controles realizados por esta Administración, se detectara una doble petición de ayudas sobre la misma superficie, deberán ser las partes las que acrediten, como mejor proceda, su*

*derecho de uso o, en otros términos, su condición de titular de la explotación.*

*En cuanto a las actividades de investigación de la propiedad se han cumplido las prevenciones establecidas en las Ordenes reguladoras de las Ayudas procediendo a la “realización de un cruce informático con la base oficial del catastro de rústica. Posteriormente, se realizaron otros cruces informáticos, segundo control administrativo y posteriormente el control de verificación, para evitar la concesión de dobles ayudas por una misma superficie. Una vez realizados estos controles en los citados expedientes no se constataron duplicidades en las parcelas objeto de este informe”.*

En el año 2001 el particular no percibió ninguna ayuda al sobrepasar la carga ganadera máxima, pese a haber incluido las fincas titularidad de la Junta Vecinal en la superficie forrajera declarada. Sin embargo en el año 2002 la superficie forrajera total declarada por el solicitante le permitió justificar la carga ganadera en ese año. Luego, la inclusión de las parcelas de la Junta Vecinal de San Pelayo del Páramo resultó imprescindible para la percepción de la totalidad de la Indemnización compensatoria a las explotaciones agrarias en zonas desfavorecidas del año 2002. Lo mismo ocurrió en el año 2003, en el que la inclusión de las citadas parcelas fue determinante para recibir la Indemnización citada.

En atención a esta información, se dictó resolución en orden a:

*“Primero.- Realizar los controles administrativos necesarios para verificar la realidad del aprovechamiento, desde el año 2002, de las parcelas cuya titularidad corresponde a la Junta Vecinal de San Pelayo, término municipal de Villazala (provincia de León) por el ganado de D. XXX, así como la existencia del título jurídico habilitante para llevar a cabo dicho aprovechamiento.*

*Segundo.- En el supuesto de confirmarse los extremos denunciados por la Junta Vecinal citada, proceder al reintegro de las indemnizaciones compensatorias concedidas al antes citado en los años 2002 y 2003, previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, y determinar la carga ganadera para la campaña agrícola 2004/2005 de la explotación agraria del solicitante sin computar las mismas”.*

La resolución tenía como fundamento el siguiente:

En el ámbito de la Política Agrícola Común, la legislación comunitaria ha previsto para varias producciones agrarias, distintos sistemas de ayudas económicas directas, de las cuales son beneficiarios los titulares de las explotaciones o los productores agrícolas. Una de estas ayudas es la indemnización compensatoria para agricultores cuyas explotaciones se encuentren en zonas desfavorecidas.

Este concreto tipo de ayuda agrícola se encuentra previsto en el Capítulo V del Reglamento (CE) n.º 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), norma complementada por el Reglamento (CE) n.º 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999.

En el ámbito estatal la ayuda citada se encuentra regulada por el RD 3482/2000, de 29 de diciembre, que regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas.

Por último, en Castilla y León la ayuda en cuestión viene siendo regulada y convocada anualmente mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería. La última de ellas, para la campaña agrícola 2004/2005, fue la Orden AYG/1989/2004, de 30 de diciembre.

El cuerpo normativo identificado regula una ayuda dirigida a los agricultores titulares de explotaciones agrarias que se encuentren ubicadas en zonas desfavorecidas. A los efectos que aquí interesan, la explotación agraria para la que se solicita la indemnización compensatoria no debe superar una determinada carga ganadera, para cuyo cálculo resulta imprescindible el cómputo de la superficie forrajera de la explotación.

En este sentido, el art. 2.1 del RD 3482/2000, de 29 de diciembre, antes citado, define la explotación agraria como “el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria (...)”.

Por su parte, las Órdenes autonómicas reguladoras de la indemnización compensatoria, definen la superficie forrajera, a estos efectos, como “las parcelas agrícolas de la explotación, incluidas las partes de las parcelas agrícolas utilizadas en común, que estén disponibles todo el año civil para la cría de bovinos, ovinos, caprinos y equinos” (art. 34 e) de la Orden AYG/1989/2004, de 30 de diciembre, que reitera la definición de las Órdenes anteriores, de 26 de diciembre de 2001 y 2 de diciembre de 2002, también de la Consejería de Agricultura y Ganadería).

Entre las superficies forrajeras que se pueden considerar como tierras de pastoreo se encuentran los prados naturales definidos como aquella superficie con cubierta herbácea natural (no sembrada) que se puede aprovechar directamente por el ganado.

En consecuencia, parece evidente que, a estos efectos, la superficie forrajera que se considere integrada en la explotación agraria será aquella que puede ser aprovechada por el ganado de su titular en virtud de cualquier título jurídico (propiedad, arrendamiento, precario o aprovechamiento común, en este último caso, con las peculiaridades que se prevé en la normativa para su cómputo).

A juicio de esta Procuraduría, con carácter general para todas las ayudas comunitarias agrícolas, es el

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

Lo anterior aplicado al supuesto que nos ocupa implica que sólo deben ser computadas como superficies forrajeras de una explotación agraria, a los efectos de determinar su carga ganadera, aquéllas que son aprovechadas por el ganado de la explotación en virtud de cualquier título jurídico válido en derecho.

La interpretación expuesta por la Consejería de Agricultura y Ganadería en su informe, según la cual la normativa comunitaria no impone verificar el título que ampara el derecho al aprovechamiento de la superficie para la que se solicita la ayuda, no puede conducir, a nuestro juicio, a mantener que, aun en el caso de constar a la administración la ausencia de aquél, esta circunstancia no sea relevante a la hora de conceder o denegar la ayuda.

Afirmar que, en un supuesto como el que nos ocupa, el único control que debe llevar a cabo la Consejería de Agricultura y Ganadería es aquel dirigido a evitar la duplicidad en la declaración de las parcelas, es eliminar la virtualidad del requisito de la carga ganadera, puesto que el agricultor puede garantizar su cumplimiento incluyendo en su solicitud las superficies forrajeras necesarias para ello, aunque su única relación con las mismas sea la de conocer su identificación y su ausencia de inclusión en otras solicitudes de ayuda económica.

Lo hasta aquí señalado tiene su reflejo en el supuesto planteado en la queja, donde un solicitante de la indemnización compensatoria incluyó en su solicitud parcelas cuyo aprovechamiento por su ganado, ni había quedado acreditado que se encontrase amparado por ningún título jurídico, ni tiene lugar en la realidad, según lo afirmado ante esta Procuraduría por representantes de la Junta Vecinal.

Conocido suficientemente este dato por la Administración (por haber sido puesto de manifiesto reiteradamente por la Entidad local menor), aquélla no podía escudarse en una interpretación dudosa de la normativa comunitaria para mostrarse indiferente y provocar una indefensión al legítimo titular de las parcelas, quien ve como no puede evitar que una persona que no las aprovecha, ni posee derecho alguno para hacerlo, se vea beneficiado económicamente en la forma que antes ha sido expresada.

Por el contrario, una vez puesto de manifiesto a la Administración autonómica que las superficies forrajeras declaradas no pueden ser consideradas como integrantes de la explotación agraria del solicitante, se deben adoptar, a juicio de esta Institución, las medidas oportunas en el ejercicio de su función de verificación real del cumplimiento de las condiciones establecidas

para la concesión de la ayuda.

En concreto, se debía verificar fehacientemente que el solicitante no tiene derecho alguno al aprovechamiento de las parcelas y que éste, en realidad, no tiene lugar. En el supuesto de confirmarse estos extremos, esta constatación tendría efectos tanto en relación con las ayudas ya concedidas en los años 2002 y 2003, como en la solicitada para la campaña 2004/2005.

En los dos primeros casos, la constatación anterior revelaría que en las solicitudes de indemnización compensatoria que nos ocupan se habían incluido declaraciones que no respondían a la realidad. En concreto, las relativas a la inclusión de unas superficies forrajeras que no eran aprovechadas por el ganado del solicitante, no disponiendo, además, de título jurídico habilitante para ello.

Concurriría, por tanto, la causa de reintegro de subvenciones prevista en el art. 37 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (artículo que tiene carácter básico según su Disposición Final Primera). Esta Ley se aplica a los procedimientos de concesión y control de subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea, con carácter supletorio a las normas comunitarias aplicables y nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas (art. 6, también de carácter básico).

En consecuencia, en el caso de confirmarse la causa anterior, debía procederse al reintegro de las indemnizaciones compensatorias concedidas al antes citado en los años 2002 y 2003, previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo.

Por su parte, respecto a la solicitud de indemnización compensatoria presentada para la campaña agrícola 2004/2005, las parcelas en cuestión, en el caso de confirmarse la ausencia de aprovechamiento y de título jurídico para el mismo, no debían ser computadas a los efectos de determinar la carga ganadera de la explotación agraria del solicitante.

En fin, consideró esta Procuraduría que la necesaria eficacia y celeridad en la gestión de las ayudas públicas, en este caso de carácter agrícola, y la finalidad del fomento de este tipo de actividad, no podía justificar la concesión de la ayuda a quien puede no cumplir los requisitos exigidos para ello en la normativa aplicable, sin llevar a cabo previamente las comprobaciones necesarias acerca de la efectiva concurrencia de los mismos.

La resolución fue rechazada por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En esta materia se interpusieron asimismo otras quejas que fueron archivadas al apreciar esta Institución ausencia de irregularidad. Así, **Q/1626/04** (sobre ayudas a la modernización de estructuras agrarias), el expediente **Q/2109/04** (relativo a la exigencia del requisito de edad para la obtención de ayudas agroambientales), la queja

**Q/2243/04** (atinente a la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria), **Q/2292/04** (relativa a la denegación de indemnización compensatoria) y el expediente **Q/129/05** sobre penalización en las ayudas directas en el marco de la Política Agraria Común, por incumplimiento del requisito agroambiental de no quemar rastrojos en la zona de Castilruiz (comarca de Ágreda, provincia de Soria).

#### 4.2. Ayudas al desarrollo local

A diferencia de lo ocurrido el año 2004, el ámbito de ayudas integradas dentro de las iniciativas comunitarias de desarrollo local Leader y Proder ha sido objeto de estudio, si bien esta Institución sólo ha apreciado irregularidad en una de las quejas resueltas.

La única resolución recaída tuvo lugar en el seno del expediente **Q/299/02**. La citada queja tuvo una complicada tramitación que vamos a intentar resumir, en la medida de lo posible. El autor de la misma hacía alusión a la obtención por parte del Ayuntamiento de Palazuelos de La Sierra (Burgos), de una subvención destinada a la ejecución de un proyecto para la ubicación de un Centro Etnográfico en Palazuelos de La Sierra. Según manifestaba el denunciante se había hecho un uso indebido de la ayuda al no destinarla a los fines que justificaron su concesión.

Solicitada la información oportuna de la Dirección General de Desarrollo Rural, ésta informó de la visita de técnicos dependientes del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos a la localidad de Palazuelos de la Sierra a fin de comprobar las inversiones. Con tal fin se visitaron cada uno de los elementos que aparecían en la memoria valorada y que venían reflejados en el contrato firmado entre el Grupo de Acción Local y el Ayuntamiento de Palazuelos de la Sierra.

Los técnicos hicieron constar en su informe que en las instalaciones no figuraba ni horario de apertura ni teléfono de contacto pero que encontraron una persona que les mostró las dependencias del centro y, posteriormente, el alcalde les acompañó en la visita. Tras ello hicieron una descripción técnica de todos y cada uno de los elementos que aparecían en la citada memoria.

En el citado informe se concluía que parte de las inversiones inicialmente contempladas no se habían llevado a cabo y que esta circunstancia no se había tenido en cuenta en la certificación del Grupo de Acción Local.

En sentido contrario a lo aquí expuesto se pronuncia el Grupo de Acción Local quien, en información a él solicitada, manifiesta el cumplimiento de todos los fines y la adecuada utilización de las inversiones.

Como consecuencia de la aplicación y estudio de la normativa aplicable a las líneas de ayuda LEADER II y del examen exhaustivo de la naturaleza jurídica de los Grupos de Acción Local en fecha 21 de marzo de 2005 se dictó resolución en la que establecía:

*“Que por parte del órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería se requiera, con la mayor brevedad posible, al Grupo de Acción Local, el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas y la exigencia del interés legal que resultare de aplicación desde el momento del pago de la ayuda, de conformidad con lo establecido en el art. 122.11.c) de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León y 40.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”.*

Enviada la citada Resolución, por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería se informa de la remisión de información tanto a la Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA como a la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Comisión Europea dado que en el expediente estaban implicados fondos comunitarios.

En marzo de 2005 se comunica a esta Institución por parte de la OLAF la admisión a trámite de la denuncia formulada por el autor de la queja. Asimismo, a requerimiento de esta Institución, se informa por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería en fecha 21 de julio del mismo año la imposibilidad de llevar a cabo actuación alguna en orden a la aclaración de puntos concretos de la respuesta que ofreció este mismo centro directivo respecto a la queja planteada, puesto que aún no se había remitido oficialmente el informe de control de la citada Oficina de Lucha contra el Fraude.

Por último, en fecha 16 de noviembre de 2005, la Consejería informa que ha llevado a cabo todas las actuaciones que en la materia le competían si bien dado que el reintegro no era de su competencia, únicamente podía informar que había recibido el informe definitivo de la OLAF. Como consecuencia de ello, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación procedió a la incoación de un expediente de reintegro de las cantidades no elegibles para su cofinanciación, que actualmente se encuentra en fase de alegaciones por parte del Grupo de Acción Local.

En sentido contrario, debemos tener en cuenta el expediente **Q/49/05** relativo a la disconformidad de su autor con la denegación de la ayuda solicitada a un Grupo de Acción Local para la financiación de la rehabilitación de una Casa Rural de Alquiler en la localidad de Villarando, municipio de Carucedo, así como con el trato recibido por el citado Grupo de Acción Local. Tras la petición de información (en el ánimo de colaboración) se observó que no existía irregularidad.

## 5. ANIMALES DE COMPAÑÍA

La Comunidad Autónoma de Castilla y León en ejercicio del título competencial conferido por el art. 34.1.1ª de su Estatuto de Autonomía relativo a la seguridad e higiene así como por el art. 34.5.1ª (de protección del medio ambiente) ha procedido a regular la materia así como a dotar de un régimen jurídico espe-

cífico a la protección de animales de compañía a través de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía y del Decreto 134/1999, de 24, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley autonómica. Si bien esta regulación debe ser incardinada en el ámbito de la normativa estatal que tiene su origen en la competencia exclusiva que en materia de seguridad pública ostenta el Estado (art. 149.1.29ª), el grueso de competencias en materia de ejecución se atribuye a los entes locales, concretamente a los municipios.

Es en este ámbito en el que debe situarse la competencia fiscalizadora de esta Procuraduría, en orden al examen de la actuación tanto de los entes locales como de los organismos autonómicos.

En el año 2005 la actividad fiscalizadora ha dado lugar a tres resoluciones así como a varios archivos por inexistencia de irregularidad.

La queja **Q/713/05** tenía como contenido la existencia de un perro, presuntamente potencialmente peligroso, en la localidad de Mengamuñoz, provincia de Ávila, sin cumplir los requisitos establecidos en la normativa aplicable para este tipo de animales. La titularidad del animal de raza canina corresponde a un vecino de esa localidad.

La cuestión señalada ya había sido objeto de investigación por esta Procuraduría con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/881/04**. En el marco del mismo, se formuló resolución dirigida al Ayuntamiento de Mengamuñoz.

La resolución remitida al Ayuntamiento en la queja del año 2004 establecía la necesidad de iniciar el procedimiento previsto en el art. 2.2 del RD 287/2002, de 22 de marzo a fin de declarar potencialmente peligroso el animal de referencia. Una vez iniciado el procedimiento y resuelto en estos términos el mismo, y para el supuesto de que el propietario incumpliera los requisitos para su tenencia y circulación, poner en conocimiento del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila tal circunstancia a fin de incoar el procedimiento sancionador correspondiente. Por su parte, y si fueran evidentes los síntomas de agresividad del animal y éste perturbara de forma reiterada la tranquilidad o el descanso de los vecinos, requerir a su propietario, y en el supuesto de que éste desatendiese el requerimiento citado proceder, de conformidad con lo dispuesto en el art. 26.2 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, a la confiscación del animal.

Como contestación a la resolución transcrita, el Ayuntamiento citado puso de manifiesto a esta Procuraduría, mediante escrito fechado el 8 de marzo de 2005, que se había procedido a solicitar a la Diputación Provincial de Ávila un informe jurídico acerca de la posible declaración del animal en cuestión como potencialmente peligroso, así como a requerir al propietario para que

evitase que el animal pasease por la vía pública sin correa y bozal, indicándole a aquél que, en caso contrario, se procedería a la confiscación del perro por su comportamiento agresivo.

Con posterioridad, el autor de la queja señaló que, con fecha 10 de abril de 2005, el animal en cuestión había vuelto a protagonizar un ataque en la calle, al tiempo que, según su versión, se continuaban incumpliendo obligaciones como la de pasear al animal por la vía pública con correa y bozal.

Estos extremos también fueron puestos de manifiesto al Ayuntamiento de Mengamuñoz mediante escrito fechado el 17 de abril de 2005.

Admitida la nueva queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión, fue solicitada información al Ayuntamiento de Mengamuñoz y a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León.

En atención a tal petición, el Ayuntamiento, mediante comparecencia de sus representantes ante el personal de esta Institución, puso de manifiesto que la Diputación Provincial de Ávila no había informado aún de la forma en la cual se debía proceder a la declaración formal de animal potencialmente peligroso del perro controvertido.

Sin embargo, sí se aportó un informe emitido, con fecha 1 de marzo de 2001, por el médico de atención primaria de Mengamuñoz sobre el estado de salud del propietario del animal. En este informe también se hacía referencia a las tensas relaciones de éste con los vecinos de la localidad, así como a la convivencia del antes citado con siete u ocho perros en condiciones inadecuadas.

Así mismo, también se acompañó un informe emitido, a petición del Ayuntamiento de Mengamuñoz y con fecha 27 de mayo de 2005, por el Área de Asuntos Sociales de la Diputación Provincial, en el cual, considerando el contenido del informe antes indicado y los hechos expuestos por el Ayuntamiento relativos a las relaciones del antes citado con sus vecinos, se recomendaba que se pusiera la situación en conocimiento del Ministerio Fiscal para que, en su caso, éste adoptase las medidas oportunas.

Por su parte, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto a esta Procuraduría que no se había recibido ninguna denuncia relacionada con el comportamiento agresivo del animal de raza canina referido, habiendo sido únicamente su propietario sancionado con una multa de 60 € por la ausencia de vacunación anti-rábica de aquél.

A la vista de lo hasta aquí señalado, se concluyó que la situación que motivó la resolución dirigida al Ayuntamiento de Mengamuñoz por esta Procuraduría con fecha 15 de octubre de 2004 se mantenía.

En definitiva, la existencia de antecedentes de ataques por un animal de raza canina cuya titularidad corres-

pondría al citado D. XXX (alguno de ellos motivador de una Sentencia judicial condenatoria), las nuevas denuncias formuladas sobre el carácter agresivo del perro en cuestión, y el contenido de los informes señalados, condujeron a esta Procuraduría a instar nuevamente, mediante una nueva Resolución, al Ayuntamiento de Mengamuñoz la adopción de las medidas enunciadas en la Resolución formulada con fecha 15 de octubre de 2004, antes transcritas.

Por otra parte, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 3.3. del Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, se consideró oportuno manifestar a la Diputación Provincial de Ávila la conveniencia de que por ésta se verificase el efectivo ejercicio por el Ayuntamiento de las medidas recomendadas, así como instar a la misma a que procediese, si ello fuera necesario, a su aplicación con carácter subsidiario.

Aceptada la resolución por parte de la Diputación, el Ayuntamiento hubo de ser requerido a fin de que por éste se formulara la debida contestación. La corporación manifestó que se sometería a la Junta Vecinal la aceptación o rechazo de la resolución, si bien se comunicó a esta Institución la posible objeción al cumplimiento dado el estado mental en el que se encontraba el propietario del animal. En noviembre de 2005 fue aceptada por el Ayuntamiento la resolución.

En este punto conviene señalar que, tras la comunicación citada de aceptación de la Resolución y del cierre del expediente, en fecha 10 de enero de 2006 ha sido remitido a esta Institución escrito procedente del Ayuntamiento de Mengamuñoz por el que se informa que se han requerido los servicios de la Diputación Provincial de Ávila en orden a la recogida del animal objeto de la queja si bien la Corporación no se responsabiliza de las consecuencias de tal recogida.

En este epígrafe debe encuadrarse, asimismo, la queja **Q/1611/04**, referida a la disconformidad de su autor con la Resolución sancionadora del Concejal Delegado de Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de Ponferrada (León), mediante la cual se le sancionó con una multa pecuniaria por la comisión de la infracción tipificada como grave en la Ordenanza de Protección de los Espacios Públicos de ese Ayuntamiento, consistente en no recoger los excrementos de su perro, dejándolos en la vía pública. Asimismo, el autor de la queja también mostraba su disconformidad con el trato recibido por el Agente de la Policía Local que extendió el acta que dio lugar al citado procedimiento sancionador.

Solicitada información al Ayuntamiento de Ponferrada, éste informó de la inexistencia de incidencias al respecto en el día y hora expresados por el autor de la queja remitiendo, asimismo, copia del expediente sancionador y de la Ordenanza de Protección de Espacios Públicos del citado Ayuntamiento.

Examinada la misma y la normativa aplicable, fue dictada resolución por esta Procuraduría dirigida al Ayuntamiento de Ponferrada en los siguientes términos:

*“Primero.- Con carácter general:*

*Proceder a la remisión de las denuncias formuladas ante ese Ayuntamiento, por la propia Policía Municipal o por otros ciudadanos, en relación con el incumplimiento de la obligación de recoger de forma inmediata los excrementos evacuados por un animal de compañía en una vía pública de ese término municipal, al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, con la finalidad de que éste incoe los correspondientes procedimientos sancionadores, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 28.2 e) y 33 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León.*

*Valorar la iniciación de un procedimiento dirigido a suprimir la previsión contenida en el art. 81.B) 11 de la Ordenanza de Protección de Espacios Públicos, Limpieza y Recogida de Residuos, publicada en el BOP de León de 12 de mayo de 2004, de conformidad con lo establecido en los arts. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el art. 56 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.*

*Segundo.- Con carácter particular, proceder, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a revocar la sanción impuesta, por no recoger los excrementos de la vía pública”.*

El fundamento de esta resolución se basaba en el examen de la competencia de los entes locales en orden a la tipificación de infracciones administrativas y a la regulación de las correspondientes sanciones. Tal competencia está condicionada, tanto legal como jurisprudencialmente, a la ausencia de legislación sectorial específica, ya sea estatal o autonómica.

La argumentación jurídica era la siguiente:

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, aclaró notablemente la cuestión siguiendo para ello las líneas apuntadas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 132/2001, de 8 de junio. Así, en primer lugar, la propia Exposición de Motivos de la norma legal citada señala expresamente que “(...) no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial”.

Por su parte, el art. 139, que encabeza el nuevo Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las

Bases del Régimen Local, introducido por la Ley antes citada, señala expresamente que, con la finalidad de ordenar adecuadamente las relaciones de convivencia de interés local, así como el uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, las entidades locales pueden, en defecto de normativa sectorial específica, establecer tipos de infracciones e imponer sanciones.

A la ausencia de previsión legal anterior como requisito para que las entidades locales pudieran tipificar en una ordenanza municipal una conducta como infracción administrativa, ya había hecho referencia la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, antes incluso de la propia aprobación de la Ley antes citada. Entre los requisitos a los que el Alto Tribunal, sometía en aquella fecha la posibilidad de que una ordenanza local tipificara una acción como infracción administrativa, se incluía la circunstancia de que tal tipificación no se hubiera realizado previamente por una ley estatal o autonómica.

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto planteado en la queja, se señaló que la conducta por la cual había sido sancionado el autor de la misma se encuentra tipificada como infracción grave en el art. 62.2 f) de la Ordenanza de Protección de Espacios Públicos, publicada en el BOP de 17 de octubre de 1992, vigente en el momento de procederse a la incoación del procedimiento sancionador controvertido.

La tipificación señalada se reitera en el art. 81.B) 11 de la actualmente vigente Ordenanza de Protección de Espacios Públicos, Limpieza y Recogida de Residuos, publicada en el BOP de 12 de mayo de 2004.

Sin embargo, la conducta infractora en cuestión, consistente en no proceder a la limpieza de las deyecciones de perros u otros animales, se encuentra tipificada también en una ley sectorial autonómica, como es la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, de Castilla y León.

En efecto, la legislación sectorial autonómica reguladora de los animales de compañía se refiere a la obligación de los propietarios de retirar de forma inmediata los excrementos evacuados por un animal de compañía en una vía pública. En concreto, el art. 28.2 e) de la Ley 5/1997, de 24 de abril, tipifica el incumplimiento de dicha obligación como infracción administrativa leve. Asimismo, el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley citada, además de reiterar, en su art. 45.2 e), la tipificación legal descrita, establece expresamente en su art. 14 la obligación de toda persona que conduzca un perro de recoger los excrementos del mismo en las vías y espacios públicos, salvo en aquellas zonas autorizadas a tal efecto por el ayuntamiento correspondiente.

En consecuencia, consideró esta Procuraduría que, a la vista de los argumentos jurídicos antes expuestos, la represión de la conducta infractora consistente en la no

recogida de los excrementos de un perro en una vía pública, venía impuesta por la norma legal autonómica antes citada, debiendo aplicarse la misma con carácter excluyente respecto a una ordenanza local, como la de ese término municipal de Ponferrada, que tipifique la misma infracción.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, antes citada (modificado por la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas), la competencia para imponer una sanción por la conducta comentada correspondería al Jefe del Servicio Territorial correspondiente.

Precisamente la reforma de la Ley indicada suprimió la competencia de los ayuntamientos para sancionar las infracciones leves en este ámbito, entre las que se encuentra el incumplimiento de la obligación de recoger los excrementos de un animal de compañía en la vía pública, atribuyéndosela a los Jefes de los Servicios Territoriales. Esta atribución competencial parece incompatible con el hecho de que los ayuntamientos cuyas ordenanzas de protección de espacios públicos mantengan la tipificación de la conducta, continúen sancionando la misma al margen de la Ley autonómica de protección de animales de compañía.

Por ello, con carácter general se manifestó por esta Institución, que en aquellos supuestos en los que se formularan denuncias ante el ayuntamiento, por la propia policía municipal o por otros ciudadanos, de conductas consistentes en el incumplimiento de la obligación que viene siendo comentada, debía proceder la entidad local a la remisión de las mismas al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, competente para la incoación y resolución de los procedimientos sancionadores a los que aquéllas pudieran dar lugar, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 5/1997, de 24 de abril.

La medida anterior dejaría sin efecto práctico la previsión actualmente recogida en el art. 81. B) 11 de la Ordenanza de Protección de Espacios Públicos actualmente vigente en ese término municipal de Ponferrada, motivo por el cual podría valorarse por esa Corporación la modificación de la misma, mediante la supresión de la tipificación incluida en el precepto señalado, de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en relación con el art. 56 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.

Por tanto, esta Procuraduría consideró que la sanción que dio lugar a la queja (cuya cuantía, por otro lado, excedía del límite establecido para las infracciones graves en el art. 62.1. b) de la Ordenanza publicada en el BOP de 17 de octubre de 1992) se impuso con base en una norma municipal que no debió aplicarse y por un órgano incompetente para ello. Por el contrario, la

denuncia formulada por la Policía local de Ponferrada debió ser remitida al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León para que fuera éste quien procediera a la incoación del procedimiento sancionador y, en su caso, a la imposición de la correspondiente sanción pecuniaria.

Consecuentemente, se consideró que la sanción impuesta debía ser dejada sin efecto, acudiendo para ello al mecanismo de la revocación de los actos de gravamen, previsto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el efecto de proceder, una vez revocada la resolución sancionadora, a la devolución de la multa impuesta si la misma hubiera sido abonada por el interesado.

Se estimó, asimismo, que no procedía remitir la denuncia que dio lugar al procedimiento sancionador precitado a la Administración autonómica, puesto que la infracción incorrectamente sancionada por ese Ayuntamiento estaría prescrita.

En conclusión, a juicio de esta Procuraduría, en el supuesto planteado en la queja se procedió por ese Ayuntamiento a la imposición de una sanción aplicando una Ordenanza municipal, cuando la norma aplicable era una Ley autonómica.

Por otra parte debe citarse el expediente **Q/221/05** relativo a la presunta presencia de un perro de raza bóxer sin correa y sin bozal en las inmediaciones de la avenida del Castillo de Ponferrada (León).

En atención a la petición de información se remitió por la Administración municipal informe en el cual se hacía notar que no tenían constancia de denuncia verbal o escrita sobre la presencia de un perro de esa raza en la Avda. del Castillo o sus proximidades, así como la inexistencia de denuncia alguna por la infracción descrita. Asimismo se manifestaba por el Sr. Mayor de la Policía Municipal que en la meritada zona se realizan las mismas inspecciones que en el resto de la ciudad, tanto a pie como en coche, por los agentes de la Patrulla Verde así como el hecho de que si cualquier otro policía de la plantilla detectara este tipo de infracción avisaría a esta unidad para la necesaria intervención.

A la vista de lo informado, de la documentación obrante en el expediente así como de la normativa aplicable, se entendió necesario proceder a determinar cuál era realmente la raza de perro objeto de la queja presentada, con el fin de comprobar si se encontraba entre los potencialmente peligrosos en virtud de lo prevenido en la Ley 50/99, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos y en el RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla el citado texto legal. Y ello por cuanto debía acreditarse si realmente se trataba de un perro de raza boxer, tal y como manifestaba el denunciante o, de no ser así, si pudiera tratarse de cual-

quiera de los incorporados en el anexo I del Reglamento lo que les confiere *ex lege* el carácter de perros potencialmente peligrosos. Por otra parte, se hizo mención al art. 2 del Real Decreto donde se detalla qué especies caninas se consideran como peligrosas, puesto que no sólo son conceptuadas así las incardinadas en la lista del anexo I sino también aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las citadas en el Anexo II.

Por su parte el art. 2 de la citada Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, contiene la definición de los mismos. El párrafo 2 establece literalmente que “tienen la calificación de potencialmente peligroso los animales domésticos o de compañía que reglamentariamente se determinen, en particular los pertenecientes a la especie canina, incluidos dentro de una tipología racial, que por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas”. La cuestión estribaba en la queja de referencia en determinar si el perro boxer objeto de denuncia (en el caso de que fuera de esta raza y todo parecía indicarlo así) reunía estas características y las del precitado art. 2 del Reglamento que lo desarrolla. Resultaba evidente que cualquier perro, por pequeño que sea, puede causar lesiones pero también lo era, y la realidad jurisprudencial así lo demuestra, que perros de esa raza han protagonizado sucesos en los que se han causado lesiones de diversa índole a las personas (así SAP Sevilla 25-5-2005, SAP Barcelona 11-4-2005, SAP Vizcaya 1-4-2005 o SAP 7-3-2005). Todo ello sin perjuicio de que la exégesis del art. 2 de Ley llevaba a considerar que el elenco de elementos característicos que en él se contienen no tiene carácter acumulativo lo que implicaba que basta con que concurra cualquiera de ellos para que la raza pudiera ser incardinada en el precepto. Otro elemento a tener en cuenta a la hora de apreciar la condición de potencialmente peligroso de un perro de esta raza era su inclusión dentro de tal categoría por parte de las compañías de seguros y la de referencia se recoge entre ellas ampliando el listado que hace el Reglamento en el Anexo I.

Por otra parte también resultaba cierto que de la información proporcionada por el Ayuntamiento no había existido denuncia alguna ante la Policía Municipal, por lo que ninguna actuación se había llevado a cabo en orden a controlar la existencia y legalidad del citado animal y que la Corporación no podía ejercer sus competencias dentro del inmueble a fin de hacer cumplir lo prevenido en los Estatutos de la Comunidad de Propietarios, si bien el denunciante manifestaba haberlo puesto en conocimiento de la Policía Municipal aunque formalmente no había formulado denuncia.

Fue por todas estas razones por las que se dictó la siguiente resolución:

*“Único.- Proceder a dar parte a la Policía Local en orden a la vigilancia de la zona de la Avda. del Castillo nº14 a fin de comprobar la existencia del citado animal, la raza del mismo así como las características de éste en relación con lo previsto en el art. 2 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos así como en los Anexos I y II del Reglamento Regulator y en el caso de cumplir alguno de estos requisitos llevar a cabo las actuaciones correspondientes de garantía de las obligaciones que derivan de tales normas tales como la inscripción del animal, suscripción del seguro obligatorio, uso necesario de correa y bozal y todas las demás legalmente establecidas”.*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Ponferrada.

El resto de las quejas en esta materia fueron archivadas al apreciar inexistencia de irregularidad. Así en el expediente **Q/1105/04**, la queja hacía alusión, principalmente, a la presunta situación irregular de dos perros en el patio trasero de una vivienda. Tras las peticiones de información correspondientes se observó que no había irregularidad.

En la queja **Q/1754/04** se hacía referencia a las molestias ocasionadas a los vecinos de la localidad de Prádanos de Ojeda (provincia de Palencia) los días tres de septiembre y siguientes del año 2004, como consecuencia del presunto abandono de dos perros muertos en el patio de una vivienda de la citada localidad. Tras las peticiones de información correspondientes se concluyó que la situación estaba y se procedió al archivo del expediente.

## **6. FIESTA TRADICIONAL DE LAS LUMINARIAS**

El expediente del año 2005 trae causa de la queja **Q/1395/04** y tiene como número de referencia el **Q/1071/05**.

La queja se correspondía con la denuncia interpuesta ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, en fecha 24 de enero de 2005, solicitando la incoación de expediente sancionador al Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares por vulneración de la legalidad en el desarrollo del festejo denominado “Las Luminarias” que se celebró el día 16 de enero de 2005.

Tras recabar la pertinente información de la Consejería de Agricultura y Ganadería, esta Institución llegó a la conclusión de que las circunstancias acaecidas en la celebración de la fiesta de Las Luminarias de 16 de enero de 2005 habían sido lamentablemente las mismas que tuvieron lugar en el año 2004, salvo la presencia *in situ* de los Servicios Veterinarios Oficiales de la Unidad Veterinaria de Cebreros.

Teniendo en cuenta que la argumentación a desarrollar sobre la fiesta de Las Luminarias del año 2005 se

correspondía en su integridad con la expuesta en la resolución dictada en el expediente de queja **Q/1395/04** en fecha 7 de enero de 2005, se hizo una remisión expresa a la misma.

No obstante, se insistió en dos reflexiones básicas respecto a la comisión por algunos de los jinetes participantes en la fiesta de infracciones administrativas tipificadas en la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía.

La primera era que se había asumido como elemento fundamental para la decisión de no incoar expedientes sancionadores el informe emitido por el Veterinario Coordinador de la SAC de Cebreros, en el cual, al parecer, se afirmaba que los animales no habían sufrido accidente ni lesión alguna durante la celebración de la fiesta de Las Luminarias y que en ningún momento se había observado la presencia de espuelas en los jinetes.

Ahora bien, no poniendo en tela de juicio el informe emitido por el funcionario público, esta Procuraduría se vio en la obligación de recordar nuevamente que el art. 4.2.a) de la Ley de Protección de Animales de Compañía prohíbe de manera expresa y en cualquier caso, no solamente el maltrato a los animales, sino también, por lo que al objeto de la denuncia interesa, el sometimiento de los animales a prácticas que les puedan producir padecimientos o daños injustificados. Y en este sentido, parecía fuera de toda duda que el hecho de hacer atravesar a los caballos por hogueras de fuego suponía un riesgo real, efectivo y potencial de daño al animal.

En segundo lugar, asimismo, parecía indudable que obligar a los caballos a atravesar imponentes hogueras de fuego era una conducta que implicaba tratamientos anti-naturales, conducta expresamente prohibida en el art. 6.1 de la precitada norma legal, y que ya había sido objeto de sanción en otros espectáculos aludidos por la entidad denunciante en el recurso de alzada que presentó contra el Acuerdo del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila sobre la improcedencia de la iniciación de expediente sancionador, concretamente en el lanzamiento de la cabra en Manganeses de la Polvorosa (Zamora) y en el cerdo engrasado de Paredes de Nava (Palencia) y Chañe (Segovia).

A mayor abundamiento, el propio Alcalde de San Bartolomé de Pinares, en el ánimo de garantizar el máximo respeto a la normativa de protección de animales de compañía, dictó en fecha 7 de enero de 2005 un Bando en el cual se recordaba la tradición originaria de purificación de los caballos a través del humo -que no a través del fuego- y se indicaba de modo explícito que obligar a los caballos a atravesar las hogueras era una conducta terminantemente prohibida, en cumplimiento de lo establecido en los art. 4.2.a) y m) y 6.1 de la Ley 5/1997, de 24 de abril de Protección de los Animales de Compañía.

Estudiada la documentación obrante en el expediente, se consideró fehacientemente probado que algunos de los

jinetes participantes cruzaban las hogueras con los caballos a través del fuego (algo reconocido tanto por la Guardia Civil como por el Veterinario asistente a la fiesta) incumpliendo lo advertido por el Alcalde en el mencionado Bando municipal, y suponiendo una excepción a la conducta correcta seguida mayoritariamente por el resto de participantes.

Pues bien, dado que se procedió a identificar a diez jinetes infractores que incumplieron la normativa vigente, según informó la Subdelegación del Gobierno en la provincia de Ávila en oficio remitido en fecha 21 de febrero de 2005 a la entidad denunciante, se consideró que la Consejería de Agricultura y Ganadería debía iniciar los expedientes sancionadores oportunos.

Se concluyó que el desarrollo de la fiesta de las Luminarias del año 2005 se había producido en los mismos términos que la del año 2004, por lo cual esta Procuraduría se reiteró en las reflexiones realizadas en el expediente **Q/1395/04**.

## ÁREA I

### FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD

<b>Expedientes Área</b>	<b>251</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos</b>	<b>17</b>
<b>Expedientes admitidos</b>	<b>137</b>
<b>Expedientes rechazados</b>	<b>36</b>

#### 1. FAMILIA

##### 1.1. Personas mayores

La constante necesidad de atención social que requiere el colectivo de personas mayores, deriva en buena medida del aumento de su dependencia (física, psíquica y sensorial) y de la transformación de la estructura familiar tradicional.

Esta realidad social, causante de frecuentes situaciones precisadas de un apoyo asistencial, determina muchas de las demandas de servicios y prestaciones para la mejora de la calidad de vida y desarrollo personal de este sector de población.

Así, se reclama la puesta en marcha de mejores actuaciones que garanticen la prestación de servicios de calidad (manteniendo cubiertos los aspectos básicos de la vida diaria) y una atención integral ajustada a los procesos de dependencia.

Por ello, esta Procuraduría ha examinado la eficacia de la intervención pública en la solución de los problemas que plantea el envejecimiento, supervisando las acciones dirigidas a facilitar la permanencia de los mayores en el entorno sociofamiliar, a proporcionar una adecuada calidad del servicio prestado en los recursos

residenciales, eliminando las causas determinantes de deficiencias asistenciales y de vulneraciones en los derechos de los mayores institucionalizados, y a ofrecer a las familias, en condiciones de igualdad, apoyos necesarios en el ejercicio de la atención continuada de las personas dependientes.

### **1.1.1. Deficiencias en el funcionamiento de los centros residenciales para mayores**

La garantía de una atención y asistencia de calidad a los usuarios de los centros sociales destinados a las personas mayores, se encuentra directamente relacionada con el adecuado funcionamiento resultante de su gestión.

La calidad asistencial aparece vinculada a las medidas de control residencial, la plantilla de personal, el buen estado de las instalaciones, el trato satisfactorio ofrecido a los usuarios o la garantía de su protección jurídica.

De ahí que la intervención administrativa en este ámbito se muestre imprescindible para la evaluación sistemática de los servicios, la consecución de un buen nivel o grado de bienestar y la corrección de deficiencias en la actividad asistencial. Ello con independencia de la naturaleza pública o privada del centro social en cuestión.

#### **1.1.1.1. Centros residenciales de carácter privado**

Los centros de carácter social destinados a la atención de las personas mayores, con independencia de su naturaleza pública o privada, se encuentran sometidos al régimen de autorización, inspección y sancionador establecido en la normativa vigente en materia de acción social, sometimiento imprescindible para el adecuado desarrollo y control de la práctica asistencial. Pues bien, en este ámbito son frecuentes las reclamaciones ciudadanas de una eficaz intervención pública en relación con la atención residencial privada.

Éste ha sido el caso, entre otros, del expediente **Q/697/05** en relación con una residencia ubicada en una localidad de la provincia de Valladolid.

La larga lista de presuntas irregularidades denunciadas por el reclamante sobre el funcionamiento de dicho centro residencial, podría resumirse principalmente en la escasez de personal, residentes asistidos con moratones y golpes considerables, atados a las sillas de ruedas y a las camas, mal aseados, exceso en la medicación suministrada para mantenerles tranquilos y deficiente trato por parte de los directivos

Conforme a lo dispuesto en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, y a la facultad inspectora que corresponde a la administración autonómica al amparo de lo establecido en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y en el señalado Decreto 97/91, atribuida a la Gerencia de Servicios Sociales (Consejería de Familia e Igualdad de Oportu-

nidades) en virtud de su Reglamento General, esta Institución acordó poner en conocimiento de dicho organismo la situación relatada por el reclamante para la realización de las averiguaciones o inspecciones pertinentes.

Como consecuencia de ello, personal inspector de la citada Gerencia procedió a realizar la correspondiente inspección a dicho centro residencial, sin que se constatare ninguno de los hechos denunciados.

No obstante, la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Valladolid (a la que también fueron comunicados los hechos) informó a esta Procuraduría del traslado de los mismos al Juzgado de Instrucción para su oportuna investigación.

Semejante fue el supuesto planteado en la queja **Q/1051/05**. Los defectos asistenciales que, según alegaba la persona reclamante, existían en una residencia ubicada en una localidad de la provincia de Burgos, se centraban en la supuesta deficiente atención ofrecida a los usuarios.

Comunicado también el caso por esta Institución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, personal inspector de la Gerencia de Servicios Sociales se desplazó a dicho centro residencial para realizar la oportuna inspección. Además, el centro durante el año 2005 (como en años anteriores) había sido objeto de las oportunas comprobaciones por parte de los técnicos de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos y de visitas de inspección por los inspectores de la mencionada Gerencia de Servicios Sociales. Sin embargo, en las inspecciones y comprobaciones realizadas no se observó ningún tipo de infracción administrativa que diera lugar a la apertura de expediente sancionador.

Dado, por tanto, que la administración autonómica, como órgano competente, había ejercido su facultad inspectora y no había apreciado la necesidad de imponer corrección alguna ni ejercer su potestad sancionadora, se concluyó la intervención de esta Procuraduría.

#### **1.1.1.2. Centros residenciales de carácter público**

También el funcionamiento de las residencias de naturaleza pública, dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales, ha sido objeto de crítica ante esta Institución. Muestra de ello ha sido el expediente **Q/173/05**, centrado en la protección jurídica de los usuarios y el personal de la Residencia mixta de personas mayores de Segovia.

Con una capacidad de 188 plazas, contaba a fecha 31 de diciembre de 2003 con 186 residentes, de los cuales 91 eran válidos y 95 asistidos.

El número de residentes asistidos aumentó considerablemente durante el año 2004, disminuyendo, por el contrario, el número de válidos. La Memoria de dicho centro residencial correspondiente al citado ejercicio reflejaba, en este sentido, que el número de residentes

válidos a fecha 31 de diciembre de 2004 descendía a 60, ascendiendo hasta 103 los usuarios asistidos. En realidad el progresivo deterioro de un importante número de residentes válidos había provocado esta situación.

Esta evolución inevitable en las características de los usuarios del centro en cuestión siguió incrementándose durante el ejercicio 2005. De los 130 residentes en régimen de estancia permanente, a fecha 31 de agosto de 2005, tan sólo 49 tenían la consideración de válidos frente a 81 asistidos (todos éstos, además, habían realizado su ingreso como personas válidas).

Con motivo de las necesidades derivadas de la atención requerida por este cambio de residentes válidos en asistidos, iba a procederse a la realización de determinadas obras de adaptación, con una intervención en 2.180 m<sup>2</sup> distribuidos en dos plantas y la reconversión de plazas de válidos en asistidos.

Tras la finalización de dichas obras (cuyo comienzo estaba previsto a principios del año 2006) se desarrollarían las actuaciones correspondientes a dotación de equipamiento y personal para la adecuación del centro a las necesidades derivadas de la transformación de las personas residenciadas.

Ello con independencia de que en los últimos años la plantilla de profesionales del centro hubiera aumentado de 73 a 94 trabajadores, personal con el que se superaba la ratio establecida en el Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para las personas mayores.

Aunque de estas circunstancias podía deducirse la adecuación del centro a la legalidad y tras la visita efectuada por la Adjunta de la Institución, acompañada de un asesor, esta Procuraduría reflexionó sobre ciertos aspectos que podían beneficiar a sus usuarios, en concreto los siguientes:

- a) En relación con la protección jurídica de los residentes.

Tan sólo 2 de los 103 usuarios asistidos se encontraban incapacitados judicialmente a fecha 31 de diciembre de 2004 y 12 en proceso de incapacitación.

Esta circunstancia (reducido número de ancianos incapacitados judicialmente o en trámite de incapacitación frente al elevado número de ancianos con deficiencias físicas o psíquicas) podía hacer pensar que, pese a la naturaleza asistida de un importante número de residentes, no siempre se trasladaba al Ministerio Fiscal la existencia de una posible causa de incapacitación o de hechos que pudieran ser determinantes de la misma.

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en su art. 757.3 obliga a los funcionarios públicos que, por razón de sus cargos, conozcan la existencia de una posible causa de incapacidad en una persona, a poner ésta en conocimiento del Fiscal, facultando,

asimismo, a cualquier persona a dirigirse a la misma autoridad para comunicar situaciones determinantes de una posible incapacitación.

Precisamente, con la finalidad de concretar a nivel institucional el cumplimiento de la exigencia señalada, el Instituto Nacional de Servicios Sociales dictó la Circular 13/1/93, de 21 de septiembre, sobre supuestos de incapacitación presunta e internamientos involuntarios (que resultó de aplicación en el ámbito de la administración autonómica conforme a lo señalado en el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales). Esta norma regulaba el procedimiento a seguir en los supuestos de una presunta situación de incapacidad de los residentes de un centro transferido o adscrito a la Gerencia de Servicios Sociales. En concreto, es el director del centro residencial, la persona responsable de la comunicación al Ministerio Fiscal de los casos de supuesta incapacidad de las personas mayores (Ello sin perjuicio de las actuales instrucciones propias de la Gerencia de Servicios Sociales).

Sin discutir la observancia por parte del centro en cuestión de la exigencia establecida en la Ley de Enjuiciamiento Civil, los datos mencionados parecían mostrar una clara discrepancia entre el número de residentes asistidos en el centro en cuestión y aquellos que se encontraban incapacitados judicialmente, pudiendo suscitarse ciertas dudas sobre la posible existencia de alguna otra causa de incapacitación no conocida por el Ministerio Fiscal y, por tanto, de algún otro interno que, por sus características, podía ser objeto de una posible declaración de incapacidad judicial.

Esta Procuraduría no cuestionaba en modo alguno la eficacia de la labor desarrollada en este ámbito por personal de la residencia examinada. Tan sólo pretendía, sin ánimo de supervisión, despejar las dudas razonables surgidas de los datos existentes en beneficio del notable número de residentes de naturaleza asistida, con el fin de garantizar en todo caso la eficacia de su protección jurídica.

- b) En relación con el personal.

Para el desarrollo de un proceso de mejora de la calidad en la atención a los usuarios de los centros residenciales para mayores de gestión propia de la Gerencia de Servicios Sociales, mediante la oportuna adaptación de los servicios a las necesidades planteadas tanto en la cantidad de las plazas ofertadas como en la calidad de la asistencia prestada, la Administración autonómica pretende la transformación de plazas para personas mayores válidas en plazas para personas mayores asistidas. En este ámbito la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha diseñado el Plan de mejora de la calidad asistencial en los centros residenciales para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 30/2001, de 1 de febrero.

Ello implica una actuación integral tanto en inversiones de infraestructura y equipamiento como en incremento de medios personales.

La aplicación de este proceso de mejora de la calidad en la Residencia Mixta de Segovia, supondría durante el ejercicio 2006, tras la finalización de las correspondientes obras de adaptación, la necesaria dotación de equipamiento y personal para la adecuación del centro a las necesidades derivadas del progresivo deterioro de sus usuarios.

Pero esta futura dotación de personal debía entenderse sin perjuicio de la cobertura de las necesidades actuales. Ello, incluso, con independencia de su adecuación a los requisitos mínimos establecidos en la norma vigente.

Esta apreciación derivaba de la situación observada durante la visita mencionada. Se había observado, concretamente, la presencia de numerosos residentes que se encontraban "aparcados" en el amplio hall del centro, cerca de la zona de recepción. Muchos de ellos en sillas de ruedas. Pese a las condiciones físicas o psíquicas de los mismos, únicamente se apreciaba la presencia de dos conserjes en dicha recepción, sin que existiera otro tipo de control o atención por parte del personal del centro.

No parecía apropiado dejar en manos del personal encargado de recepción la asistencia que exigen las especiales características de no pocos de estos usuarios. Dada la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran las personas mayores internas en centros residenciales, se imponía la necesidad de ofrecer una atención y cuidados especiales adaptados a las propias condiciones físicas y psíquicas de los residentes.

Estas conclusiones aconsejaron que el Procurador del Común formulara a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*"Que con el fin de garantizar la protección de las personas mayores ingresadas en la Residencia Mixta de Segovia, se valore la necesidad de examinar la posible existencia de alguna causa de incapacitación no conocida por el Ministerio Fiscal, dado el número elevado de residentes de naturaleza asistida internos en dicho centro residencial.*

*Que con el fin de asegurar la atención de los residentes asistidos que permanecen en el hall del centro residencial citado, se arbitren los medios oportunos para proporcionar, con el personal adecuado, su debida protección y cuidado, asegurando, de este modo, la prevención de los riesgos inherentes a sus propias condiciones físicas y psíquicas".*

Al cierre de este informe se está a la espera de conocer la postura administrativa sobre las indicaciones formuladas por esta Institución.

### **1.1.2. Régimen de precios aplicados en los centros residenciales privados**

El carácter libre de la fijación de tarifas por estancia en los centros residenciales privados, excluye cualquier

posibilidad de intervención de la Administración autonómica en la determinación del régimen de precios aplicado por el titular del establecimiento.

No obstante, la técnica administrativa autorizatoria, en el ámbito de los servicios sociales, pretende marcar unos criterios mínimos de funcionamiento a los recursos existentes con el fin de garantizar la protección de los derechos de los usuarios del sistema de acción social. Sólo de esta forma resulta posible la consecución del bienestar social que orienta la actual regulación de los regímenes de protección social.

Ante esta necesidad de tutelar los derechos de las personas internas en centros residenciales privados (aun cuando ello suponga una cierta limitación del ejercicio de determinados derechos de las entidades titulares de servicios sociales), el régimen de precios se encuentra sometido a un mecanismo de control administrativo mediante el cumplimiento de una serie de previsiones contenidas en la normativa vigente en la materia.

Así se impone a la entidad titular del centro la obligación de formalizar con el usuario un contrato de prestación de servicios, en el que conste (entre su contenido mínimo) el precio, revisión de precios, servicios o prestaciones, fianza y forma de pago o el deber de dar a conocer y poner a disposición de los usuarios la lista actualizada de precios (Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores).

Este sometimiento de los centros a tales condiciones está ligado, por tanto, a la realización de las correspondientes actuaciones inspectoras, de forma que pueda comprobarse la posible existencia de infracciones administrativas en materia de acción social.

Este tipo de intervención administrativa fue reclamada en el expediente **Q/1793/04**.

El centro residencial cuestionado, ubicado en la provincia de Ávila, se encontraba autorizado para la prestación de servicios a personas mayores y a personas con discapacidad. Su titularidad había pasado a manos de una entidad privada, gestionando el recurso con criterios de continuidad y practicando una política de revisión anual de precios ajustada a la evolución de los índices del coste de vida.

Producido un nuevo cambio en la propiedad y gestión del recurso, se procedió a la realización de revisiones del precio pactado en los contratos de prestación de servicios de los residentes incrementándolo hasta tres veces más que el crecimiento del índice de precios al consumo, poniendo a numerosas familias en una situación de especial dificultad para hacer frente al pago de las tarifas impuestas.

De acuerdo con lo anterior, se hacía preciso determinar, en este caso, si el incremento de las tarifas aplicadas a los usuarios se había ajustado a la legalidad

o, por el contrario, se había llevado a cabo de forma arbitraria e injustificada.

Ahora bien, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, según las gestiones de información desarrolladas por esta Procuraduría, condicionaba el ejercicio de su actividad de control para la determinación de posibles infracciones administrativas, al conocimiento de las circunstancias concretas de cada caso.

Por ello esta Procuraduría solicitó a la persona reclamante documentación relativa a los usuarios afectados por el incremento de las tarifas aplicadas a los servicios prestados en el centro, sus fechas de ingreso, el precio inicial suscrito en el contrato, el exigido a partir del año 2003 y el último cobrado, información que, no se nos facilitó dada su amplitud y la falta de conocimiento exacto por el reclamante.

Pese a ello no podía eximirse al centro cuestionado del sometimiento a la función inspectora de la administración. Dado que el ejercicio de dicha actividad comporta la facultad de efectuar toda clase de comprobaciones necesarias para velar por el respeto de los derechos de los usuarios, la inspección debía recabar y examinar cuanta documentación obrara en poder del centro residencial en relación con la revisión de precios para verificar la existencia o no de algún tipo de vulneración normativa. En ese ámbito los propios titulares y personal del centro están obligados a facilitar al personal inspector el examen de los documentos, libros y datos que obren en su poder y proporcionar toda la información requerida.

Por lo tanto, correspondía al ámbito de la labor inspectora el realizar las verificaciones documentales oportunas (pese a su posible complejidad) en relación con los incrementos de precios aplicados a cada usuario del centro residencial. Sólo así podía disponerse, con garantías de exactitud y veracidad, de la información necesaria para conocer las circunstancias concretas de cada caso y deducir si existían presuntas irregularidades determinantes de posibles infracciones administrativas.

El art. 61 de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, considera infracción grave no tener formalizado contrato con el usuario o su representante legal, que el mismo carezca de alguno de los contenidos exigidos por la normativa específica del sector, que se cobren precios distintos de los declarados o pactados, o que se incluyan o se cobren precios adicionales por prestaciones a las que el usuario tiene derecho por ser consideradas requisitos mínimos de funcionamiento de los centros o estar recogidas en el reglamento de régimen interior.

Y, de igual modo, respecto al sector de personas con discapacidad, el art. 7.7 del Decreto 97/1991, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, recoge entre las infracciones por vulneración de los derechos de los usuarios, incrementar los

precios por servicios prestados o establecer recargos e indemnizaciones sin causa justificada. Y también tipifica como infracción (art. 7.8) el establecimiento de precios o tasas de forma discrecional, sin que hayan sido aprobados por el órgano competente, en los casos que así proceda.

Pues bien, dado que la tarea de inspección podía realizarse no sólo a instancia de parte, sino también de oficio, el Procurador del Común estimó acertado formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“1.- Que en el ejercicio de las funciones de inspección en materia de acción social, se proceda a la realización de las averiguaciones o comprobaciones oportunas en el centro (recabando y examinando la documentación e información que obre en poder de dicho recurso sobre los precios y revisiones realizadas a cada usuario), para determinar si los incrementos de tarifas aplicados vulneran los derechos de los residentes.*

*2.- Que de constatarse la posible existencia de infracciones administrativas, se dé traslado de lo actuado al órgano competente para la adopción de posibles medidas en el ámbito de la potestad sancionadora”.*

Al cierre de este informe está pendiente de conocerse la postura administrativa frente a dicha resolución.

Otro de los supuestos de denuncia de aumento injustificado del precio mensual pactado en los contratos de servicios residenciales, quedó reflejado en la queja **Q/1783/04** relativa a un centro residencial ubicado en la localidad de Burgos. En este caso, la correcta intervención de la Administración autonómica, a diferencia del caso anterior, garantizó el respeto de los derechos de los usuarios del centro, eliminando cualquier necesidad de supervisión por parte de esta Procuraduría.

Así se constató como resultado de las gestiones de investigación desarrolladas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, comprobándose que finalmente, en virtud del acta levantada por la Inspección de la Gerencia de Servicios Sociales, el Gerente Territorial de Servicios Sociales de Burgos había acordado la incoación de cuatro expedientes sancionadores. Uno de ellos de conformidad con el art. 61 o) de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, en el que se tipifica como infracción grave “incumplir las obligaciones asumidas por la entidad titular del centro respecto de sus usuarios”.

### **1.1.3. Funcionamiento de los centros de atención no residencial para mayores**

Junto a la asistencia residencial prestada a las personas mayores que no pueden seguir en sus hogares, el sistema de acción social, con el objeto de prestar una asistencia integral, se nutre también de una importante red de servicios alternativos a la institucionalización, previstos para facilitar a sus usuarios la posibilidad de

continuar en su medio habitual con una adecuada calidad de vida y bienestar psicosocial.

Entre estos recursos de atención no residencial destacan los centros de día, convirtiéndose también su funcionamiento y organización en objeto de frecuentes quejas por parte de sus propios usuarios, especialmente en el ámbito de los órganos de representación.

Un ejemplo de este tipo de reclamación lo constituye el **Q/1790/04**. En este caso el reclamante alegaba la existencia de un supuesto trato deficiente propiciado durante las reuniones del consejo de centro de un Centro de Día de Burgos, dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales, lo que había provocado un deterioro del ambiente interno.

Comunicada por esta Institución dicha problemática a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para la realización de las averiguaciones oportunas, de conformidad con el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, dicha Administración emitió informe en el que se negaba que en las reuniones del consejo de centro se hubiera producido un deficiente trato a alguno de sus miembros. Se comunicó, no obstante, a esta Procuraduría que para dar solución a las diferencias existentes entre miembros del mismo órgano, la dirección se había dirigido de forma individual y con ánimo colaborador a las personas implicadas, insistiendo en la necesidad de comunicación, trabajo en equipo y actitud de servicio.

Lo anterior determinó la finalización de la intervención iniciada por esta Procuraduría.

También los procesos para la elección de los representantes de los usuarios de estos recursos sociales no residenciales son, a menudo, cuestionados por parte de los beneficiarios del servicio.

Puede destacarse, al respecto, el expediente **Q/1789/04**, en el que se denunciaban ciertas irregularidades en el procedimiento llevado a cabo en el año 2004 en un Centro de Día Burgos, dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales, como la no publicación del listado de usuarios en el tablón de anuncios y la ausencia de votación.

Como resultado de las gestiones desarrolladas por esta Institución con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, pudo concluirse la ausencia de arbitrariedad o ilegalidad en el desarrollo de dicho proceso, teniendo en cuenta:

a) Que en las convocatorias de elecciones para representantes de los usuarios, se ponían a disposición de los mismos copias de los libros de registro de usuarios (más de diez volúmenes) en la recepción del centro y en el despacho de dirección, informándose de ello en el tablón de anuncios.

b) Que el proceso electoral en cuestión se había celebrado cumpliendo todas las formalidades y plazos, concluyendo con la correspondiente acta de constitución del nuevo consejo de centro.

c) Que de acuerdo con la particularidad contemplada en el art. 35 del Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León, no había sido necesaria la realización de votaciones dado que el número de candidatos presentados había sido inferior a siete y superior a cuatro, esto es, no se superaba el número de miembros que debían componer dicho órgano de representación.

#### **1.1.4. Criterios de calidad asistencial de los centros de personas mayores**

El progresivo envejecimiento de la población, unido al aumento de la esperanza de vida, ha determinado un incremento significativo de personas con limitaciones de su autonomía y, por ello, en situación de dependencia.

Esta realidad social provoca una clara evolución en las necesidades asistenciales de las personas mayores y, con ello, en las demandas de atención social orientadas hacia el bienestar físico, material, social y cognitivo-emocional.

Dicha evolución, asociada a un avance en los planteamientos asistenciales, encuentra su respuesta a nivel institucional a través de la mejora de la calidad de la atención a las personas mayores mediante el desarrollo de sistemas de calidad de los recursos y servicios destinados a este sector de la población.

Este objetivo se recoge expresamente en el Plan Regional Sectorial de Atención a las Personas Mayores, aprobado por Decreto 57/2005, de 14 de julio, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, cuya vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 2007.

Entre las actuaciones a desarrollar en este ámbito en el año 2004, se recoge la elaboración de una norma que regule los criterios de calidad y planes de mejora. A esta institución no le consta, sin embargo, que se haya elaborado dicha norma.

Por ello, en este ámbito se aprecia un avance algo inferior al producido en relación con el colectivo de las personas con discapacidad. Partiendo del Plan de atención al ciudadano aprobado por la Junta de Castilla y León y del Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 46/2000, de 9 de marzo de 2000, ya se insistía en el anterior Plan Regional Sectorial de Atención a las Personas con Discapacidad (aprobado por Decreto 266/2000, de 7 de diciembre) en la profundización del concepto de mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad.

El nuevo Plan Regional Sectorial de Atención a Personas con Discapacidad, aprobado por Decreto

57/2005, de 14 de julio, recoge el programa de calidad en los servicios dirigidos a este colectivo, estableciendo como actuación a desarrollar en el año 2004 la elaboración del Documento Marco sobre el proyecto de calidad de vida para los usuarios de los centros de la Gerencia de Servicios Sociales.

Se impulsó, así, por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades un "Proyecto de calidad en los centros de atención a personas con discapacidad intelectual". Con ello, la Administración autonómica pretende mejorar la atención a las personas con discapacidad intelectual en los centros, buscando su calidad de vida, introduciendo de forma gradual un cambio en la dinámica de funcionamiento de los recursos, a través de una gestión de mejora continua, con la calidad de vida de los usuarios como meta.

Además, conforme a dicho proyecto y como desarrollo previsto en el señalado Plan Sectorial, se contempla también, según ha informado la Gerencia de Servicios Sociales, la elaboración de una norma reguladora de la calidad en los centros de personas con discapacidad dependientes de dicha Administración.

Por todo ello, y siendo conscientes de la necesidad de conseguir las cotas más altas de bienestar, con ocasión de la tramitación del expediente **Q/173/05** (citado también en el apartado 1.1.1.2. de este Área) se reflexionó sobre la conveniencia de que en el ámbito de las personas mayores se experimentara el mismo avance normativo para la mejora de la calidad de la atención prestada a este colectivo, como sector específico al que, en condiciones de igualdad, va dirigido el Sistema de Acción Social.

Por este motivo, se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*"Que de conformidad con el Plan Regional Sectorial de Atención a las Personas Mayores, aprobado por Decreto 57/2005, de 14 de julio, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se proceda a la elaboración de una norma que regule los criterios de calidad de los centros para personas mayores."*

Estamos a la espera de recibir contestación sobre el contenido de dicha resolución.

#### **1.1.5. Otros recursos sociales: El servicio de ayuda a domicilio**

##### **1.1.5.1. Acceso al servicio de ayuda a domicilio**

El modelo de atención de las personas mayores establecido en el actual sistema de acción social prevé la aplicación de medidas asistenciales en el propio entorno habitual del beneficiario, dando respuesta a sus necesidades personales, económicas y sociales.

Precisamente la ayuda a domicilio, regulada en el Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, de la entonces

Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, se configura como uno de los principales recursos del sistema y constituye uno de los servicios sociales básicos a través del cual se intenta promover una mejor calidad de vida de los ciudadanos, potenciando su autonomía y unas condiciones adecuadas de convivencia en su propio entorno familiar y sociocomunitario.

Con carácter genérico, pueden ser usuarios de esta prestación todas aquellas personas o grupos familiares residentes en esta Comunidad Autónoma, que se encuentren en una situación que les impida satisfacer sus necesidades personales y sociales por sus propios medios y requieran atención y apoyo para continuar en su entorno habitual. Y con carácter específico, las personas de edad avanzada con dificultades en su autonomía personal y en condiciones de desventaja social.

Sin embargo, los problemas en el acceso a este tipo de servicio social se han manifestado en expedientes como el registrado con el número **Q/2087/04**. Su objeto se centraba en la lentitud en la estimación de una solicitud presentada para la concesión de una ayuda a domicilio, permaneciendo el solicitante en lista de espera pese a su situación de especial necesidad.

Tras las actuaciones desarrolladas por esta Institución con la Diputación Provincial de León, se acordó incluir al solicitante como beneficiario del servicio con carácter definitivo, solucionándose así el problema planteado en dicho expediente.

En otros casos, las reclamaciones están relacionadas con los requisitos formales establecidos para la tramitación del expediente.

Teniendo en cuenta que entre las variables a ponderar en la baremación establecida para el acceso a este servicio se encuentra la situación económica (constituida por la suma de los ingresos totales de la unidad de convivencia del beneficiario), la norma (art. 14 del citado Decreto 269/1998, de 17 de diciembre) exige al respecto la presentación de determinada documentación (fotocopia compulsada de la última declaración de la renta y del patrimonio de los miembros de la unidad de convivencia) junto a la correspondiente solicitud.

La presentación de este tipo de documentación provoca, en algunos casos, ciertas reticencias por parte de los solicitantes. Así ocurría en la queja registrada con el número **Q/440/04** en la que el reclamante manifestaba su desacuerdo con la necesidad de aportar determinada documentación relativa a los ingresos de la unidad familiar para la estimación de la solicitud de ayuda a domicilio presentada en el Centro de Acción Social de Aguilar de Campoo.

Realizadas por esta Institución las gestiones de información oportunas con la Diputación Provincial de Palencia sobre la tramitación del expediente en cuestión, se constató que la exigencia del citado requisito por parte

de dicha Administración se había ajustado a la norma de procedimiento vigente, excluyendo, en consecuencia, la existencia de una actuación irregular.

#### **1.1.5.2. Tarifas del servicio de ayuda a domicilio**

Dado que los propios beneficiarios de este tipo de ayuda contribuyen a su financiación, en ocasiones, algunos han considerado excesivas las tarifas exigidas para su prestación, por su consideración como servicio de carácter social.

Así quedó reflejado en el expediente **Q/874/04**, en el que se consideraba abusiva la cuantía de las cuotas exigidas por el Ayuntamiento de Ponferrada en los supuestos de personas mayores o discapacitadas que conviven en el domicilio con un familiar o roten por los domicilios de varios familiares, dado que la Ordenanza reguladora del precio público por la prestación del servicio de ayuda a domicilio exigía en esos casos el cómputo de los ingresos de la unidad de convivencia.

Esta Procuraduría, tras las gestiones realizadas, constató que dicho Ayuntamiento había procedido a la aprobación de una nueva Ordenanza, en la que, derogando la anterior, estableció para aquellos supuestos el cómputo único de los ingresos del beneficiario directo del servicio y su cónyuge o relación análoga.

### **1.2. Menores**

La intervención desarrollada a lo largo del año 2005 en materia de protección de la infancia y adolescencia en Castilla y León ha pretendido garantizar de forma efectiva el ejercicio adecuado de la acción administrativa protectora en la defensa y promoción de los derechos de los menores tras el fracaso en el ámbito de las relaciones familiares, sociales e institucionales implicadas en su cuidado y protección.

Las cuestiones suscitadas han reflejado una visión general de las demandas planteadas para la prevención de las situaciones que pueden dificultar el desarrollo e integración de los niños y adolescentes, para la protección de los que se encuentran en riesgo o desamparo y para la atención de otras necesidades que requieren la máxima efectividad del sistema de intervención administrativa.

En cuanto a la política de atención y protección a la infancia ha sido analizada desde la perspectiva de la actuación reparadora de las situaciones de desprotección, asegurando la adecuada aplicación de las medidas que implican la ruptura familiar, la respuesta institucional orientada a evitar los efectos perjudiciales que para el desarrollo integral de los menores pudieran implicar determinadas actividades y la determinación de un marco jurídico adecuado para asegurar el bienestar de las personas menores de edad en esta Comunidad Autónoma.

### **1.2.1. Protección Jurídica**

#### **1.2.1.1. Acción administrativa del sistema de protección**

La intervención administrativa protectora de los menores en situación de riesgo o desamparo, materializada desde la recepción del caso hasta la resolución sobre la situación de desprotección y la asunción de la tutela, exige la inmediata puesta en marcha de las medidas y actuaciones precisas tendentes a su reparación en el menor tiempo posible.

Por ello son frecuentes las reclamaciones que exigen una rápida intervención individualizada frente a posibles situaciones de grave riesgo social. Tales demandas impulsan a esta Institución a provocar la necesaria actuación administrativa, constatando que se ha realizado la investigación correspondiente para verificar la existencia o no de la situación denunciada.

Esta actuación inmediata de la administración para paliar las causas que conducen a la marginación infantil, fue reclamada en el expediente **Q/2058/04**, en el que se aludía a la supuesta situación de desprotección de un menor, al convivir con su madre en una vivienda en malas condiciones de higiene y en situación de hacinamiento. Tales hechos habían sido trasladados a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora, mediante testimonio deducido por el correspondiente órgano judicial.

Llevadas a cabo por esta Procuraduría las gestiones de investigación oportunas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a fin de supervisar la actuación protectora desarrollada por la citada Gerencia Territorial en interés del menor, se pudo constatar el correcto ejercicio de las funciones derivadas de la competencia que dicha entidad pública ostenta en materia de protección de la infancia.

Atendiendo a la situación familiar existente y en beneficio del menor, se había iniciado expediente de protección conforme a las correspondientes previsiones legales, asumiendo su guarda mediante el acogimiento residencial en un centro de protección de menores.

La entidad pública, con posterioridad, había procedido a resolver el cese de la guarda en el centro en cuestión, pasando a residir el menor en el domicilio paterno. Sin embargo esta última resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, tras ser recurrida ante el Juzgado competente, fue dejada sin efecto en virtud de la correspondiente resolución judicial, lo que determinó el cierre del expediente de protección iniciado por la entidad pública citada.

La decisión judicial puso término a la actuación administrativa de protección y llevó, así mismo, a esta institución a cerrar el expediente abierto al no apreciarse la ausencia de inactividad alguna en la ejecución de la acción protectora por parte de la entidad pública.

En otros supuestos la intervención administrativa reparadora de las situaciones de desprotección ha sido objeto de crítica por el tipo de medida protectora aplicada por la entidad pública, aun cuando su finalidad estuviera orientada hacia la protección de la integridad y seguridad del menor y a establecer las condiciones que posibilitaban la posterior reunificación.

Así, en el expediente **Q/87/05**, se observaba la desconformidad del reclamante con la medida de internamiento de un menor en una unidad de socialización, acordada en virtud del expediente de protección iniciado por la Administración autonómica para reconducir su comportamiento.

La falta de un tratamiento adecuado a su trastorno de conducta y el desarraigo familiar y social sufrido por el menor con motivo del internamiento en el centro, se alegaban como causas determinantes de la ineficacia de la medida de guarda adoptada por la administración. En concreto, se consideraba necesaria, la reunificación familiar.

Realizadas por esta Institución las gestiones de información oportunas con la Gerencia de Servicios Sociales, no pudo constatarse la improcedencia de la intervención de los servicios de protección a la infancia ni la inconveniencia del ingreso del menor en el centro que le fue asignado.

Efectivamente, acordado el desamparo del menor en el correspondiente expediente de protección y la asunción de la tutela por parte de la Junta de Castilla y León, se había producido el ingreso en una unidad de socialización con la pretensión de dotar al menor de un entorno estable, con pautas educativas y normas adecuadas a su edad, considerándose el centro citado como el más adecuado para su situación, al estar destinado a menores con problemas de socialización, inadaptación o desajuste social, y en el que, en el marco de la acción protectora, se llevaría a cabo una intervención educativa, de orientación preventiva, intensiva, directamente encaminada a eliminar o neutralizar el riesgo y favorecer la corrección o compensación de los factores origen del mismo, en un ambiente estructurado y de seguridad para modificar actitudes y adquirir normas de convivencia que favorecieran su proceso de socialización.

En consecuencia, esta Procuraduría dio por finalizada su intervención al no apreciar irregularidad alguna en la resolución de desamparo y asunción de la tutela por la entidad pública ni la incorrección de la medida de protección impuesta (con independencia de una posible reunificación con la familia o la adopción de otro tipo de decisiones en función de la evolución del menor).

### 1.2.1.2. La adopción de menores

La consideración de la adopción, conforme a la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y

Protección a la Infancia en Castilla y León, como una medida de significado valor en la búsqueda de una alternativa válida de integración definitiva, segura y estable, cuando no resulta posible la permanencia del menor en la familia de origen, implica la necesidad de asegurar su adecuación al interés preferente del menor.

Ya la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección de menores, se inspira en la supremacía del interés del menor.

Posteriormente, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, parte también de la supremacía de dicho interés como principio rector de la actuación de los poderes públicos.

Atendiendo a este interés preferente, la mencionada Ley Orgánica estableció la necesidad de la idoneidad de los solicitantes para su selección como posibles adoptantes.

Sin embargo, algunos criterios de valoración de idoneidad han provocado críticas al no compaginarse de forma armónica con el respeto a los derechos de los implicados en el proceso de adopción.

Es el caso del criterio de la diferencia máxima de edad entre adoptante y adoptado (no superior a cuarenta años) establecida en el Decreto 184/1990, de 20 de septiembre, por el que se aprobó en esta Comunidad Autónoma el Reglamento de expedientes administrativos de adopción. Se reclamaba, así, en la queja **Q/389/04**, la modificación de dicha norma, flexibilizando los requisitos de acceso a este tipo de medida de protección a la infancia.

En principio, conforme al vigente art. 175 CC, puede adoptar cualquier persona física, ya sea hombre o mujer, casado o soltero, viudo, separado o divorciado. Tan sólo se requiere plena capacidad de obrar, no estar incurso en ninguna prohibición legal y tener veinticinco años cumplidos. Además, en la adopción por ambos cónyuges basta que uno de ellos haya alcanzado dicha edad y, en todo caso, el adoptante o adoptantes habrán de tener catorce años más que el adoptando.

La legislación estatal, por tanto, fija como edad mínima para adoptar la de veinticinco años. Nada dice, sin embargo, en cuanto a la edad máxima.

Esta inexistencia de un límite máximo de edad para adoptar se observa, asimismo, en la legislación catalana. El Código de Familia de Cataluña (Ley 9/1998, de 15 de julio), e incluso la normativa precedente, no recoge ninguna medida legal limitadora de dicha facultad, de forma que es posible adoptar a partir de los veinticinco años, en tanto el adoptante cuente con las necesarias capacidades para asumir y ejercer las obligaciones inherentes a la patria potestad.

No ocurre así, por el contrario, en otras Comunidades Autónomas, en las que la normativa reguladora de esta materia establece una concreta limitación de la edad máxima entre adoptante y adoptado.

Es el caso de Galicia (Ley 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia y Decreto 42/2000, de 7 de enero, por el que se refunde la normativa vigente en la materia), Extremadura (Decreto 5/2003, de 14 de enero, por el que se establece el procedimiento de valoración de las solicitudes de adopción) o Castilla y León (Decreto 184/1990, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de expedientes administrativos de adopción).

En concreto, se establece entre los criterios indicativos de valoración, que la diferencia máxima de edad entre el adoptado y el adoptante no sea superior a cuarenta años, salvo cuando los solicitantes manifiesten su disponibilidad de aceptar menores con características especiales o grupos de hermanos, en que la diferencia de edad podrá ser superior.

De esta forma, en estas Comunidades Autónomas se establece indirectamente una clara limitación de la edad máxima para adoptar, dado que si (con las excepciones del Código Civil) solamente pueden ser adoptados los menores de edad no emancipados, al requerirse dieciséis años para la emancipación y dieciocho para la mayoría de edad, únicamente podrán adoptar quienes tengan un máximo de edad de 56 o 58 años respectivamente.

Examinado por esta Institución el borrador del Decreto elaborado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León, por el que, derogando el anteriormente citado, se regularían los procedimientos administrativos y otras actuaciones complementarias en relación con la adopción de menores, pudo comprobarse como la nueva redacción suponía la ratificación del límite máximo de edad de cuarenta años entre adoptante y adoptado.

Aunque, quizá, en el ánimo del legislador autonómico parecía primar la pretensión de aproximar la filiación adoptiva a la filiación por naturaleza, respondiendo, así, a la necesidad de cumplir en grado óptimo los deberes que impone la adopción al igual que la filiación biológica, esta Procuraduría entendió, sin embargo, que esta normativa establecía una importante restricción al derecho a instar la adopción reconocido por el Código Civil.

La única limitación por razón de edad que establece dicho texto legal es que el adoptante sea mayor de veinticinco años y, en todo caso, que tenga al menos catorce años más que el adoptando, sin hacer mención a límite alguno más allá del cual se excluya la posibilidad de acceder a la adopción. Lo que excluiría la posibilidad de imponer tal limitación a través de una norma reglamentaria.

Parecía, entonces, conveniente (aun cuando pudieran existir suficientes razones que justificaran la oportunidad

de establecer una diferencia de edad máxima que imposibilitase para la adopción) que tal circunstancia se efectuara a través de una modificación del Código Civil.

Si mediante las importantes reformas legislativas producidas en materia de adopción (especialmente la llevada a cabo con la Ley 21/1987) se habían ido ampliando las personas que pueden acceder a este tipo de medida de protección a la infancia, no parecía posible que dicho acceso pudiera ser limitado a través de la normativa autonómica, vulnerando el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE.

No obstante, dado que el criterio de la Administración autonómica podía no resultar coincidente con estas reflexiones, se valoró también, como opción subsidiaria, la mayor flexibilidad recogida en los textos de algunas Comunidades Autónomas a la hora del cómputo de la diferencia máxima de edad entre adoptante y adoptado, al tomar en consideración, en el caso de solicitud conjunta, al solicitante de menor edad.

Así ocurre en Andalucía (Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, de acogimiento familiar y adopción), Cantabria (Decreto 58/2002, de 30 mayo, por el que se desarrollan los procedimientos relativos a la protección de menores y a la adopción), Castilla-La Mancha (Decreto 45/2005, de 19 de abril, por el que se regula la adopción de menores), Canarias (Decreto 54/98, de 17 de abril, por el que se regulan las actuaciones de amparo de menores) o La Rioja (Ley 4/1998, de 18 de marzo, del Menor).

Esta forma de aplicación de la diferencia máxima de edad determina la posibilidad de extender la adopción respecto de menores con una edad inferior. En una de estas Comunidades Autónomas, se podría adoptar a un menor con una edad inferior a la que correspondería en Castilla y León, donde se aplica la media aritmética de las edades de los solicitantes. (Ejemplo: Dos solicitantes con 40 y 47 años: En Canarias la edad del menor podría ser inferior al año. En Castilla y León, por el contrario, la edad del menor no podría ser inferior a tres años y medio).

A ello se unía la circunstancia de que en alguna de estas Comunidades Autónomas se establecía, incluso, un límite máximo de edad superior al previsto en Castilla y León (Andalucía -42 años-, Cantabria y Castilla-La Mancha -45 años-).

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

*“Que en la elaboración de la normativa que próximamente regulará la adopción de menores en Castilla y León, se valore la conveniencia de eliminar el límite máximo de edad entre adoptante y adoptado y, con ello, cualquier limitación indirecta de la edad máxima para adoptar, en respeto al principio de jerarquía normativa.*

*Y en caso de no estimarse conveniente la eliminación de dicha restricción, se valore la posibilidad de aumentar el límite máximo de edad entre adoptante y adoptado y, asimismo, en el supuesto de solicitudes conjuntas, de tomar en consideración para el cómputo de tal diferencia máxima de edad al solicitante más joven o de menor edad, como así ocurre en otras Comunidades Autónomas”.*

Sin embargo, el Decreto 37/2005, de 12 de mayo, por el que se regulan los procedimientos administrativos y otras actuaciones complementarias en relación con la adopción de menores, recoge nuevamente la diferencia máxima de edad entre el solicitante y el menor a adoptar (cuarenta años) como uno de los criterios objetivos que han de tenerse en cuenta en el proceso de valoración de la idoneidad.

No obstante, se incluyeron también adaptaciones especiales en la aplicación práctica de ese criterio de diferencia de edad, de forma que, siempre en interés del menor, la idoneidad pueda extenderse para la adopción de niños con una edad inferior a la que correspondería por aplicación automática del criterio general. Esta ampliación, según los supuestos, puede alcanzar en la adopción nacional e internacional hasta tres y ocho años respectivamente.

### 1.2.1.3. Servicios de intervención familiar

Los hijos menores son los principales afectados por los conflictos surgidos en el seno de la familia. Su protección integral, orientada al amparo de la tutela del interés superior que éstos representan, se hace imprescindible para paliar las posibles situaciones de riesgo que representan los procesos contenciosos de separación o divorcio o los pleitos sobre su guarda y custodia.

Por ello, en esta Comunidad Autónoma, existen programas de intervención familiar gestionados por servicios de carácter privado, como una alternativa de intervención temporal o como medida pacificadora que favorece el derecho fundamental de los hijos a relacionarse con sus familiares.

Aún no existiendo una norma reguladora específica de este tipo de servicios establecidos para el cumplimiento de los regímenes de visita conflictivos en los casos de separación y divorcio (Puntos de Encuentro Familiares), son considerados, de modo genérico, como servicios sociales encuadrados en el ámbito de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León.

Por tanto, el régimen jurídico aplicable a este tipo de servicios se encuentra recogido en el Decreto 109/1993, de 20 de mayo, de la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por el que se regula la autorización, acreditación y registro de entidades, servicios y centros de carácter social. Por ello, sólo precisan de la correspondiente inscripción en el Registro de entidades,

servicios y centros de carácter social.

El funcionamiento de este tipo de servicios de asesoramiento, mediación e intervención familiar, con independencia de su inscripción registral como reconocimiento de la actividad desarrollada, ha sido objeto de numerosas críticas ante esta Institución. Expedientes como **Q/328/04**, **Q/1816/04**, **Q/426/05** o **Q/506/05**, reflejan de forma individual la disconformidad de los usuarios con la actuación realizada por un servicio de intervención familiar desarrollado por una asociación sin ánimo de lucro.

Entre las supuestas irregularidades denunciadas, destacan las aludidas en la queja **Q/328/04**. Se habla de incumplimiento de los fines y objetivos previstos, de manipulación de los menores por los profesionales del centro (obligándoles a relacionarse con el progenitor visitante, lo que produce daños psíquicos en muchos casos irreparables), de manipulación en los informes o de personal sin cualificación específica.

Dado el sometimiento al procedimiento de inspección regulado en materia de acción social por el Decreto 97/1991, de 25 de abril, de la Consejería de Cultura y Bienestar Social, por esta Institución se han desarrollado las oportunas gestiones ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para verificar el sometimiento del citado servicio al necesario control administrativo.

De este modo, se constató que la Gerencia de Servicios Sociales había comprobado inicialmente el cumplimiento de las condiciones necesarias para la inscripción como servicio de carácter social. No pudo confirmarse, sin embargo, la realización de posteriores inspecciones y comprobaciones.

Únicamente, en relación con las supuestas irregularidades alegadas en la queja la Gerencia de Servicios Sociales había realizado las averiguaciones oportunas para su esclarecimiento, concluyendo su falta de justificación y considerando innecesario, en consecuencia, realizar otro tipo de actuación al respecto.

No parecía apropiado, sin embargo, que el sometimiento de la actividad en cuestión al ejercicio de las funciones inspectoras de la Administración autonómica en materia de acción social se hubiera reducido a lo anterior.

Siendo los menores los principales destinatarios de este tipo de programas de apoyo en las situaciones de conflicto y ruptura familiar, la intervención administrativa debía dirigirse necesariamente hacia su protección integral, de forma que resultara posible la prevención de posibles situaciones vulneradoras de sus derechos.

Por este motivo, la actividad de control sobre este tipo de servicios de apoyo a la dinámica familiar favorece el desarrollo de una intervención eficaz en el mantenimiento o restablecimiento, lo más normalizado posible,

de las relaciones entre padres e hijos u otros miembros de la familia.

Ello exigía la puesta en marcha de los mecanismos de control necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de este servicio de ayuda a la familia, de forma que, en el desarrollo de su funcionamiento, quedara garantizada la seguridad y el bienestar de los menores, así como la consecución de sus intereses en las situaciones de conflicto familiar para su buen desarrollo psíquico, afectivo y emocional. Y ello requería la realización de comprobaciones periódicas sobre las condiciones del servicio y el cumplimiento y adecuación a las disposiciones vigentes, como establece el Decreto 97/1991, de 25 de abril, por el que se regula la inspección y el régimen sancionador en materia de acción social.

Esta necesidad de asegurar al menor y, en consecuencia, a la familia, un marco adecuado para el desarrollo de una dinámica familiar normalizada y el disfrute adecuado de sus derechos, motivó que se formulara a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, se compruebe periódicamente el funcionamiento del servicio de asesoramiento, mediación e intervención familiar desarrollado .... Y en caso de deducirse de tales comprobaciones la existencia de presuntas irregularidades, se ejerciten por la Inspección de la Gerencia de Servicios Sociales las funciones correspondientes.*

*Ello con el objetivo de asegurar el desarrollo adecuado y el cumplimiento eficaz de la finalidad del servicio, garantizar el bienestar y seguridad del menor y evitar posibles vulneraciones de sus derechos y los de su familia”.*

La citada administración informó del cumplimiento de la citada resolución, concluyéndose, de conformidad con las comprobaciones realizadas, la inexistencia de irregularidades en el funcionamiento del servicio cuestionado.

Esta Institución ha desarrollado, asimismo, una actuación de oficio de carácter general en relación con los puntos de encuentro familiares, de cuyo contenido se da cuenta en el apartado correspondiente de este informe.

### **1.2.2. Protección ante el maltrato**

El mantenimiento de un adecuado clima de relaciones, en todos los ámbitos de la vida, se muestra como condición indispensable para el necesario desarrollo personal y social de la infancia y adolescencia. De ahí la especial importancia de las actuaciones dirigidas a prevenir la aparición de manifestaciones de intimidación, acoso o agresión.

La necesidad de fomentar los esfuerzos necesarios para conseguir la eliminación de situaciones que

supongan el maltrato de la población infantil y juvenil, quedó reflejada en el expediente **Q/959/04**.

Se aludía a un incidente ocurrido en la Biblioteca Municipal de una localidad de la provincia de Palencia, en la que personal del Aula Infantil supuestamente había maltratado a un menor de tres años de edad, al que se había arrastrado de un brazo y por el suelo con la intención de introducirlo en un cuarto, por haberse subido a una mesa de dichas instalaciones.

De las gestiones de información realizadas por esta Institución con el Ayuntamiento de la localidad resultó que, en su día, tras presentarse la correspondiente denuncia, se había procedido a la apertura de un periodo de información reservada.

Tras la práctica de las diligencias oportunas, se había dictado Decreto por la Alcaldía en el que, apreciándose la existencia de una infracción leve, se había impuesto al trabajador afectado la sanción de apercibimiento, al entender acreditado que por su parte se había incurrido en una falta de incorrección o de desconsideración con un ciudadano y usuario de la biblioteca. En dicho Decreto se rechazaba que se hubiera acreditado la comisión de los hechos en la forma en que habían sido relatados por la persona denunciante.

La lectura de dicha resolución permitía concluir que esta falta de acreditación derivaba probablemente de las discrepancias existentes entre las declaraciones de denunciante y denunciado.

Con posterioridad a dicho Decreto, y ante la reclamación presentada por el trabajador afectado, el Ayuntamiento dejó sin efecto la sanción impuesta por entender que se había producido su prescripción, al amparo de lo establecido en el art. 60.2 del Estatuto de los Trabajadores, dado que las infracciones leves prescriben a los diez días a partir de que la empresa tenga conocimiento de su comisión.

No constaba en esta Institución, sin embargo, la fecha a partir de la cual comenzaban a computarse esos diez días. En cualquier caso, lo que sí resultaba evidente era que, aunque las investigaciones desarrolladas no permitían constatar que los hechos denunciados habían sucedido en la forma expuesta en la denuncia formulada, algún incidente sí se había producido. De hecho, el propio Ayuntamiento había apreciado la comisión de una infracción o falta leve por el trato incorrecto recibido por una usuaria de la biblioteca.

De esta forma, y aunque la citada infracción estuviera prescrita, no desaparecía la incorrección en el trato observada. Por ello, parecía oportuno recordar al Ayuntamiento en cuestión la obligación que tienen todas las personas que prestan servicios en sus distintas dependencias (autoridades, funcionarios y personal laboral) de atender con respeto y deferencia a los ciudadanos.

Así, con relación a los funcionarios, el art. 35 i) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas tienen derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Y esa misma obligación tienen los empleados (contratados laborales) de una administración en relación con los usuarios de los servicios en los que desarrollan su trabajo.

Dicha obligación resultaba exigible en el caso analizado, al estar en presencia de una administración y de un servicio público, estando obligado el Ayuntamiento a exigir que sus trabajadores en el desempeño de sus funciones presten el mejor y más exquisito trato a los usuarios de dicho servicio.

También se consideró preciso recomendar a la citada Corporación la necesidad de impartir las instrucciones precisas a todos sus servidores para que, de producirse en cualquiera de sus dependencias o servicios hechos en los que estén implicados sus trabajadores (funcionarios o no) susceptibles de ser calificados como infracción disciplinaria y de los que tengan conocimiento sus empleados, fueran comunicados de forma inmediata y por escrito a su superior.

Y por último, con la finalidad de evitar la prescripción de las infracciones que pudieran cometerse, resultaba necesario que se desarrollaran, con la celeridad necesaria, las actuaciones precisas para su corrección.

Por ello, el Procurador del Común realizó la siguiente resolución:

*“1.- Que por esa Corporación se adopten las medidas precisas y se dicten las oportunas instrucciones para asegurar el trato correcto y deferente a los usuarios de sus distintos servicios, por parte de sus empleados (funcionarios o no), recordándoles, en todo caso, dicha obligación.*

*2.- Que por ese Ayuntamiento se impartan a todos sus servidores las instrucciones precisas para que, de producirse en cualquiera de sus dependencias o servicios, hechos en los que estén implicados sus trabajadores (funcionarios o no) susceptibles de ser calificados como infracción disciplinaria y de los que tengan conocimiento sus servidores, los comuniquen de forma inmediata y por escrito a su superior.*

*3.- Que, con la finalidad de evitar en el futuro la prescripción de las infracciones que puedan cometer sus empleados, se desarrollen con la necesaria celeridad y desde el momento en que se tenga conocimiento de su comisión, las actuaciones precisas, en su caso, para su comprobación y sanción”.*

El Ayuntamiento afectado no contestó a la resolución dictada.

### **1.2.3. Protección socio-cultural**

#### **1.2.3.1. Espectáculos y festejos públicos**

La protección de la infancia y la juventud exige la puesta en marcha de una serie de garantías dirigidas a evitar que los espectáculos y actividades alteren, en alguna medida, el correcto desarrollo y personalidad de los niños y adolescentes de esta Comunidad Autónoma.

Así ocurre, por ejemplo, en el curso de los festejos taurinos populares previstos en la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril, así como en el art. 91 del Reglamento de Espectáculos Taurinos, aprobado mediante RD 145/1996, de 2 de febrero.

Pues bien, una vez producida la transferencia de competencias en la materia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se llevó a cabo un desarrollo de la regulación de los espectáculos taurinos populares en el ámbito autonómico, con una larga e importante tradición en muchos pueblos de esta Comunidad.

En concreto, este tipo de festejos se regularon mediante el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de Castilla y León, modificado por Decreto 234/1999, de 26 de agosto, y más recientemente por Decreto 41/2005, de 26 de mayo.

Dicha regulación recoge un especial reconocimiento de aquellos festejos populares cuya celebración socialmente arraigada se viene realizando en una localidad de forma continuada desde tiempos inmemoriales, de acuerdo con la costumbre del lugar. Se prevé, de esta forma, una declaración expresa que viene a consagrar el carácter tradicional de los mismos, permitiendo su permanencia en el tiempo.

Así ha ocurrido en el caso de los festejos denominados “Toritos del Alba”. La Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por Orden de 13 de marzo de 2002, declaró Espectáculo Taurino Tradicional, dentro del denominado “Toro Enmaromado” su variante de los “Toritos del Alba”, celebrados en Benavente durante el ciclo de festejos del Corpus Christi.

Con independencia de la importancia de la declaración de este carácter (consecuencia de los referentes históricos del festejo), el desarrollo de este tipo de espectáculos taurinos tradicionales en la citada localidad ha sido objeto de críticas manifestadas ante esta Institución por la posible participación activa en los mismos de personas menores de edad.

Uno de los ámbitos de especial importancia vinculados a la celebración de las fiestas taurinas populares y tradicionales, es la protección de los participantes, estando presente en la regulación señalada toda

una serie de medidas dirigidas a garantizar la integridad física de los mismos.

Se prohíbe, de este modo, la participación activa en estos festejos a los menores de edad (art. 10.1 e) del citado Decreto 14/1999) y, además, a aquellas personas que muestren síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas, enajenación mental, y a aquellas otras que por su condición física o psíquica puedan correr un excesivo peligro o que con su comportamiento puedan provocar situaciones de riesgo. El incumplimiento de tal prohibición aparece tipificado como infracción grave -de acuerdo con la citada Ley 10/1991-, en el art. 38.2 del mencionado Decreto autonómico.

Así mismo, la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, prohíbe también la participación activa de los menores en espectáculos y festejos públicos que conlleven situaciones de peligro (art. 30.2), tipificando como infracción grave (art. 141 q) el permitir dicha participación.

Destaca en este ámbito la queja **Q/2222/03**, relativa a la supuesta participación activa de personas menores de edad en la celebración del citado espectáculo taurino durante los días 18 y 20 de junio de 2003.

Tras realizarse por esta Institución las gestiones de información oportunas con la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se constató que no se había iniciado procedimiento sancionador alguno en respuesta a la denuncia presentada por tales hechos. Ello motivado en el correspondiente informe técnico emitido sobre medidas de seguridad y en el dictamen de las autoridades que presidieron y asistieron a los festejos.

Obraban en el expediente noticias periodísticas en las que podía apreciarse la presencia activa de menores de edad. Constaban, asimismo, informes de la Guardia Civil elaborados por los agentes que asistieron a los festejos, en los que no se aseguraba que no participaran menores debido a la gran afluencia de gente, la corta duración del recorrido y la gran rapidez con que se había efectuado.

Por ello, esta Institución consideró que debían haberse adoptado las medidas de protección, prevención de riesgos y vigilancia efectiva del festejo con el fin de dar cumplimiento a la normativa vigente que prohíbe tajantemente la participación de menores o, cuando menos, iniciar el trámite de información previa para conocer las circunstancias del caso y decidir sobre la procedencia o no de incoar expediente sancionador.

Se formuló, por ello, a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

*“1. Que se adopten las medidas conducentes a supervisar que se desarrolle el festejo cumpliendo con la normativa que la desarrolla.*

*2. Que en caso de reincidencia de las conductas expuestas a lo largo de esta Resolución en la próxima*

*celebración de “Los Toritos del Alba”, se proceda a la incoación de los expedientes sancionadores oportunos a los responsables de permitir la participación de menores en dicho espectáculo y a la imposición de las correspondientes sanciones cuando existan razones para ello”.*

Dicha resolución fue aceptada por la Administración señalada.

Ahora bien, la competencia que corresponde a la Administración autonómica en este ámbito se encuentra especialmente ligada a la actuación municipal. Por ello, la intervención de personas menores de edad en este tipo de festejos taurinos, incumpliendo la expresada prohibición, puede imputarse al propio ayuntamiento en función de la actuación preventiva desarrollada para la correcta celebración del espectáculo.

De ahí que la ausencia de responsabilidad por parte de la corporación local en los hechos tipificados en las normas antes mencionadas, venga dada por la realización de cuantas actuaciones pudieran derivarse de su competencia para difundir la citada prohibición. Así lo ha entendido la jurisprudencia menor. Concretamente el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sentencia de 27 de abril de 2001), que considera que la infracción cometida en ese caso no resultaba imputable al ayuntamiento, al haberse hecho pública, mediante bandos, la prohibición de participación de menores en este tipo de espectáculos taurinos, al tiempo que se instaba a la población en general y a las familias con menores para la adopción de medidas que impidieran tal participación y solicitando la colaboración de los participantes para que en el supuesto de que advirtieran la presencia de algún menor fuera retirado. E, incluso, se había hecho constar en la programación de festejos la advertencia de la prohibición indicada, difundida también por megafonía con anterioridad a la celebración del espectáculo.

La necesidad de un efectivo desarrollo de esta función preventiva por parte de la Administración municipal, motivó que el Procurador del Común formulara al Ayuntamiento de Benavente la siguiente resolución:

*“Que en próximas celebraciones del espectáculo taurino tradicional de los Toritos del Alba, dentro del ciclo de festejos del Toro Enmaromado que se celebra en la localidad de Benavente, se desarrollen por ese Ayuntamiento, en función de su ámbito competencial, las actuaciones oportunas para difundir la prohibición de la participación activa de personas menores de edad en este tipo de fiestas taurinas (tipificada como infracción grave en la normativa vigente), en favor de la protección de los participantes y de la correcta celebración del espectáculo”.*

Al cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación al respecto.

### 1.2.3.2. Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen

El reconocimiento expreso del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, reconocido en la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, puede enfrentarse, en algunas ocasiones, con la libertad de expresión e información.

Se producen, así, intromisiones en el ámbito del derecho a la intimidad de los menores de edad mediante la utilización de su imagen por los medios de comunicación, extralimitándose en ciertos casos la función social informadora que éstos desempeñan.

Así se planteaba en el expediente **Q/1576/05** al hilo de los graves disturbios registrados en el entorno del centro histórico de Valladolid en la madrugada del día 6 de septiembre de 2005, durante la celebración de las Ferias y Fiestas de la Virgen de San Lorenzo, incidentes en los que se habían visto implicados menores de edad.

Dichos sucesos fueron publicados en los medios de comunicación, utilizando supuestamente imágenes de los menores que podían implicar una intromisión ilegítima en su derecho al honor, intimidad personal y en su propia imagen.

Todo ello llevo a esta Procuraduría a trasladar dichos hechos al Ministerio Fiscal al amparo del art. 4 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, por si procedía su intervención por una posible intromisión ilegítima en la intimidad de algún menor o fuera contraria a sus intereses.

### 1.2.3.3. Menores y videojuegos

La necesidad de los niños y adolescentes de esparcimiento y disfrute de las actividades propias de su edad resulta imprescindible para una eficaz formación y desarrollo de su personalidad.

El juego, por ello, se muestra fundamental en la vida de los menores, estimula sus capacidades y resulta indispensable para el correcto desarrollo de sus valores.

Pero la utilización del juguete, en algunos casos, no está exenta de riesgos para el propio desarrollo personal del menor. Así se reflejaba en la queja **Q/322/05** en el que el reclamante denunciaba la existencia en el mercado de un video juego en el que los jugadores conseguían puntos por realizar determinados actos violentos.

Ante la posibilidad de que el juego en cuestión pudiera ser manejado, además de por personas adultas, por menores de edad para los que, por su contenido, podía ser gravemente perjudicial, esta Institución acordó dar traslado de los hechos al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos y por si podían ser constitutivos de alguna infracción penal.

### 1.3. Prestaciones a la familia

En el ámbito de las prestaciones sociales dirigidas a la familia, procede destacar la reclamación **Q/160/05**. El reclamante mostraba su disconformidad con la resolución administrativa de desistimiento acordada en un expediente de solicitud de prestación económica por nacimiento de hijo o adopción.

Dicha resolución administrativa, según la información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se basaba en la falta de aportación de la documentación requerida al solicitante para la tramitación del expediente (Una fotocopia compulsada del DNI del beneficiario debidamente actualizado o, en su defecto, del resguardo acreditativo de la renovación efectuada, y la fotocopia compulsada de la página del Libro de Familia en la que figurara la existencia o no de matrimonio entre los progenitores).

El interesado sentenció que si había aportado dicha documentación, por lo tanto el problema era de naturaleza probatoria.

Existían diversas circunstancias o indicios que justificaban que el solicitante de la ayuda hubiera atendido la petición de documentación realizada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid.

Pero existiendo un margen de duda razonable sobre la cuestión, lo que resultaba evidente es que la denegación de la ayuda, a través del acuerdo de sobreseimiento, se debía única y exclusivamente a la falta de entrega de un DNI actualizado. O lo que es lo mismo, se denegaba la ayuda simplemente porque el DNI del padre que constaba en el expediente había caducado trece días antes de la presentación de la instancia.

Esta Procuraduría entendió que era aplicable al caso lo establecido en el art. 76.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De este modo, una vez realizado el trámite de subsanación documental del art. 71, el órgano gestor debía haber requerido al interesado, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentar los requisitos necesarios, en este caso, la entrega de una copia debidamente compulsada del DNI en vigor o del resguardo de renovación.

Ahora bien, constaba, asimismo, que el recurso de reposición presentado contra el acuerdo de desistimiento no había sido resuelto, pese al plazo establecido en el art. 117 de la misma Ley.

Por ello, el Procurador del Común dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que a la luz de las argumentaciones expuestas y en atención al mandato de los arts. 117.2 y 76.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se proceda a resolver expre-*

samente el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de desistimiento del Director General de Familia en el expediente de ayuda por nacimiento de hijo o adopción en cuestión, requiriendo al beneficiario una copia del DNI vigente y actualizado, como paso previo a la concesión de la ayuda”.

Dicho recurso fue finalmente resuelto por Orden de la citada Consejería, pero desestimado por entender que no se había presentado por el interesado ningún elemento de prueba que sirviera para rebatir los extremos de la resolución impugnada.

#### **1.4. Conciliación de la vida familiar y laboral**

##### **1.4.1. Centros infantiles de titularidad autonómica**

Con el doble objetivo de facilitar la compatibilización de la vida familiar y laboral y ofrecer una atención de calidad en el ámbito educativo-asistencial, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades gestiona centros infantiles para niños de 0 a 3 años.

Como excepción al horario general establecido para este tipo de centros infantiles, la ORDEN FAM/420/2005, de 29 de marzo, por la que se regula el procedimiento de admisión en los centros infantiles de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, fija un horario ampliado correspondiente al programa “Pequeños Madrugadores” de 7:45 a 9:30 horas.

Se ha reclamado, no obstante, una ampliación de este programa establecido en el ámbito de la conciliación de la vida familiar y laboral. Expedientes **Q/2230/04** y **Q/163/05**.

En el primer caso se interesaba que este servicio se extendiera en un Colegio Público de Segovia a las primeras horas de la tarde durante todo el año. El expediente, tras las gestiones desarrolladas por esta Institución con la Consejería de Educación, fue archivado, al ampliarse el horario por la progresiva demanda.

El segundo expediente tramitado, en relación con una Escuela Infantil de Valladolid, estaba ligado a la falta de resolución expresa de la petición formulada a la administración en relación con la ampliación del citado programa, formulándose, en consecuencia, por esta Procuraduría resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en la que se recomendaba el cumplimiento de las previsiones legales sobre la obligación de resolver expresamente en plazo las solicitudes y recursos que se planteen ante la administración.

##### **1.4.2. Centros infantiles de titularidad municipal**

En relación con los servicios de guardería infantil de titularidad municipal, puede hacerse referencia a la queja **Q/1760/04**. En dicho expediente, relacionado con un centro infantil, dependiente del Ayuntamiento de León, el reclamante denunciaba irregularidades en la prestación

del servicio, dado que durante la segunda mitad del mes de septiembre y primeros días de octubre del año 2004 no se había permitido la asistencia de los niños matriculados en el mismo por carecer de personal efectivo que se hiciera cargo de ellos.

Esta situación había ocasionado un grave perjuicio a aquellos padres que no pudieron acudir a sus respectivos puestos de trabajo por no contar con la ayuda de una tercera persona que se hiciera cargo de sus hijos.

Las gestiones de información desarrolladas por esta Institución con el Ayuntamiento, determinaron que al menos durante determinados días no había sido prestado el servicio de estancia y asistencia en la citada guardería infantil, circunstancia que confería veracidad a la reclamación formulada al respecto por uno de los padres ante dicha Corporación.

Debía, por tanto, reconocérsele la devolución de la parte proporcional al precio público devengado por el mencionado concepto, en aplicación de la previsión legal contemplada en el art. 46.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, formulándose en este sentido por esta Procuraduría resolución al Ayuntamiento de León, que fue posteriormente aceptada.

## **2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

### **2.1. Minusvalías**

El II Plan Nacional de Atención para Personas con Discapacidad 2003-2007, concibe la discapacidad como la desventaja que tiene una persona a la hora de participar en igualdad de condiciones, resultante de sus deficiencias y limitaciones, pero también efecto de los obstáculos restrictivos del entorno.

El empleo ha sido también durante el año 2005 una cuestión que ha reclamado más de una vez la atención de esta Procuraduría. En concreto, la inserción de los trabajadores discapacitados en la empresa privada, con arreglo al artículo 38,1 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, que obliga a las empresas públicas y privadas que empleen un número superior a cincuenta trabajadores, a que un 2 % sean discapacitados.

Más bien hasta el momento lo que se ha observado es la concentración de trabajadores discapacitados en los Centros Especiales de Empleo, cuya creación pretendía precisamente facilitar el acceso de sus trabajadores a la empresa ordinaria, siempre que fuera posible, pero que se han convertido en un modo de empleo definitivo y no siempre justificado.

Otra de las cuestiones planteadas, es el estacionamiento indebido en los aparcamientos reservados a vehículos destinados al transporte de personas discapacitadas o conducidos por éstas, por parte de otros conductores que no tienen dicha condición.

Aunque se tratará más ampliamente en otro apartado de este Informe, son numerosas las quejas que se han tramitado con motivo de la existencia de barreras arquitectónicas en los edificios docentes: colegios e institutos y cuya trascendencia no siempre es apreciada por la Administración educativa.

Y es que superada la actitud de las familias de sobreproteger al discapacitado, cobra toda su importancia el medio escolar. El tan repetido principio de calidad requiere no solo la posibilidad de acceder a un aula y a los servicios imprescindibles, sino que el derecho de los alumnos comprende el de participar en todas las actividades de carácter escolar o extraescolar que formen parte del proyecto educativo del centro, así como en aquellas otras a las que pueda atribuirse una finalidad educativa o formativa.

Es evidente que la existencia de algún espacio vedado, docente o no, para algún alumno, de modo que este tenga dificultades para llegar hasta el punto deseado, ubicarse y usar de él, no dejará de comprometer seriamente su derecho a participar en el funcionamiento y en la vida del centro, lo cual, a su vez, va a condicionar la posibilidad de alcanzar el grado de formación que necesite para desarrollar el trabajo que sus circunstancias personales le permitan.

Como novedad se han presentado algunas reclamaciones relacionadas con la denegación de la jubilación anticipada prevista en el artículo 161.2 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por el RDLeg 1/1994 de 20 de junio, en la redacción incorporada a la misma por la DA 1ª de la Ley 35/2002 de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

En relación con la posibilidad de que los trabajadores con discapacidad puedan acceder anticipadamente a la jubilación sin ver reducida la cuantía de la pensión, se han establecido unos coeficientes reductores de la edad que conectan la edad de jubilación con el tiempo en que el trabajador minusválido desarrolle una actividad, acreditando durante todo el periodo activo un grado de discapacidad equivalente al 65%.

Precisamente la falta de este último requisito del 65% durante todo el periodo activo hace que sean muy pocos los casos a los que la anterior norma puede ser aplicada.

### **2.1.1. Valoración de las Discapacidades.**

#### **2.1.1.1. Calificación y Revisión**

Las situaciones de minusvalía se califican en grados según el alcance de las mismas y, a su vez, el grado de minusvalía se expresa en porcentajes. La calificación del grado responde a criterios técnicos unificados, fijados mediante los baremos descritos legalmente y son objeto de valoración tanto las discapacidades que presente la persona, como, en su caso, los factores sociales comple-

mentarios relativos, entre otros, a su entorno familiar y situación laboral, educativa y cultural, que dificulten su integración social. Los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, o en su defecto el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (Imsero) son competentes para determinar reconocer el grado de minusvalía, debiendo los responsables del órgano correspondiente dictar resolución expresa sobre el reconocimiento de grado, así como sobre la puntuación obtenida en los baremos para determinar la necesidad del concurso de otra persona o dificultades de movilidad, si procede.

En este contexto han seguido presentando quejas en las que se pone de manifiesto el desacuerdo de los interesados con la valoración y calificación de su minusvalía.

Se han planteado en relación con este problema algunos casos significativos en los que se agudiza dicho desacuerdo, como ocurre con las personas que han sido transplantadas de riñón.

Ha sido el caso del expediente **Q/746/05**. Se alegaba que la baremación practicada con arreglo a las tablas del RD 1971/1999, de 23 de diciembre, produce un grado de discapacidad física que no se compadece con la verdadera merma de facultades provocada por la falta de este órgano, ya que, aún en los casos en que el trasplante renal resulta más exitoso, la persona transplantada ve disminuida su capacidad física de modo muy notable sobre todo por los efectos del tratamiento inmunodepresor a que se ve sometido.

En opinión del autor de la queja hay un hecho significativo que demuestra que se trata de una minusvalía importante cuya trascendencia no es tenida del todo en cuenta y es el hecho de que para la obtención del permiso de conducir se les exige un trámite médico específico por ser transplantados. Sin embargo, a la hora de reconocerles una discapacidad física esta no suele superar el 33%.

El informe aportado a la Institución por la Administración ponía de manifiesto que en enfermos sometidos a trasplante renal la valoración se debe realizar de acuerdo a la función renal, la cual ha de valorarse según el aclaramiento de creatinina, combinándose posteriormente con la discapacidad resultante del tratamiento inmunodepresor, siguiendo los criterios establecidos en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, aludido.

En todo caso, el diagnóstico de una enfermedad no es un criterio de valoración en sí mismo, según se expresa en las Normas Generales de los baremos. Por dicho motivo, la valoración es propia para cada persona, pudiendo variar el porcentaje de discapacidad aunque el diagnóstico sea el mismo.

El remitente del escrito que dio lugar al expediente **Q/1894/04** daba a entender su desacuerdo con los criterios aplicados por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León al calificar el grado de minusvalía de una persona en un 25%, por lo que no había alcanzado el

porcentaje exigido, del 33% en general y del 65% en este caso, para resultar beneficiario de determinadas ayudas sociales.

De la exposición de los hechos no fue posible deducir infracción de las normas de procedimiento ni de las que se refieren a la aplicación de los baremos. Por lo que, según viene siendo habitual, se acordó informar al autor de la queja de la postura de esta Institución en relación con el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía que se encuentra regulado en el RD 1971/1999 según el cual la calificación del grado de minusvalía constituye una actuación técnico-facultativa de los equipos competentes para llevarla a cabo aplicando los baremos preestablecidos.

Por otra parte dicha actuación, así como el número y cualificación de los miembros de los equipos y los baremos aplicables, están minuciosamente especificados en la aludida norma según conceptos técnicos susceptibles de ser manejados solamente por personal cualificado para ello. Ya que se trata de órganos técnicos de los que forman parte, al menos: médico, psicólogo y trabajador social, actuando conforme a criterios disciplinarios.

Siendo sus funciones, según el art. 8º de la aludida norma:

a) Efectuar la valoración de las situaciones de minusvalía y la determinación de su grado, la revisión del mismo por agravación, mejoría o error de diagnóstico, así como también determinar la necesidad de concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida diaria y las dificultades para utilizar transportes públicos colectivos.

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

c) Aquellas otras funciones que, legal o reglamentariamente sean atribuidas por la normativa reguladora para el establecimiento de determinadas prestaciones y servicios.

Por otra parte las bases del diagnóstico para aplicar la puntuación no son cuestiones jurídicas sino científicas y técnicas que escapan a las competencias de esta Institución.

En la queja **Q/164/05** se ponía de manifiesto el interés de una persona en conseguir que le fuera revisada la calificación otorgada, ya que consideraba haber sufrido un empeoramiento desde la fecha del último certificado, el 4 de agosto de 2004.

La resolución emitida en aquella fecha por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid, contenía la observación de rigor: *“El grado de minusvalía reconocido podrá ser revisado por agravación o mejoría a partir de 2 de agosto de 2006”*.

Se explicó al interesado que dicha previsión se ajustaba a lo establecido en el art. 11 del RD 1971/1999,

de 23 de diciembre, en el cual se establece: El grado de minusvalía será objeto de revisión siempre que se prevea una mejoría razonable de las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento, debiendo fijarse el plazo en que debe efectuarse dicha revisión.

Por otra por otra parte, en ningún momento se pudo justificar que dicha persona llegara a encontrarse en el segundo de los casos previstos en el art. 11, para obtener la revisión antes de transcurrir el plazo de dos años, es decir: error de diagnóstico o que se hubieran producido cambios sustanciales en las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento de grado.

## **2.1.2. Centros de Atención a Discapacitados**

### **2.1.2.1. Centros Ocupacionales**

Conoce esta Institución la trascendencia que tiene como primera medida para facilitar la integración de las personas con discapacidad-sobre todo si se trata de jóvenes-desempeñar tareas adecuadas a sus posibilidades. Así como la realidad innegable de que los centros ocupacionales han demostrado ser un servicio de gran relevancia para la población adulta discapacitada.

En el expediente **Q/1323/03** se hacía alusión a la situación familiar, social y ocupacional de dos personas con discapacidad psíquica y física, 23 y 25 años respectivamente, ambos con un grado de minusvalía del 91%.

Manifestaba la persona remitente de la queja las perspectivas satisfactorias que suponía el hecho de que los dos jóvenes hubieran llegado a superar los ciclos formativos en el un programa de garantía social que habían seguido. Sin embargo, concluido el mismo, se encontraban sin realizar ningún tipo de actividad, ni ocupacional ni de desarrollo de la autonomía personal, capacitación social u otras que a través de la experiencia se han revelado como necesarias para minimizar las dificultades con que se encuentran las personas discapacitadas para su adaptación e integración al contexto social al que pertenecen. Uno de ellos permanecía en su casa. El otro en un Centro de asistencia para personas gravemente afectadas, gestionado por una asociación, en el cual recibía únicamente asistencia. No les había sido posible encontrar la vía (razones familiares no les permitían trasladarse fuera de su ciudad) para no interrumpir el desarrollo de las aptitudes personales adquiridas ni habían podido acceder a los medios que les pudieran proporcionar un mejor aprovechamiento de sus potencialidades para mejorar el funcionamiento de su vida familiar y social. Ya que sus expectativas de empleo parecían bastante reducidas. La consecuencia, según el escrito de queja, era que había empeorado su autoestima, se observaba un progresivo desequilibrio emocional e iba en aumento su deterioro personal.

Teniendo en cuenta que junto a las anteriores alegaciones, se quería denunciar por parte del autor de la queja un cierto abandono por parte de la administración pública, los aspectos sobre los que se pidió información a la Gerencia de Servicios Sociales se encaminaban a

conocer las posibilidades que existían para ambos de incorporarse a actividades ocupacionales en alguno de los centros ubicados en la capital. Y dentro de la programación propia de cada centro. También sobre la posibilidad de establecer en alguno de dichos centros programas individuales en los cuales dichas personas pudieran insertarse, así como soluciones que se hubieran propuesto a la familia y respuesta de la misma.

Respecto a las cuestiones objeto de la queja, una de las personas discapacitadas a que se aludía, una vez finalizado el periodo escolar y tras haber realizado cursos de garantía social para personas con discapacidad, comenzó a asistir en 2002 al Centro de Día de la asociación a que hemos aludido durante un periodo de 6 meses, tras el cual fue dada de baja por decisión familiar.

Dicho centro de día atiende a personas con discapacidad física y graves problemas de movilidad, siendo en la localidad el único de estas características que existe, además del Centro de Día del CAMP, este último dirigido a personas con discapacidad intelectual más grave.

Posteriormente, en 2003, esta misma persona discapacitada participó en un Curso de Formación cofinanciado por el FSE de "Herramientas Básicas para publicación en Internet" y en 2004 realizó otro organizado por la Asociación de "Fotografía y Video Digital". En la actualidad mantiene su asistencia a logopedia en dicha Asociación un día a la semana.

También la otra persona discapacitada comenzó a acudir al Centro de Día de la Asociación, donde permanecía, en la fecha de la conclusión de las actuaciones relativas al expediente.

Allí desarrolla una serie de actividades estructuradas conforme a un programa individual de atención en dicho Centro y, según manifestación del mismo, el programa ha sido confeccionado por un equipo interdisciplinar, previa valoración del interesado y su familia.

Se concluyó la tramitación del expediente trasladando la información obtenida al remitente del escrito de queja e indicándole la valoración positiva que a nuestro juicio merecía el hecho de que en el Centro de Día se hubiera adaptado un programa de atención individualizada para la persona que lo necesitaba, permaneciendo ambos en el centro que, por el momento, cabía considerar más adecuado.

Con motivo del expediente **Q/2221/03** nos dirigimos a la presidencia de Asprona-Bierzo de conformidad con Convenio de Colaboración suscrito el 20 de mayo de 2004 entre el Procurador del Común de Castilla y León y la Federación Castellano-leonesa de Asociaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS), de la que Asprona-Bierzo forma parte. Convenio que tiene como fin la realización de actividades de información mutua y apoyo por parte de la Institución del Procurador del Común para el logro de los fines de dicha Federación.

En el párrafo 2º de dicho Convenio la federación FEAPS asume el compromiso de informar a ésta Institución de los problemas que principalmente dificultan la integración social y laboral de los miembros de sus asociaciones. Así como de dar cuenta de las actividades llevadas a cabo por FEAPS en ayuda de los socios, como centros de asistencia y ocupacionales, servicios prestados individualmente, etc.

El motivo de dicho contacto con la asociación fue el referido escrito de queja en el que se ponía de manifiesto la situación de una persona afectada de discapacidad intelectual en el 89%, de 20 años de edad, la cual había concluido recientemente la última etapa de formación en un Colegio Público de Educación Especial, pero encontraba serias dificultades para acceder a un Centro Ocupacional, Centro de Día, Hogar-residencia u otro similar que le facilitara una vida activa, pues de momento se encontraba recluida en su casa.

El autor de la queja manifestaba desconocer las posibilidades que en este sentido tendría en la zona más próxima al lugar de su domicilio, por lo que aún, no se había llegado a formular solicitud de ingreso en ningún centro.

Las gestiones que a continuación se iniciaron por esta Procuraduría estuvieron dirigidas a orientar al reclamante sobre centros gestionados por Asprona que podrían acoger a la persona a quien se refería, según su edad y grado de discapacidad, permitiendo al mismo tiempo el mantenimiento del vínculo con el domicilio familiar.

Manifestó la entidad informante la imposibilidad de definir con precisión el centro o servicio adecuado a la edad y grado de minusvalía en el caso de que se trataba, al existir más variables a contemplar en cualquier persona a la hora de ofrecer un servicio de calidad.

Dentro de las variables que se valoran para determinar el servicio más adecuado a cada usuario se contemplan, entre otras, las habilidades adaptativas, las preferencias del propio usuario, cuestiones estas que se valoran en la entrevista con la psicóloga y la trabajadora social de la Asociación.

Las conclusiones comunicadas por Asprona-Bierzo fueron las siguientes:

Se atiende a personas con discapacidad intelectual mayores de 16 años y en posesión del certificado oficial de minusvalía.

El objetivo que se persigue es favorecer junto con el desarrollo personal, la incorporación de las personas con retraso mental al mercado de trabajo en cualquiera de sus modalidades, incidiendo especialmente en el desarrollo de destrezas laborales.

Desde el servicio de viviendas-residencia se pretende proporcionar a las personas con discapacidad intelectual

un conjunto de servicios de vivienda y residenciales diseñados para desarrollar, mantener, incrementar y optimizar su autonomía y funcionamiento independiente en el hogar y en la comunidad.

Por lo cual y para facilitar el proceso de acogimiento de la persona en cuestión, se sugirió que los padres o representantes legales se pusieran en contacto con dicha Asociación a través del profesional encargado, el trabajador social.

### 2.1.2.2. Centros de Día

El expediente **Q/2211/04**, estuvo motivado por el interés que manifestó el autor del mismo en que un discapacitado físico con minusvalía en grado del 94%, por traumatismo craneoencefálico, según dictamen del EVO, ingresara en un centro de atención a personas con discapacidad psíquica (CAMP) en la provincia de Burgos. Petición que había sido denegada por la Gerencia de Servicios Sociales, según constaba documentalmente, debido a que dicha persona no presentaba "deficiencia mental profunda severa o media", como se requería por el carácter específico del centro. Decisión con la cual no estaba de acuerdo la familia afectada por razones de comodidad o proximidad.

Desde esta Procuraduría se informó al remitente de la necesidad ineludible de que los centros de atención a personas discapacitadas sean clasificados según su diferente tipología por razón de las necesidades de sus usuarios.

La Resolución del Imsero de 26 de agosto de 1987 que regula los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en centros residenciales dependientes de dicho Instituto, establece la función de los CAMP como aquellos establecimientos dedicados a la atención y asistencia de personas con deficiencia mental que, por la naturaleza de su afectación exigen tratamientos idóneos para lograr, hasta donde sea posible, su habilitación o integración social.

Los CAMF (centros de atención a personas con discapacidad física) son establecimientos que tienen por finalidad la atención de las personas con discapacidades físicas que, careciendo de posibilidades razonables de recuperación profesional, a consecuencia de la gravedad de su discapacidad encuentran serias dificultades para conseguir una integración laboral y para ser atendidos en régimen familiar o domiciliario. Si bien pueden disponer de Unidades de Atención Especializada para los usuarios que como consecuencia del proceso evolutivo de su minusvalía física, experimenten un deterioro psíquico, no psicótico, durante su permanencia en el Centro.

Las plazas de estas Unidades sólo podrán ser cubiertas con nuevos ingresos cuando no exista posibilidad de hacerlo con usuarios del mismo Centro o mediante traslados de otros.

El problema que una vez más se pone de manifiesto en el caso que nos ocupa es la insuficiencia de centros

especiales para cada tipo de discapacidad en Castilla y León y las dificultades que sufren las familias (sobre todo si no cuentan con recursos económicos suficientes) para mantener cerca de sí a los familiares afectados de graves discapacidades, cuando no es posible atenderlos en el propio domicilio. Por otro lado, esta cuestión ha sido objeto de consideración por parte de esta Procuraduría en los correspondientes Informes Anuales.

### 2.1.3. Prestaciones Sociales

El mayor número de quejas se refiere a la Ayuda a Domicilio, mediante la cual se trata de mantener a las personas discapacitadas y mayores en su entorno, así como a la prestación ortoprotésica, que en algunas de sus modalidades ha provocado una transformación importante de superación de los déficits físicos.

No obstante, existen dos tipos de dificultades para los beneficiarios: la falta de información sobre la separación entre las prestaciones de carácter médico-sanitario, competencia del SACyL y aquellas destinadas a mejorar la vida y relación con el entorno que son competencia de la Gerencia de Servicios Sociales y la relacionada con la tramitación administrativa de ambos tipos de prestaciones.

#### 2.1.3.1 Ayuda a Domicilio

En el expediente **Q/879/04**, el reclamante hacía referencia a una persona que venía recibiendo la ayuda domiciliaria por parte del Ayuntamiento de Ávila. En el escrito se hacía alusión a la disconformidad del interesado con la cantidad que debía satisfacer por dicho servicio, superior, según entendía, a lo que le permitían sus ingresos.

Se solicitaron algunas aclaraciones a dicho Ayuntamiento acerca de la puntuación que le correspondía, según los datos que sobre sus circunstancias personales, familiares y sociales estuvieran en poder de los servicios sociales, así como el criterio que generalmente se aplicaba y sobre el contenido de la normativa municipal al respecto.

Según los datos facilitados, el precio público por la prestación de los Servicios de Ayuda a Domicilio se encontraba recogido en la Ordenanza Municipal nº 32 del Ayuntamiento de Ávila con efectos a partir del 1 de enero de 2003, la cual desarrolla la Resolución de 19 de diciembre de 2001 de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León por la que se aprobó el baremo para la valoración de las solicitudes de la Prestación Básica de Ayuda a Domicilio en Castilla y León.

Según dicha Ordenanza, para acceder al SAD es necesario valorar ciertas condiciones del beneficiario y de su entorno: grado de autonomía para las actividades de la vida diaria, riesgo de desamparo, ubicación y características de la vivienda y, por supuesto, la situación económica, la cual se determina teniendo en cuenta los

ingresos familiares per capita por aplicación del baremo establecido en la citada Resolución de 28 de diciembre de 2001. Los correspondientes precios públicos oscilan desde la cuantía de 0,91 €/hora, para unos ingresos mensuales de menos de 420 € hasta 7,96 €/hora, para unos ingresos mensuales de 808 € en adelante, tramo dentro del cual se encontraba este caso.

En este caso se consideró correcta la cuota establecida y así se comunicó al autor de la queja.

Los expedientes **Q/472/05**, **Q/473/05** y **Q/480/05**, se referían a personas beneficiarias del SAD gestionado por la Diputación de Segovia, que se manifestaban su disconformidad con la elevación de la cuota que venían abonando a partir de 1 de marzo de 2005 como consecuencia de haberse comprobado cierta alteración en sus circunstancias económicas.

Considerando los autores de los escritos que el aumento de las tarifas pudiera resultar excesivo.

Desde la Institución, se pidieron datos relativos a los cambios a que se aludía como resultado de la revisión y también sobre los nuevos criterios y su motivación.

En el informe remitido por la Diputación, se aludía a la nueva Ordenanza reguladora del precio público por la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio y Servicio de Teleasistencia Domiciliaria, que fue aprobada por el Pleno de la Corporación con efectos desde 1 de marzo de 2005, merced a la cual habían sido revisadas las tarifas.

De todos modos dicha disposición había cumplido con el preceptivo trámite legal de exposición al público sin que se presentara ninguna reclamación al respecto.

En todos los supuestos consultados se indicó la cuantía en que se habían incrementado las rentas de los usuarios y la nueva cuota que les correspondía, acompañando copia de la Ordenanza y procediéndose al archivo del expediente.

### **2.1.3.2. Prestación ortoprotésica**

En el expediente **Q/346/04** el reclamante se refería a la Resolución de 22 de diciembre de 2003, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se convocaron las ayudas de carácter individual dirigidas a Personas Mayores para el año 2004. Concretamente se refería al penúltimo punto de la base 3ª de dicha norma, según el cual: No serán conceptos subvencionables, la adquisición de electrodomésticos, audífonos, gafas, prótesis dentales y cualquier otro gasto cuya finalidad no repercuta directamente en la mejora o mantenimiento de la capacidad de autonomía del solicitante.

Merced a dicha disposición desaparecía para las personas mayores la posibilidad, propiciada por convocatorias anteriores, de obtener alguna ayuda económica destinada a la adquisición o renovación de audífonos, entre otros elementos, como gafas, prótesis dentales, etc.

Ello había provocado la perplejidad del autor de la queja que, aún experimentando la misma situación de necesidad que posibilitó el otorgamiento de la ayuda en el pasado, no había podido acceder a la misma en el año 2004, repercutiendo directamente, según su manifestación literal, en su capacidad de autonomía.

Fue consultada la Gerencia de Servicios Sociales sobre la alternativa que se ofrecía al autor de la queja, así como a muchas personas mayores que habían sido anteriormente beneficiarias de la prestación a que nos referimos y de otras similares, para resolver el problema de insuficiencia de recursos económicos para la renovación de audífono, en este caso, y en otros de gafas o prótesis dentales.

La respuesta que nos facilitó la Gerencia explicaba que en el ámbito de las ayudas a la atención específica de las necesidades de las personas mayores, desde los servicios sociales y teniendo en cuenta tanto las limitaciones presupuestarias como las demandas producidas en los ejercicios anteriores, se venía realizando un análisis y evaluación de los conceptos financiados que se traducían en cambios dirigidos a la mejora en siguientes convocatorias.

Continuaba la Gerencia indicando que las gafas, audífonos y prótesis dentales se consideran prestaciones de carácter sanitario prescritas por un facultativo. Sin embargo, estas prestaciones no están incluidas en el catálogo del SACYL, por lo que deben ser adquiridas directamente por los propios ciudadanos de todas las edades destacando especialmente las demandas en cuanto a la salud bucodental de niños y ancianos. Y concluía indicando que no es posible atender estas demandas a través de una convocatoria dotada desde los servicios sociales para las personas mayores.

Se acordó el archivo del expediente al apreciar que la resolución de la Gerencia se formuló correctamente de acuerdo con la Orden de convocatoria.

No obstante, interesa dejar constancia del problema así como también de la necesidad de que el SACYL elabore su propio catálogo de prestaciones ortoprotésicas debidamente actualizado, en el que aparezcan perfectamente delimitadas las ayudas que son de su competencia, ya que en este momento la norma aplicable sigue siendo la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 30 de marzo de 2000 por la que se actualiza el Anexo V de la Orden Ministerial de 18 de enero de 1996.

En relación con los distintos tipos de ayudas técnicas a la movilidad, se han seguido presentando quejas referidas a la denegación de ayudas para la adquisición de sillas de ruedas de tracción mecánica (expediente **Q/82/05**). La prescripción de estas ayudas sólo puede ser realizada por facultativos del Servicio de Rehabilitación y se requiere un informe clínico completo que justifique dicha necesidad, en pacientes con limitaciones graves del aparato locomotor por enfermedad, malformación o accidente que cumplan todos y cada uno de los

requisitos establecidos por la Orden Ministerial de 23 de julio de 1999, por la que se modifica la precitada Orden de 18 de enero de 1996, la cual exige:

- Incapacidad permanente para la marcha independiente.
- Incapacidad funcional permanente para la propulsión de sillas de ruedas manuales con las extremidades superiores.
- Suficiente capacidad visual, mental y de control que les permita el manejo de sillas de ruedas eléctricas y ello no suponga un riesgo añadido para su integridad o la de otras personas.

#### **2.1.4. Pensiones**

##### **2.1.4.1. Compatibilidad de la Pensión No Contributiva con el trabajo.**

La regulación de las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva, contenida en la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por RDL 1/1994, de 20 de junio, venía en cierta manera dificultando la integración laboral de las personas discapacitadas, puesto que la realización de una actividad profesional lucrativa conllevaba automáticamente la reducción de la pensión en la misma cuantía que la retribución obtenida.

Por ello algunas personas discapacitadas con posibilidades de acceder a una actividad remunerada no lo hacían cuando esa remuneración era de baja cuantía, al no existir compensación alguna adicional por el hecho de trabajar; corriendo el riesgo de perder la prestación, a lo que podría sumarse el miedo existente a los obstáculos que pudieran presentarse para recuperarla en el momento de cesar en el trabajo.

La Ley 8/2005 de 6 de junio ha venido a corregir esta penalización para quienes ya están percibiendo la pensión no contributiva, y comienzan a desempeñar un trabajo. De manera que los perceptores de estas pensiones pueden compatibilizar las mismas con los ingresos procedentes de su trabajo durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad, hasta el límite del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). A partir de dicho límite, la prestación se reducirá en una cantidad igual al 50 por 100 de la renta percibida por encima de tal cuantía.

En el expediente **Q/325/04** el reclamante exponía su disconformidad con la notificación de la suspensión de este tipo de prestación por encontrarse percibiendo rentas del trabajo, teniendo en cuenta que en el momento en que la prestación le fue suspendida aún no era aplicable la ley aludida, se archivó el expediente por actuación correcta de la Administración. Consideramos, no obstante, la necesidad de informar al interesado del derecho que le asistía a partir de la vigencia de la norma.

#### **2.1.5. Empleo de las personas discapacitadas**

Hoy es sabido que las desventajas que presenta una persona con discapacidad tienen su origen en sus dificultades personales, pero también y sobre todo en los obstáculos y condiciones limitativas que en la propia sociedad, concebida con arreglo al patrón de la persona media, se oponen a la plena participación de estos ciudadanos. Ello se pone especialmente de relieve en el ejercicio del derecho al trabajo.

##### **2.1.5.1. Empleo ordinario**

En el expediente **Q/720/05** se hacía referencia al escaso nivel de incorporación de las personas con discapacidad al mercado ordinario de trabajo, ello a pesar de las medidas de acción positiva establecidas legalmente y de las ayudas públicas creadas para la efectividad de las mismas.

El autor de la queja pretendía llamar la atención sobre el hecho de que hasta el momento, el sistema de cuotas había resultado poco efectivo para lograr la inserción laboral de los discapacitados, ya que los objetivos del 2% han sido manifiestamente incumplidos y son muy pocas las personas con discapacidad beneficiadas por la reserva prevista en el art. 38,1 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos que estableció la obligación para las empresas públicas y privadas que emplearan a un número superior a cincuenta trabajadores, de que un 2 % fueran discapacitados.

Tampoco las medidas alternativas al cumplimiento de la reserva del 2 % que se establecieron en su día parecen haber dado resultados.

Mas bien lo que se observa es la concentración de trabajadores discapacitados en los Centros Especiales de Empleo, lo que poco a poco viene a frustrar los objetivos de dichos Centros, cuya finalidad es facilitar el acceso de sus trabajadores a la empresa ordinaria, siempre que fuera posible.

Concluía el escrito de queja afirmando que: *“Transcurridos más de veinte años desde la promulgación de la LISMI, persisten en la sociedad las injusticias en este sentido. Y ello pese a las inequívocas proclamaciones constitucionales y lo que es más importante todavía, los cambios operados en la manera de entender el fenómeno de la «discapacidad» y, consecuentemente, la aparición de nuevos enfoques y estrategias”*.

A la vista de lo anterior se acordó procedente recabar una primera información referida a la situación actual, así como al carácter de las medidas adoptadas en desarrollo de la legislación mencionada así como de normas más recientes como la Ley 51/2003 de 2 de diciembre de Igualdad de Oportunidades, Ley 53/2003 de 10 de diciembre sobre empleo público de los discapacitados y otras.

A la fecha del cierre de este informe, el expediente se encuentra pendiente de resolución.

En todo caso es necesario dejar constancia en este informe de que la finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores con discapacidades ha de ser su integración en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido.

Por otra parte, la finalidad de la normativa especializada y de protección sobre el empleo de los discapacitados, no es la de que estos permanezcan en el ámbito del empleo protegido indefinidamente sino la de su inserción en el sector productivo ordinario si ello es posible.

### 2.1.5.2. Empleo público

En el expediente **Q/490/05**, el reclamante ponía de manifiesto el reducido número de personas con discapacidad auditiva que llegan a superar las pruebas selectivas para acceder a un puesto de trabajo en la Administración de Castilla y León.

En relación con dicha denuncia se trasladaron al autor de la queja las conclusiones elaboradas por esta Procuraduría tras el estudio de casos similares. Ya que, siendo el derecho al trabajo algo fundamental para la integración social de las personas con discapacidad, las medidas adoptadas por los poderes públicos no resultan todo lo eficaces que cabría esperar, estando aún lejos de los objetivos en su día marcados por la Ley de Integración Social de los Discapacitados y por la Ley 30/84, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

A ello no son ajenas las dificultades sufridas por los jóvenes discapacitados para completar con éxito las etapas educativas. Cuestión que ocupa otras áreas de este informe del Procurador del Común de Castilla y León.

Se informó detalladamente al reclamante de las novedades legislativas en Castilla y León, en concreto sobre la entrada en vigor de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, que abundando en el camino iniciado por sus antecesoras prevé que se reservará, a quienes acrediten la condición legal de minusválido, un porcentaje no inferior al diez por ciento de las vacantes de la oferta global de empleo público, estableciéndose, igualmente, para aquellos que lo soliciten, las adaptaciones posibles y necesarias para la realización de las pruebas y los cursos de formación.

El mismo problema fue planteado en el escrito que dio lugar al expediente **Q/489/05**, en el cual se hacía alusión a la celebración de pruebas selectivas para la provisión de puestos de trabajo vacantes en régimen de contratación laboral de carácter fijo, para la categoría de Auxiliar de Biblioteca, a propuesta de la Consejería de Cultura y Turismo y para la constitución de la bolsa de empleo de la misma.

En dichas pruebas, que fueron convocadas por Orden PAT 986/2004 de 23 de junio de 2004, participó por el

turno de personas con minusvalía una persona afectada de discapacidad auditiva.

El/la aspirante, según la información facilitada a esta Institución, formuló su solicitud de participación en las pruebas por el turno de personas discapacitadas en la casilla correspondiente, indicando en hoja adjunta el tipo de adaptaciones que necesitaba para realizar el examen (según la opción que le daba la base 4ª, 2 de la convocatoria). Las adaptaciones pedidas fueron:

«2» Ampliación del tiempo de duración del ejercicio.

«4» Ser colocado en primera fila para facilitar la lectura en los labios y que le fuera explicado por escrito el ejercicio práctico.

Las adaptaciones solicitadas no le fueron concedidas, según manifestación del interesado.

Fue consultada la Consejería de Cultura y Turismo sobre el número de opositores que participaron por el turno de minusválías, así como por el tipo de adaptaciones que fueron solicitadas y si fueron facilitadas a los aspirantes.

También se consideró conveniente pedir datos sobre la petición del Tribunal a la Gerencia de Servicios Sociales de la valoración de las adaptaciones demandadas por los aspirantes del turno de minusvalía y la emisión de un informe correspondiente a cada caso.

Desde la Consejería se informó lo siguiente:

El número de opositores que se presentaron a las citadas pruebas por el turno de personas con discapacidad fue de 59, de los cuales 53 fueron admitidos definitivamente a la realización de las pruebas y 6 fueron excluidos por diversas causas (no poseer la titulación exigida, instancia fuera de plazo, no poseer la nacionalidad exigida). De los 53 candidatos admitidos únicamente 12 solicitaron adaptaciones para la realización de las pruebas.

Las adaptaciones solicitadas fueron las siguientes:

- Eliminación de barreras arquitectónicas y mesa adaptada a silla de ruedas
- Ampliación del tiempo de duración del ejercicio
- Aumento del tamaño de los caracteres del examen, por dificultad de visión
- Otras, especificando cuales: Leer al tribunal el examen escrito, colocarse el opositor en primera fila, recibir las instrucciones por escrito, silla y mesa fija.

Continuaba afirmando la Consejería que “todas las adaptaciones solicitadas habían sido facilitadas a los aspirantes”.

Por último se refería a que el Tribunal había solicitado, tanto a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, como a los correspondientes organismos en otras Comunidades Autónomas (Asturias, Castilla-La

Mancha, Galicia, Madrid, y País Vasco) la emisión del informe de valoración de las adaptaciones solicitadas por cada uno de los aspirantes cuyas recomendaciones fueron tenidas en cuenta en todos los casos por el mismo a la hora de la realización de los ejercicios de las mencionadas pruebas. No fue pues, apreciada actuación irregular alguna.

En el expediente **Q/433/04**, el interesado pone de manifiesto su disconformidad con la denegación de su solicitud de ampliación de tiempo para la práctica de las pruebas para el acceso a un puesto de trabajo en la Administración. Dicha petición fue consignada en la casilla correspondiente del modelo de inscripción. A la vista de dicha petición, el Tribunal solicitó informe al Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base de Atención a Minusválidos, el cual dictaminó que no era necesaria la adaptación de tiempo para la realización de los ejercicios escritos.

Añadía el reclamante que en pruebas similares convocadas por la Administración central en las que había participado, le había sido concedida la ampliación de tiempo solicitada.

Una vez analizada la problemática que se deriva del presente expediente, se llegó a la conclusión de que no existía actuación irregular por parte del Tribunal. Sin embargo, se consideró necesario indicar al autor de la queja la normativa reguladora si bien la adaptación de las pruebas es un derecho del opositor discapacitado, que esta Procuraduría apoya sin reservas velando por su cumplimiento, su aplicación a cada caso es susceptible de dar lugar a situaciones complejas que no siempre se pueden resolver según el criterio razonable del Tribunal Calificador o Comisión de selección sin llegar a comprometer los principios de equidad y justicia, por lo que las convocatorias prevén la intervención de asesores especialistas, informes o colaboraciones que pueden procurarse los órganos de calificación cuando las circunstancias lo requieran. Ello en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, RD 364/1995 de 10 de mayo en su art. 19. 1-3, así como en la Base 5ª,3 de la Orden 470/2003 de 14 de abril por la que se convocó el concurso-oposición de que se trata.

Por lo tanto se consideró que el Tribunal actuó correctamente al recabar el informe del EVO y resolver con arreglo al mismo en las dos ocasiones que se indican. Sin perjuicio de que en otras pruebas y, por otros tribunales, se haya decidido de modo benevolente aceptar las peticiones de adaptación obviando la comprobación de su necesidad.

### **2.1.5.3. Centros Especiales de Empleo**

En el expediente **Q/636/05**, alegaba el reclamante que el conocimiento de su minusvalía provocaba la reticencia de los empresarios, refiriéndose a la imposibilidad para acceder a un empleo estable, tras largos años de

búsqueda. En relación con lo expuesto, esta Procuraduría realizó las siguientes indicaciones al autor de la reclamación.

A pesar de que toda persona en edad laboral, aún en el caso de sufrir discapacidad, puede acceder a un puesto de trabajo en la empresa ordinaria, siempre que tenga capacidad personal y cuente con la cualificación necesaria, no se nos puede ocultar que las dificultades que para mantener un empleo afectan a la generalidad de los ciudadanos, se multiplican para quienes tienen alguna minusvalía derivada de deficiencias físicas o psíquicas.

Al respecto, deben tenerse en cuenta las medidas que tiene establecidas la Administración destinadas a favorecer la inserción laboral de los discapacitados, como son las líneas de ayuda dirigidas a las empresas ordinarias, que contraten trabajadores con discapacidades, así como la creación y sostenimiento de Centros Especiales de Empleo, en los cuales la mayoría de los trabajadores han de ser discapacitados, vinculados a la empresa por distintos tipos de contrato, para realizar un trabajo productivo y remunerado, adecuado a las características del trabajador, en orden a favorecer su adaptación y facilitando, en su caso, su posterior integración en el mercado ordinario de trabajo.

A título meramente informativo se adjuntó al autor de la queja un listado de los Centros Especiales de Empleo que existen en nuestra Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, el Inem cuenta con un registro especial de demandantes de empleo discapacitados en el que se recogen los datos y calificación laboral del demandante, con la posibilidad de que dicho organismo tenga en cuenta a los mismos en el caso de que sea necesario cubrir un puesto de los reservados a personal con estas características en la empresa ordinaria o bien en uno de los citados Centros Especiales de Empleo.

Por otra parte, existen asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que ofrecen un servicio personal especializado tanto a los discapacitados demandantes de empleo como a los empresarios, con alguno de los cuales resulta posible ponerse en contacto a través del teléfono 902208080.

En relación con un posible acceso al empleo público, tanto la Administración local como la Junta de Castilla y León y Administración Estatal, en la Oferta Pública de Empleo reservan cada año cierto número de plazas destinadas a ser cubiertas por personal discapacitado, siempre que superen las pruebas y cumplan los requisitos de la convocatoria.

Con la anterior información se dio por concluida la actuación de esta Procuraduría.

### **2.1.6. Jubilación anticipada**

El ciudadano/a que formuló la queja registrada como **Q/499/04**, manifestaba su sorpresa ante la decisión de la

Unidad de Valoración de incapacidades del Inss que le había denegado la posibilidad de acogerse a los beneficios de la Ley 35/2002 al haber dictaminado que el grado de invalidez derivado de secuelas de polio que padecía no había sido el mismo durante toda su vida laboral sino que había ido aumentando gradualmente. De tal modo que solamente durante los últimos cinco años había cumplido con la exigencia de llegar al 65 % exigido al respecto. Por lo que no podía acogerse a la jubilación anticipada prevista en el art. 161.2 de la Ley General de la Seguridad Social, según la modificación incorporada a la misma por la DA 1ª de la Ley 35/2002 de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

En este sentido, el RD 1539/2003, de 5 de diciembre, publicado en el *BOE* de 20 de diciembre del mismo año con el fin de dar cumplimiento a la previsión legal aludida y permitir que los trabajadores con discapacidad puedan acceder anticipadamente a la jubilación sin ver reducida la cuantía de la pensión, estableció los coeficientes reductores de la edad indicada que conectan la reducción de la edad de jubilación con el tiempo en que el trabajador minusválido desarrolle una actividad, acreditando durante todo el periodo activo un grado de discapacidad equivalente al 65%.

El art. 3º del citado Real Decreto se refiere a la circunstancia de que la edad ordinaria de 65 años, exigida para el acceso a la pensión de jubilación, se verá reducida en un periodo equivalente al que resulte de aplicar al tiempo efectivamente trabajado los coeficientes que se indican, siempre que durante los periodos de trabajo realizado se acrediten los siguientes grados de minusvalía:

“a) El coeficiente del 0,25 en los casos en que el trabajador tenga acreditado un grado de minusvalía igual o superior al 65%.

b) El coeficiente del 0,50, en los casos en que el trabajador tenga acreditado un grado de minusvalía igual o superior al 65% y acredite además la necesidad del concurso de tercera persona para la realización de los actos esenciales de la vida ordinaria”.

Por tanto, la previsión normativa anterior establece con carácter general la exigencia de que los posibles beneficiarios acrediten el 65% de minusvalía durante todo el periodo laboral.

En el caso a que la queja se refería, la situación, según se desprendía de la información facilitada, era la siguiente:

Con fecha 5-6-1973 el 33%.

Con fecha 11-4-1989 el 60%.

Con fecha 31-10-2000 el 65%.

Únicamente pues, se podía acreditar el grado de minusvalía exigido por el RD 1539/2003, durante los

cinco últimos años, por lo que no concurrían todos los requisitos exigibles. Lo anterior fue comunicado al autor de la queja, así como el archivo de la misma.

En el expediente **Q/2180/02**, su autor planteaba su disconformidad con la forma en la cual había cesado la prestación, por una ciudadana que padecía una minusvalía psíquica del 50 %, de los servicios de limpieza de la casa consistorial y del consultorio médico de una localidad de la provincia de Palencia.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió al Ayuntamiento afectado en varias ocasiones en solicitud de información correspondiente a la cuestión planteada.

A la vista de la información proporcionada por el Ayuntamiento, procedía concluir que las versiones mantenidas por el autor de la queja y por la Entidad local acerca de las características de la relación, referida a la prestación de servicios de limpieza, mantenida entre la Corporación y la persona minusválido, diferían en aspectos que eran esenciales para poder adoptar una postura en relación con la cuestión controvertida que había sido planteada en la queja.

En efecto, en primer lugar, el Ayuntamiento de Frechilla sostenía que, si bien la ciudadana en cuestión había realizado labores de limpieza, durante media hora semanal, del edificio que le sirve de sede y del consultorio médico de la localidad entre los años 1985 y 2002, aquéllas se habían desarrollado en el marco de una relación de buena vecindad, en la cual el Ayuntamiento no había impartido orden alguna acerca del horario ni de la forma en la cual debía prestarse el servicio, concediendo a la antes citada una gratificación económica por su “buena disponibilidad”.

Por el contrario, el autor de la queja mantenía que la persona en cuestión había prestado los servicios indicados, durante ocho horas semanales, entre el año 1985 y el 27 de marzo de 2002, como consecuencia de la existencia de una relación laboral, motivo por el cual se solicitaba que, habiendo prescindido el Ayuntamiento de su trabajo sin formalidad alguna, se procediera a su readmisión o, en su caso, a abonarle la indemnización que correspondiera.

Más allá de las divergencias obvias entre ambas versiones, de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría con ocasión de la tramitación de la presente queja, se desprendían, como acreditados, los siguientes aspectos relativos a la relación existente entre el Ayuntamiento y la persona en cuestión:

1. El edificio que sirve de sede al Ayuntamiento y el consultorio médico de la localidad habían sido limpiados entre el año 1985 y el mes de marzo de 2002, con una frecuencia semanal y un horario que no fue posible acreditar, por la ciudadana afectada, motivo por el cual se le venía abonando, con una periodicidad aproximadamente mensual, una cantidad cercana a los 80 €.

En concreto, obraba en esta Procuraduría documentación acreditativa de los movimientos de una cuenta corriente de la entidad bancaria Caja España de Inversiones, cuya titularidad correspondía a la persona que prestaba tales servicios. En la misma, constaban varios apuntes bancarios de abonos en los que, aunque en ocasiones aparecía el concepto de “nómina” o “nómina Ayuntamiento”, también se utilizaba el término “ingreso cheque”.

2. Los abonos pecuniarios antes citados se habían realizado con cargo a la partida presupuestaria 4/22700, relativa, de conformidad con lo dispuesto en la Orden ministerial de 20 de septiembre de 1989, a los gastos que, correspondiendo a actividades de limpieza y aseo de la competencia de las Entidades locales o de sus Organismos autónomos, se ejecutan mediante contrata con empresas externas o profesionales independientes.

Pues bien, a la vista de la información hasta aquí resumida, se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento en cuestión, para lo cual procedía pronunciarse sobre las peticiones del autor de la queja, así como sobre la regularidad de la actuación del Ayuntamiento en relación con los hechos denunciados.

La respuesta a ambas cuestiones exigía analizar, con los datos obrantes en esta Procuraduría, la naturaleza de la relación jurídica que vinculaba al Ayuntamiento y a la persona afectada. Para ello, era necesario distinguir dos figuras diferentes pero que, en ocasiones, pueden aparecer con caracteres que las confunden: relación laboral y trabajos realizados a título de amistad, benevolencia y buena vecindad.

La primera de ellas se encuentra definida en el artículo 1.1. del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, TRET), como la prestación de servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica. En consecuencia, sus notas esenciales son la prestación personal, la ajenidad, el carácter retribuido y su dependencia.

Por su parte, a los trabajos realizados a título de amistad, benevolencia o buena vecindad, se refiere el artículo 1.3. d) del TRET, para excluirlos de su ámbito de aplicación. Estos trabajos, que no son incompatibles con la existencia de ciertas gratificaciones económicas, cuando se desarrollan en áreas de interés general, son reconducibles a la actividad denominada de voluntariado.

Pues bien, decidir si la relación entre el Ayuntamiento y la antes citada se enmarcaba en una u otra de las figuras señaladas se erigía en fundamento básico de la Resolución de la queja.

No obstante, procedía indicar, en primer lugar, que eran los órganos del orden jurisdiccional social los competentes para pronunciarse con fuerza vinculante

sobre el carácter laboral de una relación. Sin embargo, en el supuesto que había sido planteado en la queja, ya no podían hacerlo, puesto que la interesada no había ejercido ante la jurisdicción social la correspondiente acción contra el presunto despido en el plazo especial de caducidad de 20 días, previsto en el artículo 59.3 del TRET.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría, ante las contradicciones evidentes entre las versiones del Ayuntamiento y del autor de la queja, y considerando los aspectos de la relación entre el primero y la persona afectada que habían quedado acreditados, no podía concluir de forma fehaciente que ésta pudiera ser calificada de laboral.

En concreto, varios de los elementos que necesariamente deben estar presentes en una relación de naturaleza laboral no habían quedado suficientemente acreditados en la investigación desarrollada con ocasión de la presente queja. Tales elementos son la dependencia y la ajenidad.

En relación con la dependencia, las diferentes versiones proporcionadas a esta Procuraduría no permitían considerar como ciertos diversos aspectos esenciales para conocer si el trabajo que había sido desarrollado por la antes citada había sido dependiente. Así, no había quedado acreditada la frecuencia con la que aquélla prestaba sus servicios (ocho horas semanales según el autor de la queja o media hora semanal según el informe municipal); el horario en el cual se habían prestado; si éste había sido libremente elegido por ella o había sido fijado por el Ayuntamiento; o, en fin, si la forma en la cual se habían desarrollado las labores de limpieza había sido determinada por personal municipal o, por el contrario, había sido elegida libremente por la antes citada.

La imposibilidad de afirmar el carácter dependiente de los servicios de limpieza prestados, impedía también considerar acreditada la presencia de otra de las notas de las relaciones laborales: la ajenidad.

En efecto, la dependencia se encuentra íntimamente ligada a la ajenidad, puesto que, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo (entre otras, en su Sentencia de 21 de mayo de 1990), existe una fuerte conexión o correlación entre la dependencia y la ajenidad, pudiéndose a afirmar que “*la dependencia es algo implícito en la ajenidad y que el trabajar por cuenta de otro exige normalmente que el que trabaja está controlado por aquél para el que trabaja*”.

En el supuesto planteado en la queja, la investigación llevada a cabo no había permitido acreditar que la antes citada se hubiera encontrado sujeta a las órdenes del Ayuntamiento ni, en principio, a su poder disciplinario como empleador, en el desarrollo de su labor de limpieza.

En consecuencia, aunque existiera algún indicio del posible carácter laboral de la relación (resultaba poco

verosímil, por ejemplo, la frecuencia de la prestación de servicios de limpieza a la que se había referido el Ayuntamiento en sus informes, habida cuenta de la cuantía de los abonos económicos realizados por los mismos y de la inexistencia de otra persona que realizara dicha labor), no había quedado acreditada la presencia de todos los elementos que deben estar presentes en toda relación de tal naturaleza.

En este sentido, cabía afirmar que el hecho de que se hubieran percibido cantidades económicas por la prestación de los servicios de limpieza, no atribuía automáticamente a la relación naturaleza laboral, puesto que, como se ha señalado con anterioridad, los servicios prestados a través de relaciones de buena vecindad no excluyen de una manera absoluta la percepción de cantidades económicas por su realización. Así lo ha afirmado el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras, en su reciente Sentencia de 25 de febrero de 2004, a la que nos referiremos más adelante.

Asimismo, el hecho de que no se conociera con precisión la frecuencia con la cual se habían prestado los servicios de limpieza que nos ocupaban, dificultaba la labor de determinar la naturaleza salarial o de simple gratificación de las retribuciones económicas percibidas.

A lo hasta aquí señalado, procedía añadir que las dudas acerca de la naturaleza de la relación que venían siendo estudiada en la presente Resolución se habían planteado también en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 25 de febrero de 2004, antes citada, en la cual se había suscitado un conflicto análogo al que había dado lugar a esta queja. En aquella ocasión el órgano jurisdiccional calificó la relación entre una persona que había prestado sus servicios de limpieza en el consultorio médico y en las dependencias del Ayuntamiento y éste último, como de buena vecindad, negando su naturaleza laboral.

En consecuencia, no podía afirmarse concluyentemente que la relación entre el Ayuntamiento en cuestión y la persona afectada hubiera sido laboral y, en consecuencia, esta Procuraduría no podía recomendar al Ayuntamiento que atendiera las peticiones de readmisión o, en su caso, de indemnización que habían sido realizadas.

Ahora bien, lejos de poder calificar de correcta la actuación municipal, la afirmación anterior debía conducir al reproche de esta Institución al Ayuntamiento por haber acudido a fórmulas diferentes de las laborales o, en su caso, de contratación administrativa, para procurarse los servicios de limpieza de sus dependencias y del consultorio médico de la localidad durante más de 17 años.

En efecto, aunque el artículo 18.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local permita, con carácter general, la colaboración voluntaria de los vecinos con los Ayuntamientos, a juicio de esta Procuraduría, los trabajos realizados a título de

amistad, benevolencia o buena vecindad en favor de las Administraciones públicas, incluidas, por supuesto, las Entidades locales, deben producirse en el marco de la actividad denominada de voluntariado.

La figura del voluntariado es la expresión de un sentimiento de solidaridad que se manifiesta en la participación del voluntario en la vida de la comunidad, a través del desarrollo de actividades que mejoren, de una forma u otra, la calidad de vida de sus miembros.

Su regulación se contiene, en cuanto a normas de rango legal se refiere, en la Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, Reguladora del Voluntariado Social.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León carece, hasta la fecha, de una norma de rango legal que regule este tipo de actividad, si bien esta Procuraduría ha instado a la Administración autonómica que lleve a cabo su elaboración y remisión a las Cortes autonómicas.

Sin embargo, dos Decretos regulan la actividad de voluntariado en Castilla y León, en su doble faceta de voluntariado social y de protección civil. Tales normas son el Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el voluntariado de Castilla y León, y el Decreto 106/2004, de 14 de octubre, por el que se crea el Registro de Voluntariado de Protección Civil de Castilla y León y se regula su funcionamiento.

A los efectos que aquí interesaban, las normas hasta aquí citadas delimitan las áreas de interés general en las cuales deben desarrollarse las actividades de voluntariado. Dentro de las mismas se incluyen sectores como las actividades asistenciales, servicios sociales, salud, deportes, promoción de la cultura, desarrollo de la vida asociativa o defensa del medio ambiente (artículos 4 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, y 9 del Decreto 12/1995, de 19 de enero).

Igual relevancia tiene citar aquí, por su aplicación al supuesto planteado en la queja, la previsión que se establece en el artículo 3.3 de la precitada Ley 6/1996, de 15 de enero, precepto donde se prohíbe, con carácter absoluto, acudir a la actividad del voluntariado como forma de eludir la prestación de unos servicios retribuidos económicamente a través de una relación laboral o de otro tipo.

Pues bien, conectando lo señalado en relación con la actividad de voluntariado con el supuesto que había sido planteado en la queja, procedía indicar, en primer lugar, que la prestación de un servicio de limpieza de dependencias públicas no se puede integrar, en modo alguno, dentro de alguna de las áreas que el Ordenamiento jurídico reserva para las actividades de carácter voluntario.

Mas bien al contrario, tales servicios parecen corresponder al objeto típico de una relación laboral o contractual de servicios. No en vano el artículo 206 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el

que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cita expresamente la limpieza de edificios como categoría específica de contrato administrativo de servicios.

En consecuencia, se podía afirmar que acudir a la figura de los trabajos a título de amistad, buena vecindad o benevolencia, para procurarse la limpieza de dependencias administrativas supone desvirtuar la figura del voluntariado, y transgredir frontalmente la prohibición de acudir a la misma para sustituir el trabajo retribuido.

A lo anterior no podía oponerse el hecho de que la persona que llevaba a cabo tales tareas de limpieza padeciera una minusvalía psíquica del 50 %, como era el caso. Al contrario, esta circunstancia agravaba más si cabe la conducta municipal.

En efecto, el hecho de haber acudido a una vía inapropiada para procurarse la limpieza de las dependencias municipales, ha causado un quebranto a la persona afectada en sus intereses personales y sociales, quien, según se desprendía de las reclamaciones presentadas ante el Ayuntamiento y ante esta Institución, estaba convencida de mantener una relación laboral con la Entidad local, y, por tanto, de que era titular de los derechos que corresponden a todo trabajador por cuenta ajena al servicio de una Administración pública.

En otras palabras, en el supuesto objeto de la presente queja, se había creado una apariencia de inserción laboral, que condujo a la interesada al convencimiento subjetivo de ser una trabajadora al servicio del Ayuntamiento. Tal convencimiento sólo se vio truncado por la finalización, decidida unilateralmente, de la prestación de los servicios de limpieza y por la falta de asunción por la Corporación Local de responsabilidad alguna relacionada con los efectos del cese en la prestación de los mismos.

Es denunciable, por tanto, la evidente contradicción entre la actitud del Ayuntamiento y la obligación constitucional de los poderes públicos de realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, establecida en el artículo 49 de la Carta Magna.

Por otro lado, la utilización de una relación de una buena vecindad por un Ayuntamiento en un supuesto como el que había sido planteado en la queja, puede generar una responsabilidad derivada de la posible existencia de un accidente en el transcurso de la prestación de los servicios supuestamente voluntarios, responsabilidad que sería exigible, tanto por los particulares que desarrollan tales tareas, como por terceros ajenos al desempeño de las mismas, por los daños que puedan sufrir en sus bienes o derechos como consecuencia de dicha colaboración.

En definitiva, el hecho de que esta Procuraduría no pudiera considerar acreditado que la relación entre el Ayuntamiento y la ciudadana en cuestión fuera de naturaleza laboral, conducía necesariamente a criticar y

reprochar a la Entidad Local que hubiera acudido a una relación de buena vecindad con una persona que padece una minusvalía psíquica para procurarse los servicios de limpieza de la casa consistorial y del consultorio médico de la localidad, en vez de haber procedido de alguna de las formas previstas en el Ordenamiento jurídico, con los perjuicios que para aquélla se derivaron de tal actuación.

Señalado lo anterior, restaba referirse a la forma en la cual se llevaba a cabo, en el momento de resolver la queja, el servicio de limpieza de las dependencias municipales y del consultorio médico que, hasta el mes de marzo de 2002, venía realizando la antes citada. Desconociendo esta Institución la forma en la que se realizaba en aquel momento la limpieza de los inmuebles indicados, se consideró conveniente realizar una sugerencia a la Entidad local al respecto.

Como se ha señalado con anterioridad, los medios previstos por el Ordenamiento jurídico para que una Administración se procure los servicios de limpieza de bienes inmuebles de su titularidad son dos: establecimiento de una relación laboral con la persona o personas que lleven a cabo tales servicios; o celebración de un contrato administrativo con una persona física o jurídica que asuma la obligación de prestar el servicio correspondiente a cambio de una contraprestación.

Centrándonos en la primera posibilidad, procede señalar que la selección del personal al servicio de la Administración local se regula en el RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración Local.

La Disposición adicional segunda de la citada norma prevé que la selección del personal laboral fijo se debe hacer por concurso, concurso-oposición y oposición libre, respetando, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Por su parte, en relación con el personal laboral temporal, esta Procuraduría ha señalado en otras ocasiones que la selección del mismo también debe respetar los principios citados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 91.2 y 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local reitera, y 177 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.

Sin perjuicio de lo anterior, nada impedía que el Ayuntamiento, en el supuesto de que aún no la hubiera hecho, procediera a convocar un proceso selectivo para una plaza de personal laboral temporal, a tiempo parcial, dedicado a la limpieza de las dependencias municipales y del consultorio médico de la localidad de Frechilla.

En concreto, podía convocarse un concurso o concurso-oposición para la provisión de la citada plaza, pudiendo valorarse debidamente la prestación previa de servicios análogos en el sector privado y en el público.

En consecuencia, a través de un sistema de selección de personal laboral temporal, a tiempo parcial, dedicado a la limpieza de las dependencias municipales, podría lograrse la contratación de la propia persona afectada, si resultara ésta elegida, sin que por ello se vulneraran los principios constitucionales que deben respetarse en la selección del personal laboral al servicio de la Administración.

Sin duda, una de las mejores maneras que una Administración tiene de cumplir con el principio recogido en el artículo 49 de la Constitución antes citado, es incluir dentro de su personal, si ello es posible en el sentido antes indicado, trabajadores con minusvalía, tanto a través de las vías de acceso a la función pública, propiamente dicha, como mediante la celebración de contratos laborales que, por otro lado, podrán verse beneficiados por las ayudas que en la actualidad se reconocen para los mismos.

Pues bien, en atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento en cuestión con el siguiente tenor literal:

*“Primero.- Utilizar las colaboraciones de carácter voluntario de los vecinos a las que se refiere el artículo 18.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local, únicamente en aquellas áreas materiales previstas en la Ley 6/1995, de 15 de enero, reguladora del voluntariado social, y en los Decretos 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el voluntariado de Castilla y León, y 106/2004, de 14 de octubre, por el que se crea el Registro del Voluntariado de Protección Civil de Castilla y León y se regula su funcionamiento, sin que, en ningún caso, se utilicen tales actividades voluntarias para sustituir el trabajo retribuido, como sucede en el supuesto planteado en la queja.*

*Segundo.- En el supuesto de que aún no se hubiera hecho, convocar un concurso o concurso-oposición con la finalidad de proveer una plaza de personal laboral temporal a tiempo parcial, cuyo ocupante se dedique a la limpieza de las dependencias municipales y del consultorio médico de la localidad de Frechilla, valorando en el citado proceso selectivo la prestación de servicios análogos a los demandados, tanto para el sector privado como para una Administración pública”.*

La resolución indicada, pese a haber sido reiterada en varias ocasiones al Ayuntamiento en cuestión, no fue contestada, lo cual, una vez comunicado al autor de la queja, motivó el archivo del expediente de queja.

## **2.1.7. Vivienda de las personas discapacitadas**

### **2.1.7.1. Adquisición**

En el escrito que dio lugar al expediente **Q/1804/04** manifestaba la persona remitente que necesitaba una vivienda puesto que, siendo minusválida física, vivía en un tercer piso sin ascensor.

De la documentación remitida se desprendía que había sido correctamente informada de los medios para acceder a una vivienda de protección oficial, así como para obtener ayuda económica para hacer frente al pago de alquileres a través de las subvenciones que para dicho fin convoca anualmente la Consejería de Fomento.

Tanto en relación con la ayuda para el alquiler (mediante notificación de 3 de abril de 2003), como en relación con la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública (mediante comunicación de 5 de noviembre de 2002), le habían sido reclamados un conjunto de documentos, bajo la advertencia de que en caso de no ser presentados en el plazo de diez días, se tendría por desistida de su pretensión.

En este sentido, comprobamos que existía un escrito de alegaciones de fecha 14 de noviembre de 2002 firmado por la persona interesada en el que expresaba tajantemente su intención de no aportar, por no considerarlo necesario, algunos de los documentos que le fueron requeridos.

Se acordó, pues, el archivo de la queja, no sin antes recordar al remitente que, en el caso de que su problema de vivienda no se hubiera resuelto en la fecha del archivo, contaba con la posibilidad de formular de nuevo su solicitud dentro de los plazos previstos en las respectivas convocatorias y cumpliendo con los requisitos exigibles. Una vez recaída resolución denegatoria, esta Procuraduría estaría en condiciones de estudiar las posibilidades de intervención.

### **2.1.7.2. Accesibilidad**

En el expediente **Q/08-1726/05**, relacionado con los anteriores **Q/07-449/04** y **Q/08-891/04**, se alude a la problemática suscitada a raíz de la autorización otorgada con fecha 22 de julio de 2003 para la construcción de una marquesina en la vivienda sita en la calle Santa Teresa, de Aguilar de Campoo, y posterior revocación con fecha 13 de abril de 2004

Efectivamente, la Comisión de Gobierno, en sesión celebrada el 22 de julio de 2003, acuerda *“autorizar dicha construcción, considerando que se trata de un uso auxiliar como eliminación de barreras arquitectónicas y que supondrá una especial contribución a la mejora de la calidad de vida, al facilitarles el acceso al vehículo, siendo esta autorización con carácter de precario mientras dicha vivienda sea propiedad de personas minusválidas”.*

Posteriormente, la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 13 de abril de 2004, adopta el siguiente acuerdo: *“A la vista de todo ello, y de que la concesión de la licencia fue autorizada con carácter de precario, lo cual supone la provisionalidad en la misma y que puede ser ordenada su retirada en cualquier momento y, atendiendo a que el suelo carece de edificabilidad, la Junta de Gobierno Local acuerda ordenar a Don Carmelo Gómez Calvo para que proceda de forma inmediata a la*

*retirada del porche adosado a fachada de vivienda en Calle Santa Teresa nº 13”.*

En el dictamen del Consejo Consultivo de 23-12-2004 se establece que el referido acuerdo revocatorio (de 13 de abril de 2004) ha sido precedido del correspondiente procedimiento, con audiencia del interesado, que resulta motivado, menciona los recursos y que ha sido notificado debidamente, en fecha 6 de mayo de 2004, al interesado. Y continúa indicando “*sin que se aprecie motivo alguno que impida dar cumplimiento a lo en él dispuesto*”.

Dando ello por sentado, el problema se debe centrar en este momento, a juicio de esta Institución, en determinar si la revocación implica el resarcimiento de los daños y perjuicios que se hayan causado a los propietarios de la vivienda sita en Calle Santa Teresa nº13.

En el Decreto de Alcaldía de 9 de septiembre de 2004 se acuerda, en el punto segundo, solicitar el informe favorable del Consejo Consultivo en cuanto a la posibilidad de revisión de oficio y la necesidad, o no, de establecer en la resolución las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados. En este mismo Decreto se establece “*aunque este Ayuntamiento entiende que no procederá reconocer indemnizaciones, puesto que la licencia se concedió con carácter de precario y por el propio contenido del hecho habilitante tiene el carácter de provisionalidad y falta de permanencia y, por lo tanto, en cualquier momento, podría el Ayuntamiento declarar la finalización del acto*”.

En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que la regulación de los usos y obras de carácter provisional en la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998, de 13 de abril, se encuentra en el art. 17.

La legislación urbanística de las CCAA también ha regulado los supuestos de obras y usos de carácter provisional. En concreto, la Ley de Urbanismo de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, sólo admite, en el artículo 19.3.b) las obras y usos provisionales en el suelo urbanizable delimitado.

En concreto, establece el citado precepto legal que, en suelo urbanizable delimitado sin ordenación detallada establecida directamente por el planeamiento general y, en tanto no se apruebe el plan parcial, podrán autorizarse usos provisionales que no están prohibidos en el Planeamiento urbanístico y sectorial, que habrán de cesar con demolición de las obras vinculadas a los mismos, y sin indemnización alguna cuando lo acuerde el Ayuntamiento.

Dicha autorización, según el mismo precepto legal, se tramitará según el procedimiento regulado en el artículo 25 y, bajo las indicadas condiciones aceptadas por el propietario, se hará constar en el Registro de la propiedad. Se desarrolla la licencia de uso provisional en el Reglamento de Urbanismo, Decreto 22/2004, de 29 de enero (artículos 47 y 313).

Por lo tanto, no estamos hablando de licencia de uso provisional. Es decir, no se trata de suelo urbanizable

delimitado sin ordenación detallada, ni se ha tramitado según el procedimiento regulado en el artículo 25 ni se ha hecho constar en el Registro de la propiedad (bajo las condiciones establecidas y aceptadas por el propietario)

Volviendo de nuevo al dictamen del Consejo Consultivo citado, en el mismo se establece que respecto a las licencias a precario, o provisionales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado que ... el uso autorizado deberá cesar cuando lo acuerde la administración revocando la licencia, acuerdo que “debe ir precedido de un procedimiento con audiencia del interesado” (ST de 21 de octubre de 1996) motivado, bien por un cambio de circunstancias, bien por la adopción de nuevos criterios de apreciación, en este caso indemnizando los daños y perjuicios que se causaren.

Dicho dictamen establece también que, en un supuesto similar, el TSJ de Cataluña en Sentencia de 23 de octubre de 2000 manifestó “Este tribunal en su sentencia 394/94, de 14 de junio, entre otras, sostuvo no cabe duda de la revocación de las licencias municipales a tenor de lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. La orden de supresión, modificación o traslado de una instalación constituye ciertamente una revocación por razones de oportunidad de una licencia legalmente obtenida”.

Por lo tanto, en este caso, parece que resulta de aplicación el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales cuyo punto 1 establece que las licencias podrán ser revocadas cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el precitado artículo 16.3 del mismo texto legal, la revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación comportará el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren.

Siendo manifiesta, por tanto, la obligación de ese Ayuntamiento de indemnizar a los titulares de la licencia concedida en su día, considerando la revocación de la misma, resta señalar cuál debe ser el importe de la citada indemnización.

En la sentencia del TS 14 de diciembre de 1983 (se refiere a la revocación de una licencia otorgada erróneamente) se establece que el importe real del daño indemnizable deberá ser comprensivo de la inversión económica efectuada en la construcción, acreditada documentalmente, gastos de proyectos, visados y tasas, etc. y del coste de la demolición misma. Pero es que la STS de 22 de junio de 1976 establece que el supuesto de “adopción de nuevos criterios” (como es este caso) lleva consigo una más amplia indemnización de daños y perjuicios que el de “error por la Administración”.

Por ello, se entendió que, en ningún caso, deben asumir los titulares de la licencia el coste económico de la retirada de la marquesina, sino que éste debe ser sufragado por esa Corporación municipal. En conse-

cuencia, se consideró contrario a derecho proceder a la ejecución subsidiaria de la demolición de la marquesina, con la finalidad de repercutir los gastos de la misma a los titulares de la licencia en cuestión.

Y ello porque parecía que así se estaba procediendo por la Corporación a la vista de la documentación que obraba en nuestros archivos. La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 6 de septiembre de 2005, acuerda notificar a Don Carmelo Bueno que, si antes del día 21 de septiembre de 2005 no ha procedido a retirar la marquesina por sus propios medios, el Ayuntamiento, sin más trámite ni comunicación, procederá, mediante ejecución subsidiaria, a la retirada de la marquesina a través de los servicios municipales, repercutiendo los gastos originados a costa de Don XXX.

En el mismo sentido, la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 18 de octubre de 2005, acuerda notificar a Don XXX que, si antes del día 15 de septiembre de 2005 no ha procedido a retirar la marquesina por sus propios medios, el Ayuntamiento, sin más trámite ni comunicación, procederá, mediante ejecución subsidiaria, a la retirada de la marquesina a través de los servicios municipales, repercutiendo los gastos originados a costa de Don XXX.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló al Ayuntamiento de Aguilar de Campoo, la siguiente resolución:

*“Que se proceda a indemnizar a D. XXX los daños y perjuicios causados. Dichos daños y perjuicios serán comprensivos de la inversión económica efectuada en la construcción, así como de los gastos relacionados con la misma (tasas, proyecto y visados) y del coste de demolición de lo construido”.*

La anterior resolución no fue aceptada por la Administración, según se indica en comunicación enviada a esta Procuraduría:

*“La Junta de Gobierno Local por unanimidad de los cinco concejales asistentes acuerda, no aceptar la resolución dictada por el Procurador del Común en cuanto a proceder a indemnizar, puesto que la licencia se concedió con carácter de precario y por el propio contenido habilitante tiene el carácter de provisionalidad y falta de permanencia, pudiendo el Ayuntamiento declarar la finalización del acto en cualquier momento y sin derecho a indemnización alguna, como ya se resolvió mediante Decreto de Alcaldía de fecha 9 de Septiembre de 2004; no existiendo además los requisitos legales que presupongan la existencia de responsabilidad patrimonial por parte del Ayuntamiento”.*

### 2.1.8. Acceso al medio urbano

Nos referimos en este epígrafe a las barreras en calles y plazas, así como en locales de concurrencia pública y edificios públicos destacando entre estos algunos edificios de especial significación.

#### 2.1.8.1. Vías Públicas

Se han seguido presentando quejas relacionadas con la incomodidad y el peligro que para muchos discapacitados supone transitar por la vía pública a causa de ciertas barreras urbanísticas, principalmente por la existencia de bordillos excesivamente altos. Concretamente, el autor de la queja **Q/1334/03** se refería a las calles de la zona norte de la ciudad de Salamanca: Avda. Federico Anaya, en sus intersecciones con las del Bosque, los Olivos, los Cedros, Paseo de los Robles, manifestando que se trataba de una zona que había sido hacía escaso tiempo objeto de remodelación.

En atención a nuestra petición de informe, el Ayuntamiento de Salamanca hizo saber a esta Procuraduría del Común, por escrito de fecha 16 de julio de 2004, una decisión que no podía ser acogida sino como una aceptación por adelantado.

*“Que realizada una visita de inspección a la obra citada, se ha comprobado que en términos generales, en los pasos de peatones se incumple la normativa vigente, que determina un resalto máximo de dos centímetros, siendo el resalto de 2,47 cms. existiendo por tanto un exceso de resalto medio de 4,7 mm., motivado por la exigencia en el bordillo de un chaflán de 3 cms. de altura.*

*No obstante, con esta misma fecha, la empresa adjudicataria se ha comprometido a la subsanación del defecto, hasta conseguir los dos centímetros exigidos por la normativa”.*

Por la razón expuesta, se hizo constar en el informe anual del Procurador del Común correspondiente al año 2004 que parecía que el problema reflejado en el citado expediente podía encontrarse en vías de solución.

Así se comunicó al autor de la queja, quien no obstante, antes de que procediéramos al cierre del expediente, manifestó que efectivamente se habían rellenado los desniveles con cuñas de asfalto, pero que la pendiente no era la adecuada para sillas de ruedas, muletas, andadores, etc. Por lo que desde esta Institución se comunicó al Ayuntamiento que, si bien se había tratado de cumplir con lo informado por los técnicos municipales, era necesario llevar a cabo obras de pavimentación que efectivamente eliminaran los referidos obstáculos.

Al mismo tiempo, con el fin de asegurar un programa de eliminación de barreras sistematizado y general, insistimos ante dicho Ayuntamiento en la necesidad de que se iniciaran los trabajos de revisión de la Ordenanza de Accesibilidad Integral, aprobada en sesión plenaria de 9 de noviembre de 1995, así como a su adecuación a las disposiciones de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León tal y como ésta dispone en su Disposición Final Primera.

Siempre ha tenido muy presente esta Procuraduría, y de ello hemos informado a los reclamantes interesados

en ello, que precisamente el Ayuntamiento de Salamanca fue uno de los primeros que en Castilla y León contaron con normativa municipal de accesibilidad.

En la fecha de cierre de este informe desconocemos la postura del Ayuntamiento ante nuestra sugerencia a pesar de nuestra insistencia en que nos sea comunicada su postura.

En el expediente **Q/2331/03** se refería el interesado a la inexistencia de rebaje en varios pasos de peatones de la ciudad de León.

La respuesta del Ayuntamiento de León a nuestra consulta, fue el informe del Aparejador del Servicio de Obras, de fecha 7 de febrero de 2005, según el cual:

*“En relación con las obras figuradas en el escrito de referencia del Procurador del Común, se informa que han sido finalizadas el pasado 1 del presente mes.”*

El Servicio Municipal de Obras manifestó que tiene un equipo destinado a mejorar las condiciones de circulación de la ciudad eliminando escalones y otras barreras que son un obstáculo para las personas con discapacidad. Esperando que en un plazo razonable de tiempo las vías de la ciudad reúnan las condiciones adecuadas para la circulación de toda la clase de personas.

Comunicamos al reclamante la solución de su problema y el cierre de la queja.

En el expediente **Q/1206/04** se aludía a la dificultad que supone para las personas que padecen deficiencia visual distinguir las marcas viarias de paso para peatones, sobre todo cuando no existe semáforo.

Desde esta Procuraduría se recomendó intensificar la vigilancia sobre el estado de las marcas de paso para peatones, principalmente en aquellas vías urbanas con mayor densidad de tráfico rodado, en beneficio de la seguridad de los ciudadanos en general, pero especialmente de los discapacitados visuales.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León, el cual informó que en el Pleno Municipal celebrado el día 4 de marzo de 2005 se adoptó el acuerdo de adjudicar la prestación de los servicios de mantenimiento y conservación de la señalización horizontal integral de la ciudad a una empresa privada.

El expediente **Q/1747/03**, estuvo motivado por un accidente sufrido por una persona con deficiencia visual, a causa de la inadecuada colocación de la valla protectora de una obra en la vía pública.

La persona remitente de la queja no pudo facilitar datos sobre la calle en que sufrió el accidente ni como estaba colocada la valla y decidió no continuar con la tramitación del expediente tiempo después de haber formulado su reclamación en esta oficina.

Ahora bien, en ella se aludía a un problema que afecta a un considerable número de ciudadanos, por lo que se

estimó oportuno no dar por concluida la actuación de esta Procuraduría sin antes trasladar al Ayuntamiento de León algunas consideraciones.

En este sentido, se recordó a la Corporación el contenido del Decreto 217/01, de 30 de agosto por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 3/98, de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de barreras de Castilla y León, cuyo art. 34 establece reglas concisas en esta materia:

“Todas las obras deberán estar señalizadas y contar con elementos de protección que reúnan las siguientes características:

Deberán ser rígidos, no pudiéndose utilizar cintas, cuerdas o similares.

Se situarán separados de las obras al menos 0,50 metros.

Tendrán una altura de al menos 0,90 metros. Cuando la protección se realice con elementos horizontales estarán separados entre sí a una distancia máxima de 0,30 metros.

Carecerán de cantos vivos, y no tendrán ningún elemento que invada la zona de paso que sobresalga más de 0,08 metros de la línea de vallado. Si el apoyo de las mismas supera esta dimensión, se le dotará de zócalo, que, en su caso, tendrá una altura no inferior a 0,10 metros medidos desde la rasante.

Serán de color contrastado con el entorno.

Todos los elementos que se utilicen para la formación de itinerarios alternativos deberán cumplir las condiciones de no deslizamiento exigidas para los itinerarios peatonales.

Los elementos provisionales de protección a nivel del solado se colocarán de forma que los encuentros se produzcan por planos sucesivos enrasados con el pavimento y con el elemento de protección”.

Teniendo en cuenta lo transcrito hasta aquí se acordó remitir al Ayuntamiento afectado la siguiente resolución:

*“Que por los servicios municipales competentes se revisen los elementos de protección aludidos en esta resolución con el fin de proceder a la corrección de los que no se correspondan con lo regulado por las referidas normas”.*

#### **2.1.8.2. Locales comerciales, de Hostelería, profesionales, centros de Ocio y otros espacios**

##### **POLIDEPORTIVOS**

Determinadas cuestiones relacionadas con el uso de la piscina cubierta del Complejo Deportivo Polideportivo Municipal de San Antonio en la ciudad de Ávila, dieron lugar al expediente **Q/1480/03**. Por una parte se refería el reclamante a la gestión de dichas instalaciones y por otra a las condiciones de estructura que afectaban a la accesibilidad de las mismas.

Es necesario advertir que la cuestión planteada en dicho expediente guarda relación con la piscina cubierta con que cuenta el complejo deportivo “Ciudad Deportiva Zona Norte” de Ávila y que al parecer el/la reclamante erróneamente indicó como Polideportivo Municipal de San Antonio.

Una de las cuestiones que se planteaban era la gratuidad de la utilización de la piscina para los usuarios afectados de minusvalía en más de un 65%.

La otra se refería al pavimento deslizante en torno al vaso de la piscina y a la falta de equipamiento en los vestuarios y servicios destinados a las personas con discapacidad.

Al no tener conocimiento esta Procuraduría de disposición normativa alguna sobre la prestación gratuita del servicio a que nos referimos en favor de las personas discapacitadas fue consultado el Ayuntamiento de Ávila sobre el particular, así como sobre las condiciones que debían de cumplir los beneficiarios relativas a su situación física y nivel económico, periodo anual durante el cual se aplicaba la exención y medio de garantizar el derecho a la misma en su caso.

Respecto de las instalaciones se solicitaron datos tanto sobre la fecha de construcción como sobre las fechas de las reformas llevadas a cabo, incluyendo las previsiones que existieran sobre el particular.

El informe municipal dio a conocer que la piscina “Zona norte” se inauguró el día 11 de noviembre de 2002, siendo por tanto una instalación nueva que cumplía con todos los requisitos de la legislación vigente sobre adaptabilidad y accesibilidad.

Acerca de los vestuarios de dicha instalación se decía que estos contaban con un servicio independiente en cada vestuario femenino y masculino, con las medidas correctas y equipados con ducha, lavabo e inodoro adaptados.

Respecto al pavimento de la playa de la piscina, se trataba al parecer de un pavimento específico y homologado para tal fin, fabricado por una empresa especializada y reconocida en este tipo de construcciones. En dicha playa se disponía de una grúa elevadora especial para permitir el acceso al vaso de dicha piscina.

Por otra parte, se tenía previsto realizar, antes de la temporada de verano, la adaptación del acceso a la zona de césped del solarium.

También se informó que la ordenanza nº 25 referente al Aprovechamiento de instalaciones deportivas municipales, en el art. 7º, contemplaba la exención o gratuidad en la tasa por el uso de piscinas municipales para discapacitados con minusvalías superiores al 65%, siendo requisito justificar dicha minusvalía mediante la presentación del certificado de discapacidad correspondiente.

## LOCALES COMERCIALES EN SEGOVIA

La falta de acceso a la mayoría de los locales comerciales de la ciudad de Segovia dio lugar a los expedientes registrados con los números **Q/1418/04** y **Q/1428/04**. En ambos se aludía a la existencia de escalones en la entrada de locales comerciales, de hostelería y otros.

El informe remitido a petición de esta oficina se refería al hecho de que tanto los locales comerciales como las viviendas u otro tipo de edificios son evaluados desde el punto de vista de la normativa tanto urbanística como sectorial (incluida la de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas) en la concesión de licencias de obras y ambientales así como en la de licencias de primera ocupación y apertura de los establecimientos.

Se refería el informe a que se detectaban numerosos problemas para la adaptación y supresión de barreras en varios locales comerciales existentes en planta baja por diversas razones: a veces, la ubicación del local en edificios protegidos por la normativa de patrimonio cultural (sean edificios declarados bien de interés cultural o catalogados por el Planeamiento municipal) impide la efectiva adaptación de los mismos a la normativa siendo de resaltar que existen unos 1.400 edificios catalogados en la ciudad de Segovia.

También se tropieza con dificultades para la aplicación de la normativa en edificios anteriores a la legislación de accesibilidad, los cuales están ejecutados de tal forma que las obras que se han de realizar en ellos son desproporcionadas, con demoliciones que, muchas veces, podrían comprometer la estabilidad del edificio, o que, de realizarse, su coste sería tan elevado que haría imposible la inversión.

Consciente de estas dificultades, el Ayuntamiento incorporó a su normativa urbanística (Plan General) un artículo que obliga a prever la preceptiva supresión de barreras para los locales de planta baja de edificios de vivienda colectiva, aun cuando se dejen sin adaptar.

La norma prevista obliga al proyectista a realizar las hipótesis oportunas de cumplimiento de estándares así como de distribución de locales que garanticen dicho cumplimiento al no tener en inicio una disposición concreta de los locales. De la misma forma, se garantiza para el futuro que las próximas promociones de vivienda realizarán la preparación de los locales en la ejecución de la edificación, evitando así las dificultades que impiden la realización de las adaptaciones.

La citada normativa se redacta en 2003 y se tramita a lo largo de 2003 y 2004, siendo publicada el 3 de enero de 2005, por lo que su entrada en vigor se produce a partir de esta fecha. Por ello, no ha sido de aplicación hasta el presente ejercicio (año 2005) por lo que no se pueden estimar datos sobre su cumplimiento.

En todo caso, para ver resultados concretos es lógico que se haya de diferir su evaluación en el tiempo, ya que

desde que se identifica la problemática hasta que se dispone de una norma han pasado casi dos años. Esta normativa se aplica a los proyectos presentados después del 3 de enero de 2005, que habrían obtenido su licencia en mayo o junio del año 2005, iniciándose, previsiblemente, la ejecución de la edificación dentro de los 60 días siguientes, aproximadamente se prevé que las primeras licencias de primera ocupación puedan llegar transcurrido un año desde entonces, por lo que, un primer acercamiento a los resultados de la nueva norma dictada por el Ayuntamiento podría sopesarse en el año 2006.

Por otra parte, en el cuerpo del informe se hace saber que el titular de la licencia, contratante del proyecto, dispone de un técnico competente que redacta el proyecto de obras y la actividad y que realiza un seguimiento de las obras como dirección facultativa de las mismas, correspondiendo al Ayuntamiento acreditar el cumplimiento de las condiciones de la licencia y del proyecto a través de las correspondientes licencias de primera ocupación y de apertura de los locales.

Concluye el informe del Ayuntamiento:

*“No es fácil, pues, una vez realizadas las correcciones normativas correspondientes ver los frutos esperados con la modificación de las ordenanzas. Ello es un camino largo y no exento de dificultad.*

*En conclusión: El Ayuntamiento realiza las correspondientes labores de control de los proyectos de obras y de licencia ambiental a través de los preceptivos informes técnicos, informaciones públicas y cuantas tramitaciones se derivan de la aplicación de la legislación urbanística y sectorial”.*

Mediante escrito dirigido al Ayuntamiento de Segovia esta Institución, mostraba su satisfacción ante las previsiones incorporadas por el Ayuntamiento a las normas urbanísticas con el fin de facilitar la progresiva adaptación de los edificios de la ciudad a las necesidades de todos los ciudadanos sin excepciones. En los siguientes términos

*“Conoce esta Institución las dificultades técnicas así como las derivadas de la legislación protectora de nuestro Patrimonio Histórico- Artístico a las que alude el informe, para conseguir dicho objetivo.*

*Ello no obstante, es deber de esta Procuraduría instar la superación o disminución de dichas dificultades. Para lo cual resulta imprescindible que tengamos conocimiento de cual es el grado de cumplimiento de la normativa específica. Al mismo tiempo que la sensibilidad con que ésta es aplicada por la Administración responsable.*

*No obstante, el cumplimiento de las anteriores previsiones incluidas en el Plan General, constituirá, sin duda, la medida adecuada al fin que nos ocupa”.*

Así le fue comunicado al autor de la queja, al mismo tiempo que el cierre del expediente.

### **2.1.8.3. Barreras en edificios públicos de especial significación**

Las quejas que a continuación analizaremos se refieren a centros docentes, edificios judiciales, agencias tributarias, casas consistoriales, bibliotecas, teatros, templos, edificios del Patrimonio Histórico Artístico y otros.

#### **COLEGIOS**

El objeto del expediente **Q/836/03** fue el estado de accesibilidad en que se encontraba el inmueble ocupado por el IES “Leopoldo Cano”, de Valladolid, en el cual se encontraban realizando estudios dos alumnos con minusvalías físicas importantes que necesitaban de silla de ruedas para desplazarse (potencialmente podría ser mayor el número, por impartirse en dicho centro, también, enseñanzas a distancia). Estos alumnos no podían acceder a las plantas segunda y tercera del edificio donde se ubicaban las aulas de informática, laboratorios, departamentos, etc.

Por parte de la Dirección del centro, al parecer se había solicitado a la Administración educativa, por primera vez el 20 de octubre de 2000, la instalación de un ascensor. Petición reiterada varias veces, así como las que se referían a la necesidad de subsanar varios desperfectos: persianas, instalaciones del gimnasio, goteras y otras.

Por otra parte, en el informe elaborado por la Mutua Ibermutuamur sobre la evaluación de los riesgos laborales y planificación de las acciones preventivas del centro de trabajo, de fecha 5 de junio de 2002, se indicó igualmente la necesidad de instalar un ascensor.

La cuestión, por nuestra parte, fue planteada solicitando de la Administración educativa una valoración de la situación descrita, así como la posibilidad de actuación inmediata por parte de la Administración antes del comienzo del próximo curso escolar

En el informe de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, se manifestó que la Consejería de Educación aborda la ejecución de sus inversiones en base a una planificación y programación, lo que lleva implícito el que se realice en función de unos criterios de priorización. Criterios que no son arbitrarios sino que obedecen a unas reglas tanto de índole educativa como social, que parten de las propuestas realizadas por los servicios periféricos de la Administración Regional, oídos los ayuntamientos afectados así como otros colectivos, como las asociaciones de padres y madres de alumnos. Una vez presentadas estas propuestas son analizadas por los Servicios Centrales de la Consejería de Educación que son los que concretan finalmente esta programación.

Por otro lado, se destacó que la Consejería de Educación no es ajena al problema que implica la eliminación de barreras y realiza anualmente actuaciones

dirigidas a programas de accesibilidad en los centros docentes señalando que en la programación de inversiones educativas del año 2004, dentro de las actuaciones antes referidas, se contemplaba la instalación del ascensor en el Instituto de Educación Secundaria “Leopoldo Cano” de Valladolid.”

En relación con las actuaciones inmediatas, la Delegación Territorial, aseguró que sería imposible, tanto por el tiempo como por la disponibilidad presupuestaria, acometer de modo inmediato ningún tipo de obras en el referido centro y que únicamente podrá reiterarse, ante la Dirección General de Infraestructuras y Equipamientos, la petición de inclusión en programación de un ascensor en el IES Leopoldo Cano.

A la vista de lo informado es preciso tener en cuenta la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación cuyo art. 47.3, establece: “Las Administraciones educativas promoverán programas para eliminar las barreras de los centros escolares sostenidos con fondos públicos que, por razón de su antigüedad u otros motivos, presenten obstáculos para los alumnos con problemas de movilidad o comunicación”.

En los mismos términos el RD 1537/2003, de 5 de diciembre, que establece los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas escolares de régimen general, concretamente su art. 5 que desarrolla la anterior disposición: “Los centros docentes deberán disponer de unas condiciones arquitectónicas que posibiliten el acceso, la circulación y la comunicación de los alumnos con problemas físicos, de movilidad o comunicación, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable en materia de promoción de la accesibilidad y eliminación de barreras”.

Las anteriores normas no son en modo alguno novedosas, sino que se encuentran generosamente arropadas por la anterior legislación recogida en la LOGSE, así como en el RD 1004/1991 de 14 de junio, en el que se regulan las condiciones estructurales y arquitectónicas de los centros escolares

En virtud de todo lo expuesto, se decidió remitir a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*“Que con toda celeridad se proceda por parte de la Consejería de Educación a llevar a cabo las medidas de planificación y presupuesto que son necesarias para la instalación del ascensor en el IES Leopoldo Cano a fin de que, al menos al comienzo del próximo curso 2004-2005, en dicho centro docente no subsista la situación que ha sido planteada debido a las deficiencias de infraestructura, para los alumnos que se encuentran con problemas de movilidad. Teniendo presente que, según experiencia de esta Procuraduría, dificultades de este tipo suelen afectar decisivamente al absentismo académico que se viene observando en los alumnos que padecen algún tipo de discapacidad. Lo cual sin duda habrá de frenar las posibilidades que muchos de ellos*

*tienen para conseguir buenos resultados en relación con una verdadera integración laboral y social”.*

Con fecha 6 de junio de 2004 estuvo en nuestro poder la comunicación de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, en la que se indicaba que en la programación de inversiones educativas de dicha Consejería para el año 2005, se contemplaba la instalación de un ascensor en el IES “Leopoldo Cano” de Valladolid”.

En el escrito que dio lugar a la queja Q/825/04, se hacía alusión a la existencia de barreras en los centros de enseñanza en general (colegios e institutos) de la localidad de Villablino (León), pero particularmente en el Colegio Público de Educación Infantil y Primaria “Generación del 27”. Ello impedía que determinados alumnos pudieran acceder por sí mismos a sus clases, al resto de actividades académicas y a la vida del Centro en general.

Por otra parte, como la mayoría de los edificios que son utilizados por la Administración educativa, manifestaba el remitente que dicho centro cumplía habitualmente su función como colegio electoral, lo que hacía que las personas mayores y otras con problemas de movilidad, se encontraran, para ejercer su derecho de sufragio, con graves dificultades o al menos con menores facilidades que la generalidad de los votantes.

Consultada en este caso la Consejería de Educación sobre el momento en el que tuvieron lugar las últimas obras de remodelación así como sobre aquellas que sería necesario realizar para adecuar el edificio a las exigencias de la legislación especial incluyendo las previsiones que existían en relación con dicho centro docente, la Consejería informó:

*“La adecuación de las instalaciones de los centros a las capacidades del alumnado con necesidades especiales se lleva a cabo mediante tres formas de actuación:*

*1.- La ejecución de obras de reforma en centros existentes encaminadas exclusivamente a este fin, tales como adecuación de recorridos desde la vía pública al interior del edificio o edificios del centro, colocación de ascensores que permitan los desplazamientos verticales entre las distintas plantas, adaptación de aseos y vestuarios, etc.*

*2.- En las ampliaciones y reformas totales o parciales que supongan la creación de nuevos espacios o la redistribución de los mismos, se adecuan a las exigencias de la Normativa sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras los distintos recorridos horizontales y verticales, tanto interiores como exteriores, así como el resto de servicios, instalaciones y mobiliarios con que cuenta el centro.*

*3.- La construcción de nuevos centros cumple los preceptos de la mencionada Normativa sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras, contando con diseños que garantizan la accesibilidad, tanto en el acceso y los*

*desplazamientos a través del interior, ya sea en sentido horizontal como en vertical, como en el acceso y en el uso de los distintos servicios e instalaciones, incluyendo los espacios exteriores tales como pistas deportivas, zonas de juego y porches o la reserva de aparcamientos para vehículos con personas de movilidad reducida.*

*Por lo que se refiere al Colegio Público “Generación del 27” de Villablino (León), se distribuye en dos edificios, el este y el sur, y debido a la baja matrícula, es previsible que se ubique en un solo edificio, pasando el otro a titularidad municipal.*

*Se han realizado obras de mejora en el centro, y se están llevando a cabo estudios de evaluación de riesgos y de accesibilidad en los centros docentes, que indicarán la viabilidad de realizar las obras de mejora de accesibilidad necesarias”.*

A la vista de los datos aportados trasladamos a la Consejería las siguientes consideraciones:

No cabe duda de que los centros escolares construidos o que han sido objeto de remodelaciones importantes con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, en general se ajustan a las condiciones arquitectónicas establecidas por la misma, asegurando la utilización de las dependencias escolares a todos los alumnos. Sin embargo, el centro objeto de este expediente es un centro escolar cuya construcción tuvo lugar en fecha anterior, quedando afectado por la citada Ley bajo determinadas condiciones y plazos, así como por lo dispuesto por el RD 1537/2003, de 5 diciembre que se refiere a los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general.

La LO 10/2002, de 23 de diciembre de Calidad de la Educación, tiene por objeto el establecimiento de unos requisitos mínimos que garanticen la calidad en la impartición de las enseñanzas. Dicho enunciado implica el que los centros cuenten con determinadas condiciones de estructura congruentes con las distintas necesidades del alumnado.

Lógicamente, dicha calidad exige no solo la posibilidad de acceder a un aula y a los servicios imprescindibles, sino también según el RD 732/95 de 5 de mayo en el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia, la de participar en todas las actividades de carácter escolar o extraescolar que formen parte del proyecto educativo del centro, así como en aquellas otras a las que pueda atribuirse una finalidad educativa o formativa.

En este supuesto se remitió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*“Que la Consejería de Educación, en el caso de que los colegios e institutos de la localidad de Villablino (León), en especial del Colegio Público “Generación del 27”, no se hayan incluido ya en alguna de las programa-*

*ciones de inversión de años anteriores, se interese en dicha cuestión a fin de valorar su inclusión lo más rápidamente posible y planificar, de cara a las próximas programaciones, las obras de eliminación de barreras arquitectónicas en dichos centros”.*

#### EDIFICIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El expediente **Q/900/04** recogía las demandas de personas afectadas por las barreras arquitectónicas en la sede de los juzgados de Medina del Campo, C/ Maldonado de dicha localidad.

En el ánimo de colaboración institucional nos dirigimos a la Subdirección General de Obras y Patrimonio de la Subsecretaría de Justicia solicitando información sobre cuestiones como: características arquitectónicas del edificio, obras a las que hubiera sido sometido para su adecuación a los fines que ahora cumple, superficie ocupada por los juzgados, posibilidades de su adaptación según los tipos de entradas existentes desde la vía pública, condiciones estructurales en su interior, etc.

La Administración consultada afirmó que se trataba de un edificio de cuatro plantas sin ascensor, cuyo acceso desde la calle requería salvar un desnivel de varios peldaños y que a las distintas plantas solo se accede por las escaleras.

La Subdirección General aseguraba tener prevista la realización, en el ejercicio 2005, de las obras de adecuación para la incorporación de medidas de accesibilidad. En concreto, se adjuntaba un informe de la Subdirectora General según el cual se pretendía llevar a cabo un estudio técnico para examinar las posibilidades de accesibilidad total a cualquier punto del inmueble, incluyendo la instalación de un ascensor. Cabe concluir que la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría en relación con la cuestión planteada, tuvo un resultado positivo, desde el momento en que la Administración de Justicia ha señalado el edificio en cuestión entre los que requieren una actuación inmediata. Así se comunicó al autor de la queja con el cierre del expediente.

El expediente **Q/901/04** se refería a problemas de la misma índole para acceder a las dependencias de Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Medina del Campo. En este caso fue consultada la Delegación Territorial de la AEAT en Valladolid sobre algunas cuestiones básicas para valorar una posible actuación sobre dichas dependencias.

El sentido de la respuesta vino a dar por concluida la actuación de esta Procuraduría, ya que puso de relieve que el edificio en el que están ubicados dichos servicios fue construido en 1.979 siendo adquirido e incorporado al Patrimonio del Estado el 3 de octubre de 1.985. Consta de planta baja, con una superficie de 124 m<sup>2</sup>., destinada a acceso y archivo y planta primera, con una superficie de 721,51 m<sup>2</sup>. destinada a oficinas.

El 29 de julio de 2002 y, tras realizar múltiples gestiones con el único objetivo de mejorar al acceso a las mismas, el Servicio de Adquisiciones del Ministerio de Hacienda autorizó la compra por parte de la AEAT de un local de 38 m<sup>2</sup>. de superficie, contiguo a la planta baja. Con esta incorporación se pretendían eliminar las barreras arquitectónicas de acceso para personas con algún grado de discapacidad física.

Durante el último trimestre de 2004 se estuvieron llevando a cabo las obras necesarias para adecuar el local adquirido y anexarlo al resto de la Administración. Con ello se ha hecho accesible el local, creando una nueva entrada desde la vía pública con un recorrido adaptado mediante pavimentos adecuados, barandillas, elevador automático, señalización correcta, etc.

Las obras finalizaron el día 3 de marzo de 2005 cumpliendo el inmueble en este momento todos los objetivos inicialmente previstos.

Solucionado satisfactoriamente el problema que motivó la queja, se dio por concluida nuestra actuación previa comunicación al remitente de la misma.

El expediente **Q/902/04** se refería también a edificios con barreras en Medina del Campo. En esta ocasión se trataba del edificio de Correos.

La cuestión planteada, como en los dos casos anteriores, ya que se trata de un edificio perteneciente a la Administración estatal, escapaba de las competencias estrictas que confieren a esta Institución el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994. No obstante, se solicitó información, en el ánimo de colaboración institucional, a la Dirección Territorial Zona II de Correos y Telégrafos.

También en este supuesto la información remitida permitió a esta Procuraduría proceder al cierre del expediente ya que con fecha 3-2-2005 habían finalizado las obras de adaptación para permitir la accesibilidad por la entrada principal mediante la construcción de una rampa que reunía las condiciones adecuadas.

Si bien, por otro lado, indicaba el informe que, por el momento, no existía plan de remodelación del edificio, dado que se encontraba en unas condiciones arquitectónicas aptas para su uso, si se afirmaba que existía un plan de accesibilidad para oficinas de Correos a nivel nacional.

#### EDIFICIOS HISTÓRICOS

Un escrito en el que se denunciaban las barreras que impiden a muchos ciudadanos el acceso al Castillo de la Mota dio lugar al expediente **Q/905/04**.

Por nuestra parte, los información solicitada a la Junta de Castilla y León, fue si efectivamente se había estudiado alguna medida a adoptar o al menos se contaba con alguna previsión, que tuviera como fin mejorar la accesibilidad del mismo, así como, en su caso, los resultados conseguidos. Ello teniendo en cuenta que,

posiblemente, sólo cabría adoptar soluciones puntuales, como en la generalidad de los edificios históricos.

La respuesta obtenida ponía de manifiesto que el Castillo de la Mota, como la mayoría de los castillos medievales, son por propia naturaleza y configuración totalmente inaccesibles, incluso para personas que no padecen ninguna limitación en su movilidad (escaleras estrechas de caracol, troneras, etc.) y que cuando la restauración de alguno de estos castillos se ha hecho atendiendo a la recuperación de su estructura original y con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/1998, de 24 de junio, sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras, resulta imposible cumplir, en muchos casos, con lo dispuesto en la citada norma.

No obstante lo anterior, se hacía alusión a un anteproyecto de reforma interior, contemplado dentro del Plan Director del Castillo, que preveía la máxima accesibilidad para personas con discapacidad, tanto en las zonas de visita turística al público en general como en las salas de trabajo y estudio, así como en los dormitorios y aseos ubicados en la planta primera.

A la vista de la información que obraba en nuestros archivos resulta:

- 1.- La liza o espacio entre la muralla exterior e interior es accesible, no así la rampa de acceso a la misma desde la calle, que sería posible mejorar con el fin de que, aunque fuera con ayuda, una persona discapacitada pudiera acceder.
- 2.- El paso hacia el interior del patio no es accesible sin ayuda, ya que se trata de una rampa mulera. Se diseñó una rampa apta para personas con discapacidad que fue rechazada por la Comisión Territorial de Patrimonio debido a su excesiva longitud y al impacto que suponía en esa zona.
- 3.- En el interior, parece que el acceso a las diferentes salas de la planta baja está garantizado sin tener que realizar modificaciones importantes, excepto el acceso a la capilla, debido a la elevada pendiente de sus escalones.
- 4.- La planta primera y la Torre del Homenaje son totalmente inaccesibles, por su estructura. En el anteproyecto de reforma interior citado anteriormente está previsto resolver, sólo en parte, este problema ya que determinadas salas de la Torre del Homenaje son y seguirán siendo inaccesibles.

Por todo lo expuesto parece evidente que la estructura del castillo, juntamente con el estricto régimen de protección con que cuentan los inmuebles incluidos en el patrimonio histórico-artístico de nuestra Comunidad Autónoma, dificultan gravemente la posibilidad de acceso al mismo por las personas discapacitadas.

No obstante se hizo saber a la Consejería que, en casos como el que nos ocupa, debe prestarse la mayor atención posible a aspectos muy concretos que pudieran mejorarse.

Se procedió al cierre del expediente, comunicando al remitente de la queja nuestra valoración en los términos expuestos.

#### OFICINAS BANCARIAS

Como en años anteriores ha habido ciudadanos que han acudido a la Institución demandando la supresión de barreras en las sucursales bancarias.

No es competencia del Procurador del Común supervisar a las personas y entidades privadas; sin embargo, la buena acogida que suelen hallar nuestras comunicaciones en entidades y organizaciones no públicas, hace que con frecuencia hayamos llegado a solicitar información de algunas entidades bancarias y que por la importancia y diversidad de los servicios prestados a los ciudadanos, influyen decisivamente en el desenvolvimiento de la vida diaria de estos. De aquí el deseo manifiesto de muchas personas en silla de ruedas por desenvolverse con autonomía en su banco.

En este sentido, el expediente registrado con el número **Q/907/04** ponía de relieve dicha cuestión en relación con una serie de sucursales bancarias ubicadas en Medina del Campo.

A todas ellas se les sometió un cuestionario similar sobre aspectos referentes a la existencia de planificación específica y, en ese caso: calendario de actuaciones, criterios de prioridad, actuaciones puntuales que en este sentido y durante los dos últimos años se hubieran llevado a cabo por parte del departamento competente, así como política seguida por la entidad en el aspecto que nos ocupa.

También se pidió información sobre el nivel de exigencia que se había manifestado por parte del Ayuntamiento sobre el cumplimiento de las normas de accesibilidad en los proyectos presentados para la obtención de las licencias de obra relativas a las oficinas abiertas o remodeladas.

Varias de las respuestas permitieron a esta Procuraduría proceder al cierre del expediente. Así Banesto afirmaba que las obras destinadas a mejorar las condiciones de accesibilidad en la oficina de Medina del Campo comenzarían en la semana siguiente a la recepción del informe; y Caja España, que la supresión del escalón de 17 cm. de altura respecto de la acera, es una intervención que Caja España ya tiene planificada para inicios del año 2006 dentro de su Plan de Eliminación de Barreras Arquitectónicas.

#### OTROS EDIFICIOS DE INTERÉS

Se agrupan en este epígrafe una serie de inmuebles destinados a actividades culturales y servicios públicos.

El expediente registrado con el número **Q/761/04** se refería a los problemas de accesibilidad que siguen afectando a la biblioteca Juan Bravo de Segovia.

El Ayuntamiento puso de manifiesto que con la finalidad de construir una nueva biblioteca pública

estatal se había ofertado a la Dirección General del Libro la parcela D12, del denominado sector 1 -Plaza de Toros- Depósitos del Agua, con una superficie de 5.645 m. y con una edificabilidad máxima de 4.798 m. Los Presupuestos Generales del Estado recogían ya una partida destinada a este fin.

Para hacer efectiva la cesión, el Ayuntamiento manifestó que estaba estudiando realizar una modificación puntual del Plan Parcial, considerando a esta parcela como dotación cultural. Los plazos para la ejecución de la nueva biblioteca dependerán, en consecuencia, del cumplimiento de los siguientes trámites urbanísticos:

- Redacción, tramitación y aprobación de la modificación puntual del Plan Parcial.
- Urbanización de la totalidad del sector y recepción definitiva de las obras de urbanización.

Concluye el escrito del Ayuntamiento afirmando que todos estos trámites pueden estar concluidos en un plazo estimativo de catorce meses, y vista la tramitación de instrumentos similares.

El autor de la queja **Q/1422/04** se refería a la falta en las instalaciones del Teatro Juan Bravo de Segovia, de aseos adaptados a las necesidades de las personas que se mueven en silla de ruedas.

En varias ocasiones, esta Procuraduría se ha dirigido a la Diputación Provincial de Segovia como entidad titular del Teatro en relación con las condiciones de accesibilidad del mismo. Y en todas ellas se ha podido comprobar con satisfacción que las condiciones arquitectónicas del mismo iban mejorando progresivamente para facilitar el acceso y estancia de todos los ciudadanos sin excepción (así, cuando por medio del escrito de fecha 19 de junio de 2003, se facilitó a esta oficina cumplida información sobre la instalación del ascensor, eliminando con ello los obstáculos que impedían el acceso de las personas con discapacidad física a las plantas superiores).

La Diputación Provincial de Segovia puso de relieve que en cada una de las tres plantas del Teatro Juan Bravo, además de en la planta baja, había un servicio de caballeros y otro de señoras. En total, contando con la cuarta planta, dedicada a oficinas, son cinco servicios de caballeros (con dos urinarios de pared, cinco lavabos y cinco cabinas individuales) y cinco servicios de señoras con 10 lavabos y 15 cabinas individuales, para un aforo máximo total de 489 personas.

Por lo que respecta a la posibilidad de creación de un servicio para discapacitados, desde el Área de Cultura y Juventud, responsable directa del Teatro, se acababa de encargar al Servicio de Arquitectura la realización de un estudio sobre la posibilidad de acometer las obras necesarias para poder contar con algún servicio de estas características, pareciendo la opción más idónea la de reformar uno de los servicios de la planta baja ya existentes.

El expediente **Q/849/04** se refería a las barreras arquitectónicas en la sede del Ayuntamiento de Cacabelos (León).

La necesidad de acometer obras en el edificio no parecía que debiera de admitir discusión alguna. Por esta razón la Corporación había formulado solicitud a la Junta de Castilla y León al amparo de la Orden PAT/1548/2003 de 26 de noviembre, por la que se efectuó convocatoria pública para la concesión de ayudas a Entidades Locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004.

La ayuda iba a ser destinada a la instalación del ascensor en el Ayuntamiento y a la eliminación de barreras urbanísticas en las principales calles del Municipio.

Manifestaba su sorpresa el autor de la queja ante la Orden PAT/8672004, de 4 de junio, 2004, por la que se hizo pública la lista de los ayuntamientos beneficiarios de las mencionadas ayudas para el año 2004, donde no aparecía relacionada la obra del Ayuntamiento de Cacabelos.

Se daba por supuesto que la entidad solicitante había cumplido con los requisitos establecidos en la convocatoria, ya que la Orden PAT/1548/2003 de 26 de noviembre citada, establecía en su base 4ª, 3ª que “en el caso de obras de reforma o ampliación de edificios, se dará prioridad a aquellas que contemplen las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas”.

Por esta razón esta Procuraduría manifestó su interés en conocer la valoración que había merecido a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la necesidad de llevar a cabo cuanto antes la obra cuya necesidad, descrita anteriormente, consistía en colocar un ascensor en la sede del Ayuntamiento de Cacabelos así como las demás obras en ejecución del Plan de Accesibilidad elaborado por encargo de la Corporación.

Así mismo, solicitamos información sobre el estado en el que en aquel momento se encontraba la pretensión del Ayuntamiento de Cacabelos en relación con la Orden PAT/1932 de 23 de diciembre por la que se convocaron ayudas para inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005, que preveía que pudieran ser atendidas peticiones ya presentadas en las convocatorias de 2004 que hubieran sido desestimadas.

El informe elaborado por la Dirección General de Administración Territorial afirmaba ser práctica común en sus actuaciones la de apoyar e intentar satisfacer, en lo posible, las necesidades en materia de infraestructuras y servicios, entre otros, de los Municipios y demás Entidades Locales de Castilla y León, en orden a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. No obstante, reconocía que son más las necesidades que el crédito presupuestario destinado al efecto.

Citaba como ejemplo el hecho de que en el año 2004 se habían presentado 1.610 solicitudes de ayudas para proyectos de inversión, en la línea de “inversiones complementarias”, y 104 en la línea destinada a “zonas de acción especial”, pudiendo solo contemplarse 316 ayudas para la línea primera y 15 para la segunda.

En cuanto al fondo del asunto hacía saber la citada Dirección General, por un lado que, si bien es cierto que la base 4ª de la Orden de convocatoria citada, en el punto 3º, prevé que “en el caso de obras de reforma o ampliación de edificios, se dará prioridad a aquellas que contemplen las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas”, no es menos cierto que la referida base 4ª, en el punto 2º anterior, establecía unos criterios previos de valoración que, estimaba la Administración, debían prevalecer y anteponerse a aquellos. En consecuencia, para determinar qué proyecto debía ser objeto de subvención, una vez cumplidos los requisitos formales establecidos en la convocatoria, se debería tener en consideración, en primer lugar, los fines de las ayudas previstos en el punto 1º: las ayudas se destinarán a financiar la ejecución de inversión para la implantación de nuevos servicios o la mejora y ampliación de los existentes que se contraten dentro del ejercicio 2004, con excepción de los proyectos plurianuales, etc. Y, en segundo lugar, los criterios establecidos en el punto 2º: Para la concesión de las ayudas se tendrán en cuenta los siguientes criterios: las carencias que presenten los servicios municipales en relación con el nivel medio regional, la situación geográfica, el grado de dispersión de la población, así como aquellas situaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos ponderando en todo caso la diferente naturaleza de los proyectos presentados y su incidencia en el ámbito respectivo. Ambos, de la ya reiterada base 4ª, deberían, a juicio de la Dirección General, ser considerados como criterios generales y de carácter previo. Sólo en el supuesto de que existiera igualdad en la valoración de los criterios generales expuestos, se tendrían en cuenta los proyectos presentados al amparo de lo establecido en el punto 3º de la tan repetida base 4ª: en el caso de obras de reforma o ampliación de edificios, se dará prioridad a aquellas que contemplen las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas”.

Por otra parte, alegaba el informe de la Administración que del propio tenor literal del punto 3º se deducía, claramente, que el apartado estaba pensando en “una obra de mejora o ampliación” que, dentro de las diversas unidades constructivas, incluya, pero no con carácter único, la eliminación de barreras, pero no una obra de simple modificación del elemento de accesibilidad y supresión de barreras que es materia, afirma, cuya competencia es de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y, en concreto, de la Gerencia de Servicios Sociales.

En relación con la cuestión referida al “estado en que se encontraba la pretensión del Ayuntamiento de

Cacabelos en relación con la convocatoria de la Orden PAT/1932/2004, de 23 de diciembre, para inversiones complementarias de las Entidades Locales, con cargo al Fondo de Cooperación Local para el año 2005” se informó que el Ayuntamiento de Cacabelos había acudido a través de solicitud de 15-02-2005, con el mismo proyecto del año anterior, aunque con un coste superior (42.011,66 €), lo que suponía un incremento porcentual del 22 % que, aparentemente, no obedecía a causa objetiva. Indicando que dicha solicitud, al igual que todas las que se habían presentado por los diferentes Ayuntamientos al amparo de la convocatoria citada, se encontraba pendiente de resolución, puesto que se estaba efectuando la valoración de cada una de ellas, para lo cual se tendría en cuenta, además, el informe previo de cada una de las Delegaciones Territoriales según lo establecido en la base 5ª de la convocatoria.

Finalmente, la Dirección General de Administración Territorial, hizo alusión a una serie de ayudas de las que el Ayuntamiento de Cacabelos había sido beneficiario, en cada una de las líneas del fondo de cooperación local, para la financiación de proyectos de infraestructuras consideradas necesarias.

Del análisis de la información facilitada no se evidenciaba ningún tipo de irregularidad, propiamente dicha, en la actuación denunciada.

Esta Procuraduría del Común consideró de todos modos la conveniencia de llamar la atención de la Administración Autonómica ante posibles nuevas solicitudes de ayuda para los mismos fines, por parte del ayuntamiento de Cacabelos o por cualquier otro de nuestra Comunidad Autónoma.

En concreto y, por lo que se refiere a la observación de la Dirección General de Administración Territorial en el sentido de que las cuestiones relacionadas con la eliminación de barreras son de la competencia de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y, en concreto, de la Gerencia de Servicios Sociales, se hizo referencia a la Estrategia Regional de Accesibilidad, en concreto a uno de los varios puntos (p.6º) de que se compone la primera de sus Líneas Estratégicas, es decir, el carácter claramente horizontal de la accesibilidad, lo cual hace necesario, no solo un intercambio de información entre Consejerías o Departamentos de ellas dependientes, sino una estrecha colaboración en la planificación y el desarrollo de las acciones que se realicen en el nivel autonómico. Ello impide la consideración de las ayudas solicitadas como ayudas técnicas de carácter individual, competencia propia de la Administración Social.

A la vista de lo expuesto se formuló la siguiente resolución:

*“Que se valoren las anteriores reflexiones ante futuras solicitudes que lleguen a ser formuladas por las Corporaciones Locales en base a próximas convocatorias de ayudas con cargo al Fondo de Cooperación*

*Local, siempre que la finalidad de las peticiones sea actuar en cuestiones relacionadas con la accesibilidad arquitectónica en edificios y vías públicas. En atención a incrementar las condiciones de eficacia en la prestación de los servicios públicos y de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en general. Bajo el principio de “accesibilidad para todos” como un derecho de progresiva ampliación”.*

La resolución fue aceptada en los siguientes términos:

*“Esta Dirección General entiende plenamente aceptable la Resolución dictada, debiendo advertirse no obstante que las ayudas que gestiona van dirigidas a la cooperación general para la prestación de los servicios básicos de las Entidades Locales y no a la potenciación de medidas o políticas sectoriales concretas”.*

### **2.1.9 Transporte urbano adaptado**

A través del análisis de los expedientes de queja que analizaremos a continuación, puede comprobarse que pese a que hace aproximadamente unos doce años que en Castilla y León se implantaron los primeros vehículos de transporte público adaptado y a que en la actualidad se ha ido incrementando su número, aún son una minoría.

Ni el contingente de medios ni la normalización de su funcionamiento están en condiciones de facilitar la integración en la sociedad de las personas discapacitadas.

La impresión de los responsables municipales es la de que los autobuses adaptados son escasamente utilizados por las personas con minusvalías. De ello resulta la escasa diligencia empleada en su funcionamiento, así como en el mantenimiento de los mismos.

#### **2.1.9 1. Autobuses urbanos**

El autor de la queja **Q/652/03** denunciaba las dificultades que habitualmente encuentran las personas invidentes, o que padecen deficiencia visual grave, para utilizar adecuadamente los autobuses urbanos en León.

Conoce sin embargo esta Institución y valora muy positivamente, el hecho de que en la ciudad de León se haya incrementado de modo notable el número de autobuses que cuentan con los elementos necesarios para posibilitar el uso de este medio de transporte a los ciudadanos que padecen discapacidad física, tal y como en su día fue anunciado por la Corporación local, con ocasión del expediente abierto de oficio con la referencia **OF/52/02**.

Se acordó solicitar de nuevo del Ayuntamiento determinada información sobre este particular. En concreto, si los vehículos incorporados a la flota de autobuses durante los años 2002 y 2003, respecto de cuya adquisición había informado dicho Ayuntamiento, además de contar con los elementos destinados a facilitar su uso a los ciudadanos con discapacidad física, contaban también con medios reclamados como necesarios por el

colectivo de personas invidentes, como información sobre las paradas y horarios en sistema braille, señales táctiles, información sonora en los puntos de llegada o cualquier otro.

El informe del Ayuntamiento de León hizo saber a esta Procuraduría su colaboración constante con la Once, como lo demostraba el hecho de que habían sido traducidos en sistema braille los dípticos de las doce líneas de autobuses urbanos para facilitar a los ciegos y deficientes visuales el uso del transporte público. Estas guías de información se distribuyen por la Delegación Provincial de la Once desde el 25 de Mayo de 2004, fecha en la que se presentaron a los medios de comunicación por la Concejalía de Transporte (esta ciudad ha sido la primera que traduce este tipo de información al braille).

Asimismo, se manifestaba que por parte de la concejalía competente y con el fin de continuar con la política de supresión de barreras arquitectónicas, se estaba estudiando la colocación en las paradas de dispositivos sonoros para informar de la llegada de los autobuses. Dichas señales acústicas se pondrían en funcionamiento una vez que se llevara a cabo la implantación del Sistema de Ayuda a la Explotación (SAE) del Servicio Municipal de Transporte, y siempre que por los técnicos correspondientes se informara sobre su viabilidad.

Igualmente se informó de que en el año 2004 se habían incorporado dos nuevos vehículos a la flota de autobuses urbanos adaptados con rampa para personas con discapacidad.

Según se había acordado con el autor de la queja, se le trasladó la anterior información en sistema braille, así como también las gestiones llevadas a cabo en relación con otras quejas que había formulado, procediéndose al archivo del expediente.

En escrito que dio lugar al expediente **Q/1436/03**, se daba cuenta a esta Procuraduría de las barreras en el transporte público municipal en la ciudad de Salamanca. Concretamente se refería al escaso número de autobuses con la adaptación necesaria para los usuarios de silla de ruedas.

Además, manifestaba el autor de la queja que el desconocimiento del uso de las plataformas por parte de los conductores, así como la falta del mantenimiento necesario, hacen que, incluso los autobuses dotados de estos elementos, pierdan su utilidad.

Los datos que se solicitaron se referían al número de autobuses adaptados con que contaba Salamanca, líneas en que prestaban servicio, persona responsable de accionar el dispositivo correspondiente cuando una persona en silla de ruedas quiere acceder al autobús, así como condiciones de accesibilidad de las paradas para permitir el acercamiento del vehículo y el embarque del usuario.

El informe del Ayuntamiento de Salamanca especificaba respecto de cada punto los datos siguientes:

- 1).- Número de autobuses adaptados con que cuenta el municipio de Salamanca: 39 de un total de 53.
- 2).- Líneas en que prestan servicio dichos vehículos: todas (como mínimo hay uno por línea).
- 3).- Persona responsable de accionar el dispositivo correspondiente cuando una persona en silla de ruedas quiere acceder al autobús: el conductor.
- 4).- Condiciones de accesibilidad de las paradas para permitir el acercamiento del vehículo y el embarque del usuario: Parada reservada y libre de turismos.

Por otra parte, se decía, los únicos problemas detectados han sido la ocupación de las paradas de autobús por vehículos privados y las averías de las rampas derivadas de la falta de limpieza de las mismas.

Ante la situación descrita, esta Procuraduría del Común consideró necesario dirigir al Ayuntamiento salmantino la siguiente resolución:

*“Debemos insistir en la necesidad de que ese Ayuntamiento vigile estrechamente el funcionamiento correcto de los autobuses, sobre todo en lo que se refiere a la disponibilidad de las paradas y a la usabilidad de las plataformas de acceso, ya que es imprescindible para garantizar a las personas discapacitadas el servicio de transporte público urbano en condiciones de accesibilidad y movilidad a fin de que este colectivo cuente con un medio de transporte habitual que satisfaga sus necesidades.*

*Tanto porque es preciso que todos los ciudadanos sin distinción puedan disfrutar por igual y en las mismas condiciones de los bienes y servicios públicos, como porque los minusválidos se encuentran con especiales dificultades para utilizar los transportes que no están adaptados”.*

En la fecha de cierre del presente informe el Ayuntamiento no había hecho saber su postura ante la anterior resolución.

En el expediente **Q/2093/03** se trasladó a esta Procuraduría la preocupación de un grupo de personas con discapacidad de Palencia que, como usuarios de los autobuses urbanos, sufrían a diario el deficiente funcionamiento de los elementos mecánicos de accesibilidad, así como la falta de acondicionamiento de las paradas.

Aseguraba el autor de la queja que es frecuente de que un ciudadano en silla de ruedas pretenda tomar un autobús de los que se encuentran adaptados y tenga que desistir, ante la imposibilidad por parte del conductor de poner en funcionamiento el mecanismo de acceso.

Dicho ayuntamiento, según los datos con que cuenta esta Institución, fue uno de los primeros en nuestra Comunidad Autónoma que contó con autobuses urbanos

dotados de plataforma baja, lo que en su día fue motivo de satisfacción para las agrupaciones de personas discapacitadas.

El Ayuntamiento de Palencia facilitó los datos solicitados en relación con cada uno de los puntos de la consulta:

1/ Reparación sistemas de arrodillamiento o plataforma.

No ha habido averías, si bien se realiza mantenimiento y limpieza quincenal del sistema de rampas y arrodillamiento.

2/ Vehículos adaptados que en la actualidad se encuentran en estado idóneo para prestar el servicio requerido.

.-Total autobuses adaptados al uso de personas de movilidad reducida y en perfecto estado de uso. 11

.-Total autobuses de la flota: 14

.-% de autobuses adaptados al uso de PMR s/ total flota: 79%

.-Total autobuses en servicio diariamente entre el conjunto de líneas: 12

.-% de autobuses adaptados al uso de PMR s/ total flota en servicio diariamente 92%

3/ Sustituciones de autobuses que se han llevado a cabo en el último año y características técnicas de los vehículos que han sido incorporados.

Durante el año 2004 fueron dados de baja tres autobuses, ninguno de ellos tenía piso bajo ni rampa.

Fueron incorporados otros tres autobuses con fechas de matrícula 26-2-04, 14-7-04, 14-7-04 todos ellos con piso bajo-rampa.

En consecuencia, se dio traslado de la anterior información al autor de la queja y se le comunicó el cierre del expediente.

### 2.1.9.2. Aparcamientos reservados

La posibilidad que tiene el uso de un vehículo de paliar los problemas de movilidad de las personas, es generalmente aprovechada por éstas sobre todo si se trata de personas jóvenes y de mediana edad, posibilidad incrementada por la introducción en el mercado de coches que permiten el embarque relativamente cómodo de una silla de ruedas. Ello da lugar sin embargo a la necesidad de contar con un lugar en el cual aparcar y al mismo tiempo poder desplegar la silla y seguidamente abandonar el vehículo mediante un deslizamiento en sentido horizontal. Para esto es necesario contar con una plaza de aparcamiento de estructura especial, tal y como está contemplada por las normas de desarrollo de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, Decreto 217/2001 de 30 de agosto, art. 5º en el que se establecen las características

de estos aparcamientos.

Puede decirse que se ha generalizado la reserva de este tipo de aparcamientos, con las dimensiones y señalización previstas en la normativa citada, y que existen en la mayoría de las ciudades en el porcentaje establecido.

Se han recibido varias quejas en relación con los mismos. En el expediente **Q/1013/03**, una asociación de personas discapacitadas de Palencia se refería a determinadas cuestiones en relación con la problemática apuntada.

Afirmaba el autor de la queja que la medida adoptada en su día por el Ayuntamiento de Palencia vino a paliar en parte las dificultades de los automovilistas afectados por una discapacidad física a la hora de encontrar espacios libres donde estacionar sus vehículos en las zonas próximas a centros administrativos, comerciales, etc.

Sin embargo, denunciaban el uso y abuso que hacían algunos ciudadanos, que carecían de la correspondiente autorización, de dichos aparcamientos, con el consiguiente perjuicio para quienes verdaderamente tienen el derecho a utilizar dichos espacios.

La segunda cuestión preocupante, a su juicio, era la estructura de dichas plazas que, raramente, se ajusta a lo establecido en el artículo 5º del Reglamento citado.

Proponían los remitentes varias medidas que podrían aplicarse, además de las de vigilancia y coercitivas, que competen a la Policía Municipal, tales como la ampliación del número de aparcamientos en las zonas peatonales, aumento de las plazas, creación de un aparcamiento de estas características en la estación de autobuses o en sus inmediaciones, entre otras.

1) En la respuesta ofrecida por el ayuntamiento de Palencia se pone de manifiesto lo siguiente: La Policía local tenía instrucciones precisas a fin de incrementar la vigilancia y en consecuencia proceder a la denuncia de las infracciones por el estacionamiento de vehículos en zonas señalizadas para uso exclusivo de personas con discapacidad, infracción tipificada en el art. 39 apartados 1.j) y 2.d) de la Ley de Seguridad Vial.

Durante el año 2003 el servicio municipal de grúa había retirado 36 vehículos que se encontraban indebidamente estacionados en aparcamientos reservados a personas con movilidad reducida.

2) La señalización de estacionamientos reservados va incrementándose progresivamente, según indican los Servicios Técnicos Municipales, facilitando el acceso de estas personas a centros administrativos, comerciales, de ocio, etc.

3) No obstante, se reconoce que existen plazas de estacionamiento que no cumplen con la totalidad de las especificaciones indicadas en el art. 5º del Decreto 217/03.

Por otro lado, la corporación palentina, en sesión plenaria de 19 de junio de 2002, aprobó la actualización

de la Ordenanza Reguladora de la Accesibilidad del Municipio, cuyo art. 13 contempla la proporción de plazas de aparcamiento reservadas, dimensiones en cuanto a la disposición de las mismas, lugares de ubicación, señalización y otras circunstancias. Cuenta, pues, dicho Ayuntamiento con el contexto normativo adecuado.

Por otra parte, es conocido el ánimo de colaboración existente entre el Ayuntamiento de Palencia y las asociaciones de personas minusválidas, por lo que la Resolución dirigida a dicho Ayuntamiento fue la siguiente:

*“Es necesario recabar el criterio de los representantes de los discapacitados a la hora de establecer la ubicación de las plazas reservadas en los aparcamientos públicos, al existir zonas urbanas más complejas, sentido en el que resulta valiosa la información de los afectados y el seguimiento que estos hagan de las medidas aplicadas. Por ello sería deseable intensificar estos contactos.*

*Por otra parte, sin perjuicio de las imprescindibles medidas coercitivas, es necesario que ese Ayuntamiento promueva campañas de sensibilización en colaboración con las organizaciones de afectados, así como que vele por el perfecto mantenimiento de la señalización horizontal y vertical de estos aparcamientos, a fin de favorecer la atención de los demás conductores.*

*Así como que exija un mayor celo a los agentes de la Policía Local en las tareas de control y vigilancia, tanto en la ocupación indebida de las plazas como en la utilización de las tarjetas de aparcamiento”.*

Dicha resolución fue aceptada en los siguientes términos:

*“Siguiendo la recomendación de VE., a través del Concejal Delegado de Policía y Tráfico, se han dado instrucciones precisas y concretas a la Policía Local para que ponga especial celo en la vigilancia y denuncia de las infracciones que se cometan en relación con el estacionamiento de vehículos en zonas señalizadas para uso exclusivo de minusválidos, conforme a lo establecido en los arts. 39 de la Ley de Seguridad Vial y 56 de la Ordenanza Municipal de Tráfico. A su vez, se han dado instrucciones a los Servicios Técnicos Municipales para que se revise el estado de la señalización horizontal y vertical de estos aparcamientos.*

*A través del Consejo Municipal de personas discapacitadas, órgano asesor del Ayuntamiento en materia de discapacitados, dicho colectivo traslada a esta Administración su criterio sobre los asuntos que les afectan. A su vez, en numerosas ocasiones nos hemos puesto en contacto con la Federación de Minusválidos a fin de que nos trasladen, entre otros, los problemas que en relación con el tráfico peatonal y rodado les afectan.*

*Asimismo, se ha editado un DVD cuyo objetivo es la sensibilización en materia de accesibilidad y estacionamientos reservados a personas discapacitadas en*

*particular y se encuentra en preparación la edición de un plano de ubicación de dichos estacionamientos”.*

## **2.2. Salud Mental**

La organización de la atención a la salud mental existente en esta Comunidad Autónoma continúa generando un alto grado de insatisfacción entre las personas con enfermedad mental y sus familias, especialmente por la insuficiente cobertura de las necesidades de atención residencial y comunitaria.

A lo que se une la desconfianza generada por el propio sistema asistencial, resultado de los complejos obstáculos manifestados en la derivación hacia los recursos de media o larga estancia con independencia de la existencia de criterios médicos favorables al internamiento o a dispositivos alternativos a la hospitalización de carácter comunitario y de las carencias o demoras en la respuesta institucional a las demandas de asistencia para aquellos pacientes que, fuera de cualquier cauce terapéutico, presentan un diagnóstico de deterioro importante por su ausencia de conciencia de enfermedad, falta de control sanitario y/o social y negativa a recibir apoyo por parte de familiares, asociaciones o servicios sociales o a aceptar tratamiento médico alguno.

El contenido de las peticiones formuladas un año más al Procurador del Común en relación con la problemática que afecta a este sector de la población, permite insistir en algunas de las deficiencias que aún ofrece nuestro sistema de atención psiquiátrica, dejando constancia de las condiciones de vida a las que se enfrentan las personas con enfermedades mentales crónicas, la sobrecarga asistencial trasladada al núcleo familiar, la insuficiente coordinación de los servicios sanitarios y sociales en la búsqueda de soluciones para la satisfacción de las necesidades reales y la escasa asunción de la responsabilidad pública en la atención integral que requiere este colectivo, especialmente en los casos de inconveniencia de la integración del paciente en el ámbito sociofamiliar.

### **2.2.1. Coordinación de la red pública social y sanitaria**

#### **2.2.1.1. Atención residencial de las personas con enfermedad mental grave o crónica**

El tratamiento de las personas con enfermedad mental crónica requiere una actuación coordinada desde diversos soportes asistenciales. Sin embargo, las divergencias competenciales surgidas dentro de la propia organización administrativa definen con claridad los problemas de coordinación todavía existentes en el actual modelo organizativo de atención a la salud mental.

La necesidad de una actuación coordinada de los servicios sociales y sanitarios (a través de dispositivos de coordinación) para hacer efectiva la valoración, asistencia y control del enfermo desde la red pública social y

sanitaria, fue abordado en el anterior Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León, aprobado por Decreto 16/1998, de 29 de enero, pretendiendo dar un impulso a la cooperación entre los servicios sanitarios y sociales.

El Decreto 74/2000, de 13 de abril, modificado por Decreto 49/2003, de 24 de abril, creó y reguló la estructura de coordinación sociosanitaria de Castilla y León, para, entre otros fines, conseguir superar el histórico funcionamiento en paralelo de los sistemas sanitario y de acción social para la creación de un nuevo espacio de atención sociosanitaria.

Entre los órganos de dicha estructura, se constituyó la Comisión de Coordinación de la Atención Sociosanitaria del Área de Salud, con el fin de constituir un mecanismo formalizado de relación entre los servicios sociales y sanitarios más próximos al ciudadano, garantizar la adecuada gestión de aquellos casos que requieren la prestación simultánea, o sucesiva, de servicios sociales y sanitarios y detectar las necesidades de mejora tanto de procesos como de servicios o recursos.

La intervención de este órgano de coordinación resulta, de este modo, de especial importancia en el análisis y valoración de casos para la adopción de soluciones coordinadas por parte de los servicios sanitarios y sociales.

El motivo, pues, de la descoordinación denunciada y detectada en algunas de las quejas presentadas ante esta Institución, no deriva, sin duda alguna, de la falta de una planificación teórica sobre el modelo asistencial configurado como resultado de la reforma. Trae causa, por el contrario, en los criterios económicos y de responsabilidad arbitrados por la administración, cuestionándose, en ciertos casos, la propia capacidad de la atención de las personas con enfermedad mental y el alivio de la carga (económica, física y psíquica) sufrida por las familias cuidadoras.

Así ocurría en el expediente tramitado con la referencia **Q/1981/03**. El paciente, diagnosticado con un trastorno mental orgánico, había ingresado en el año 1996 en estado semiinconsciente (con un cuadro de gran afectación tanto orgánica como psiquiátrica) en el Complejo Hospitalario de León y posteriormente remitido al Hospital "Santa Isabel" de León, siendo diagnosticado de síndrome amnésico inducido por el alcohol.

Tras su alta en este último centro hospitalario, permaneció en el domicilio paterno, persistiendo tanto las alteraciones amnésicas como las secuelas neurológicas, motivando la desorientación, intentos de fuga, un lenguaje incoherente, una sintomatología polineuropática y gran inestabilidad en la marcha.

Le fue, así, reconocido un grado de minusvalía del 69% como consecuencia de un trastorno cognitivo por trastorno mental orgánico, discapacidad del sistema neuromuscular por enfermedad espinocerebelosa y discapacidad del sistema neuromuscular por polineuropatía alcohólica.

La necesidad, por tanto, de una atención permanente y la imposibilidad de contención y cuidado dentro del ámbito familiar, determinó su internamiento en el Complejo Hospitalario "San Luis" de Palencia en el año 1996.

En informe emitido por dicho centro hospitalario en fecha 9 de septiembre de 1996 respecto a su evolución y tratamiento, se indicaba la necesidad de una asistencia continua y cuidados permanentes. Y en nuevo informe médico emitido en fecha 23 de octubre de 2003 por el mismo centro hospitalario, se afirmaba, ante la exigencia de un ambiente estructurado y protegido para el cuidado del enfermo, la necesidad de continuación de internamiento de forma indefinida.

Con todo ello, el paciente fue incapacitado por padecer síndrome amnésico inducido por alcohol de larga evolución, tratándose de un trastorno mental que anulaba sus facultades mentales de forma permanente e irreversible, precisando de ayuda en todas sus necesidades vitales y control permanente de su conducta.

Por ello, había permanecido ingresado de forma ininterrumpida en el citado centro privado. Su evolución, desde entonces, había sido favorable, remitiendo o mejorando notablemente con tratamiento psicofarmacológico los trastornos conductuales así como la neuropatía y las alteraciones de la marcha, pero manteniéndose el cuadro y el diagnóstico fundamental de síndrome amnésico inducido por el alcohol.

Así se indicaba en informe de fecha 8 de agosto de 2005 emitido por el señalado centro hospitalario, concluyendo que dado "el carácter crónico de la enfermedad, con escasa o nula recuperación del deterioro cognitivo, los graves problemas amnésicos que interfieren en sus actividades diarias y su autogobierno y la necesidad de un ambiente estructurado y protegido para su cuidado, es de prever la necesidad de continuación del internamiento de forma indefinida, siendo la unidad asistencial en la que se encuentra actualmente ubicado perfectamente adecuada para la satisfacción de dichas necesidades".

Pero los escasos recursos económicos del paciente y su familia resultaban insuficientes para poder seguir sufragando el alto coste de la estancia en el mencionado recurso residencial (ascendía a 1.519 ? mensuales), encontrándose, pues, en una situación de necesidad que requería el apoyo de la administración.

Trasladada por esta Institución la relatada problemática a la Consejería de Sanidad, se comunicó la remisión del caso a la Comisión de Coordinación Sociosanitaria para su estudio.

La misma Consejería, posteriormente, informó que, dada la complejidad de la situación, la Comisión se había visto en la necesidad de volver a evaluar la problemática del paciente a la vista de los últimos informes recibidos, de forma que estaba trabajando en la búsqueda de soluciones para garantizar su atención integral.

Finalmente, pudo conocerse que la Comisión de Coordinación Sociosanitaria de Palencia, en sus conclusiones, había señalado la posibilidad de que el paciente accediera a un recurso residencial de la Gerencia de Servicios Sociales. Motivo por el que se había presentado solicitud de estancia en residencia para personas mayores propia o concertada con dicha Administración.

Ello teniendo en cuenta que el art. 3.3 del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en centros residenciales para personas mayores, dependientes de la administración de la Comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas en otros establecimientos, recoge, con carácter excepcional, la posibilidad de que sean beneficiarios las personas menores de 60 años que estén diagnosticadas de demencia tipo alzheimer.

La Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia, sin embargo, acordó desestimar dicha solicitud de ingreso, por no reunir el paciente la condición de persona mayor beneficiaria, conforme al art. 3 del mencionado Reglamento.

La desestimación, por tanto, vino dada por la ausencia del requisito de edad y por la falta de acreditación del citado diagnóstico de demencia tipo alzheimer en los informes médicos obrantes en el expediente de ingreso.

Sin entrar en la apreciación del acierto o no de dicha desestimación, por no corresponder a esta Procuraduría el examen o valoración crítica de los criterios técnicos calificadores del tipo de trastorno padecido por el paciente en cuestión, el análisis desarrollado se centró en la incoherencia de la intervención administrativa desarrollada para la búsqueda de soluciones orientadas a la atención integral que requería la situación.

Resultaba clara la deficiente actuación coordinada de la red pública social y sanitaria en la valoración de la problemática en cuestión. No parecía lógico que la solución propuesta por la propia Comisión de Coordinación Sociosanitaria (ingreso en un centro residencial de personas mayores) fuera, posteriormente, desestimada por el propio sistema de acción social.

Este rechazo de la atención residencial por parte de una de las administraciones con representación en la composición del órgano de coordinación encargado de su valoración, merecía, en consecuencia, un absoluto rechazo por la ineficaz gestión desarrollada en la búsqueda y adopción de soluciones coordinadas por los servicios sanitarios y sociales.

Este funcionamiento poco operativo del citado órgano de coordinación sociosanitaria, había provocado una importante carencia en la prestación de la atención personalizada y específica que precisaba la situación de la citada persona.

En respuesta a sus necesidades asistenciales resultaba imprescindible el desarrollo eficaz de las funciones encomendadas a la señalada Comisión de Coordinación Sociosanitaria, garantizando la adecuada gestión del caso a través de un serio estudio o valoración que permitiera detectar las carencias existentes y adoptar soluciones coordinadas que garantizaran el acceso sin dificultades a los servicios o recursos oportunos que requería su atención.

Las necesidades asistenciales del paciente no podían, por tanto, ser eludidas por la propia administración autonómica, que debía de llevar a cabo las gestiones pertinentes para que se diera una solución definitiva al problema en cuestión. Para ello resultaba apropiado subsanar la ineficaz intervención llevada a cabo hasta ese momento, a través de los mecanismos que resultaran precisos para ofrecer una solución a la atención integral que requería la compleja problemática examinada. Para lo que, incluso, podía resultar preciso el concierto con el centro privado en el que permanecía el paciente, con el fin de procurarle el recurso apropiado a su situación y que no podía ser proporcionado desde el sistema público.

Se formuló, así, por el Procurador del Común la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

*“Que por la Comisión de Coordinación Sociosanitaria se desarrolle nuevamente, a la mayor brevedad, una eficaz intervención en la problemática examinada, de forma que garantizando la adecuada gestión coordinada del caso, se valore rigurosamente detectando las necesidades asistenciales existentes y, dando respuesta a las mismas, se ofrezca la solución que requiera su atención integral a través del acceso al recurso residencial adecuado a sus especiales características. Para lo que podría ser precisa la vía del concierto, en el supuesto de que el sistema público carezca de tal recurso o se considere procedente la continuación del internamiento en el recurso privado en el que el paciente permanece en la actualidad”.*

Pero dicha resolución, lamentablemente, no fue aceptada por la citada Administración.

#### **2.2.1.2. Situaciones de abandono asistencial**

Tanto la asistencia social como la sanitaria muestran, con frecuencia, un importante alejamiento que dificulta la atención integral de algunos pacientes psiquiátricos con patologías crónicas. Encuentran, en ocasiones, serias dificultades para acceder a dispositivos residenciales o no reciben la atención suficiente desde el sistema público para paliar sus necesidades asistenciales sociales y sanitarias, generando situaciones de marginación e indefensión.

En el informe correspondiente al ejercicio anterior se daba cuenta de varios expedientes (Q/161/03, Q/163/03 y Q/164/03), en los que se relataba la situación de algunos enfermos alejados de todo circuito terapéutico,

con un pronóstico de deterioro importante, dada su falta de conciencia de enfermedad y la ausencia de tratamiento. Casos en los que se mostraba fundamental la actuación coordinada de los ámbitos administrativos implicados (social y sanitario) para dar una respuesta decidida a las necesidades individuales, asegurando la continuidad de los cuidados, personalizando o individualizando la asistencia y ofreciendo el recurso adecuado a las circunstancias.

Esta necesidad de coordinación del sistema de salud con los servicios sociales para paliar situaciones de abandono asistencial, determinó que el Procurador del Común estimara oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad y a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“Que arbitrando las fórmulas oportunas para evitar las situaciones de marginación o indefensión en que se encuentran las personas referidas en los expedientes examinados, se ofrezcan a las mismas soluciones coordinadas por parte de los servicios sanitarios y sociales que permitan dar una respuesta eficaz que atienda sus necesidades asistenciales individuales, asegurando la continuidad de los cuidados y proporcionando, de ser necesario, el recurso adecuado a las circunstancias de cada caso. Para lo que podrá resultar preciso el concierto de plazas con centros privados, debido a la carencia de dispositivos suficientes del sistema público”.*

Durante el presente ejercicio se comunicó por la Administración Autonómica que, compartiendo el objetivo pretendido por esta Institución, se estaba trabajando en la puesta en marcha de los dispositivos previstos en la Estrategia de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica, estableciendo las prioridades de actuación en este ámbito hasta el año 2007, consistente en ofertar los recursos para garantizar la continuidad de cuidados para las personas con enfermedad mental.

Ello, efectivamente, podía contribuir a paliar a largo plazo la marginación a la que se ven sometidas algunas personas con enfermedad mental en el entorno social en el que se desenvuelven, fruto, entre otros motivos, de la ausencia de alternativas residenciales comunitarias que completen la organización asistencial existente.

Esta solución, sin embargo, no resolvía la problemática padecida por las personas referidas en los citados expedientes, al precisar de una rápida cobertura de sus necesidades asistenciales sociales y sanitarias para evitar el constante empeoramiento y cronicidad de su enfermedad. La prestación de una atención suficiente desde el sistema público no podía seguir dilatándose en el tiempo por la falta de una respuesta institucional insistente e injustificada.

Por este motivo, esta Procuraduría entendió que en tanto se implantaran los recursos precisos para ampliar la infraestructura psiquiátrica existente, debían buscarse otras soluciones adecuadas (a través de la oportuna coor-

dinación social y sanitaria) para ofrecer a dichas personas una atención personalizada que atendiera sus necesidades específicas, asegurara la continuidad de sus cuidados y proporcionara, de ser preciso, el recurso adecuado a las características de cada uno de los casos examinados. Para lo que, incluso, podía resultar necesario el concierto de plazas con centros privados hasta que se procediera a la creación y puesta en marcha de los dispositivos públicos necesarios para evitar la insuficiente cobertura actual.

Esta Institución, por ello, insistiendo en el contenido de la anterior recomendación, remitió resolución a las mismas Consejerías, de forma que desde el sistema público se atendieran, sin más dilación, las necesidades asistenciales individuales de cada uno de las personas con enfermedad mental cuya problemática había sido objeto de la presente intervención.

La Administración Autonómica, sin embargo, no estimó adecuado seguir las indicaciones de esta Procuraduría.

### **2.2.2. Acceso a dispositivos de rehabilitación psiquiátrica**

Con frecuencia los cuidados del paciente psiquiátrico desde el entorno familiar se hacen impracticables, enfrentando a las familias a importantes cargas económicas y de estrés emocional e, incluso, a posibles situaciones de agresividad con riesgo para su propia integridad.

La ausencia de una rehabilitación psiquiátrica tras los breves internamientos en las unidades de agudos, provoca, en no pocos casos, la aparición de constantes crisis en el desarrollo de la enfermedad.

Por ello, los tratamientos rehabilitadores en régimen de internamiento o a través de la atención comunitaria resultan, en determinados supuestos, necesarios y útiles para evitar o controlar los procesos de cronicación y, asimismo, para dar respiro a las familias.

#### **2.2.2.1. Recursos rehabilitadores de carácter hospitalario**

El proceso asistencial de salud mental integra los ingresos en las denominadas unidades de rehabilitación psiquiátrica, que tratan de crear un medio lo más normalizado posible mediante programas diversos que permiten la integración del paciente como ser autónomo e independiente.

No es difícil observar, sin embargo, en el sistema de atención psiquiátrica una tendencia a reducir las derivaciones desde las unidades de agudos o desde los equipos de salud mental a otros dispositivos rehabilitadores de carácter hospitalario, convirtiéndose en frecuentes, en algunos casos, las reagudizaciones de la enfermedad y los reingresos en tales unidades de hospitalización psiquiátrica.

El abandono que ello provoca en un grupo de pacientes que precisan de cuidados especiales y continuos, imposibles de prestar en el medio familiar, después de sus internamientos en las citadas unidades de hospitalización breve, ha sido denunciado en diversos expedientes tramitados por esta Institución.

Es el caso de la queja **Q/714/05**, centrada en la problemática de una persona aquejada de un trastorno psíquico, con constantes comportamientos amenazantes y agresivos en el medio familiar y social.

De hecho, en virtud de la correspondiente resolución judicial había sido decretada, como medida cautelar, la prohibición de aproximación y comunicación a sus padres y hermana y no volver al lugar en el que estos residían. Su incumplimiento había determinado la instrucción de diversos atestados por supuestos delitos de quebrantamiento de condena.

Existían, asimismo, numerosos atestados instruidos por la Guardia Civil por supuestas faltas contra las personas y contra el patrimonio y diversas sentencias por las que había sido condenado por faltas de amenazas. Había cumplido, incluso, condena en el Centro Penitenciario de Topas (Salamanca).

A su salida había regresado a su domicilio, retornando a un comportamiento agresivo con sus familiares y a una actitud ausente, que hacía temer por su vida. Situación confirmada en informe social del correspondiente Ayuntamiento, así como en informe médico emitido por su Centro de Salud.

Todo ello había motivado el ingreso del paciente en el Servicio de Psiquiatría del Complejo Asistencial de Zamora (antiguo Hospital Rodríguez Chamorro). Insistía, en virtud de ello, la persona reclamante en la necesidad de un internamiento en un centro adecuado para su tratamiento.

Realizado, pues, por esta Institución el seguimiento de la situación padecida por el citado enfermo (a través del desarrollo de las gestiones oportunas con la Consejería de Sanidad), se constató que había sido finalmente derivado a la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Hospital Provincial de Zamora una vez que tuvo lugar el alta en la Unidad de Agudos del citado Complejo Asistencial.

Así ocurría, también, en relación con la persona referida en el expediente **Q/1240/05**, que presentaba un cuadro psicótico de larga evolución, agresividad y contenidos referenciales de perjuicio, persecución y envenenamiento.

Desde los 15 años había comenzado a presentar conductas muy graves de violencia verbal y física generalizada hacia todo el núcleo familiar. Complicándose aún más su evolución a raíz de la muerte de su padre.

Había sido, por ello, ingresado de forma involuntaria en el Hospital Clínico de Salamanca, para pasar posteriormente al Hospital Benito Menni de Valladolid debido a la descompensación aguda de su trastorno esquizo-

frénico, donde fue diagnosticado de esquizofrenia paranoide con delirio de persecución y perjuicio muy estructurado.

En ningún momento durante su ingreso, según informe emitido por dicho centro hospitalario, había disminuido la convicción delirante ni los contenidos, siguiendo sin conciencia de enfermedad. No obstante, dada la edad del paciente y su potencialidad a nivel académico, se había procedido al alta del enfermo supeditada a un seguimiento quincenal y medicación inyectable, siempre en espera de ver su evolución o necesidad de un internamiento acaso definitivo, fundamentalmente por los riesgos de agresión que podía presentar su situación.

Pero el abandono de la medicación había provocado el regreso de las conductas bizarras, los gastos desproporcionados, la irritabilidad e incluso la compra de algún arma blanca. Producida, así, una nueva descompensación aguda de sus síntomas psicóticos, ingresaba nuevamente de forma involuntaria en el mismo Centro Hospitalario Benito Menni de Valladolid. El alta fue, igualmente, supeditada a la misma condición anterior.

Su situación volvía a regresar a un importante paranoideismo, con presencia de alucinaciones auditivas, hostilidad verbal, ausencia total de conciencia de enfermedad y sintomatología negativa manifestada en horarios irregulares, incapacidad para asistir a clases y a cualquier actividad. Todo ello agravado por la negativa pertinaz a medicarse y a someterse a cualquier tipo de psicoterapia o terapia ocupacional.

Ante el continuo incumplimiento de las recomendaciones a las que quedaron supeditadas sus altas médicas, se señalaba en la queja la necesidad de proceder a un internamiento por un tiempo prolongado debido al peligro que existía para la propia integridad del enfermo, de las personas que le rodeaban y de su familia.

Tras las gestiones desarrolladas al respecto con la Consejería de Sanidad, pudo conocerse finalmente que el citado paciente, tras su paso por la Unidad de agudos del Complejo Asistencial de Zamora, había sido derivado a un programa de continuidad de cuidados de la red asistencial de salud mental y a un proceso de rehabilitación, dentro del que se establecía su permanencia en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Hospital de Zamora.

#### **2.2.2.2. Recursos de atención comunitaria**

No puede obviarse, a su vez, la importancia de la complementariedad de la asistencia hospitalaria con las estructuras de atención comunitaria alternativas a la hospitalización para el efectivo desarrollo de un adecuado sistema de atención destinada a la población con enfermedad mental.

Mostrándose decisiva en el proceso asistencial psiquiátrico la asistencia continuada del paciente psiquiátrico, a través de estructuras de atención comu-

nitaria alternativas a la hospitalización, se ha demandando ante el Procurador del Común tanto el acceso a los mismos como la mejora asistencial.

Puede destacarse el expediente **Q/176/05**, centrado en la problemática de una persona diagnosticada de esquizofrenia paranoide. Se encontraba ingresada en la Unidad de Convalecencia Psiquiátrica del Hospital "Santa Isabel" de León, derivado desde la Unidad de Agudos del Hospital de León donde había sido ingresado de forma involuntaria por amenazas proferidas hacia su madre.

Se demandaba por la persona reclamante la necesidad de atención comunitaria del paciente tras el alta del Hospital "Santa Isabel" ante la imposibilidad de sus familiares para hacerse cargo del mismo. Para ello se aportaba informe médico en el que se confirmaba esta situación.

Las gestiones desarrolladas por esta Institución con la Consejería de Sanidad sobre la situación padecida por este paciente, derivaron en la continuación de su tratamiento en un piso protegido dependiente del Servicio de Psiquiatría del Hospital de León.

Lograda, pues, la derivación al citado recurso, se dio por finalizada la actuación del Procurador del Común.

Por su parte, en la queja **Q/220/05** se reclamaba una mejor atención por parte del Centro de Rehabilitación Psicosocial implantado en la Comarca del Bierzo (León). Se aludía, así, a que la corta duración de las estancias de los enfermos hacía inviable una efectiva rehabilitación del paciente.

Las gestiones iniciadas al respecto por esta Institución con la Consejería de Sanidad concluyeron con la ausencia de irregularidad administrativa, teniendo en cuenta que la atención dispensada en este recurso se prolonga hasta el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación, pudiendo, también, producirse el alta cuando el paciente alcanza su máximo nivel de rehabilitación sin lograr el cumplimiento de los objetivos. A lo que se unió el debido cumplimiento en este recurso de los criterios impuestos en la Guía Básica de Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Psicosocial elaborada por la Junta de Castilla y León.

### **2.2.3. Atención residencial de las personas con discapacidad psíquica, tipo retraso mental**

La asistencia residencial de las personas con minusvalía psíquica resulta de especial importancia para prestar la necesaria atención especializada que requiere la protección social de este colectivo. Su objetivo se dirige hacia el cuidado integral y a servir de vivienda permanente cuando resulte necesario por la gravedad de la discapacidad, por la problemática socio familiar o económica y por las graves dificultades para conseguir una integración laboral o social.

Dado que el acceso a los centros residenciales destinados a estas personas se realiza por orden de puntuación (atendiendo al baremo que se encuentre en vigor), la insuficiencia de la puntuación alcanzada después de la aplicación del correspondiente baremo, pese a reunirse los requisitos previstos para el disfrute del derecho a una plaza de dicha tipología, impide obtener la condición de residente. Esta particularidad permite imputar a la insuficiencia de plazas residenciales la existencia de importantes listas de espera que dificultan y retardan de forma considerable la efectividad del ingreso.

Esta problemática fue constatada nuevamente en la tramitación de la queja **Q/1252/04**, relativa a la situación de una persona con hemiparesia izquierda, retraso mental ligero y alteración de la conducta por síndrome orgánico de la personalidad, con el reconocimiento de un grado de minusvalía del 79%.

Tratada en el correspondiente Equipo de Salud Mental, se había emitido informe afirmando la imposibilidad de convivencia en el medio familiar, recomendando, así, la búsqueda de un centro adecuado de forma urgente.

Presentada ante la Gerencia de Servicios Sociales solicitud de ingreso para la citada persona en centro de atención a personas discapacitadas, el solicitante había sido estimado apto para el acceso a este tipo de recurso, obteniendo una puntuación total de 89,5 puntos y pasando a lista de espera para el ingreso.

Con posterioridad se había formulado demanda de incapacitación por el Ministerio Fiscal contra la citada persona, tramitándose el correspondiente procedimiento judicial, siendo posteriormente incapacitado. En el informe médico forense emitido en dicho proceso, se continuaba recomendando un centro adecuado que permitiera al discapacitado aprender a controlar su irritabilidad e incluso aprender un oficio u ocupación. Dicho informe constaba, asimismo, en el expediente de ingreso en cuestión.

La solicitud, sin embargo, no había obtenido una respuesta positiva, permaneciendo el expediente en trámite al no alcanzar la puntuación necesaria para acceder a la lista de reserva de los centros solicitados.

La valoración de las peticiones mediante la aplicación de un baremo que contempla diferentes factores relativos a la situación económica, sociofamiliar, física y psíquica del solicitante, establece un criterio de racionalización en la priorización de aquéllas, exigido por la propia limitación de los medios.

Pero el hecho de que la puntuación requerida en cada caso no tenga un carácter fijo, sino que varía en función de la disponibilidad de plazas vacantes en los centros solicitados, es revelador de una absoluta insuficiencia de los recursos destinados por la administración a la protección social de los discapacitados, dejando desa-

sistidas algunas situaciones que manifiestan una importante gravedad para el peticionario y su familia.

La propia Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, establece la obligación de atender la prevención, rehabilitación y reinserción social de las personas con discapacidad física, psíquicas y sensorial, eliminando los obstáculos de carácter personal y social que impidan su normal desenvolvimiento en la sociedad.

A lo que también responde la jurisprudencia menor, al afirmar la obligación administrativa de realizar las prestaciones necesarias a los personas con discapacidad residentes en su territorio cara a conseguir su rehabilitación y reinserción, a través de los recursos públicos y privados contenidos en la planificación regional. Concluyendo, así, que si la prestación de asistencia social específica de las personas con discapacidad puede ser realizada por servicios o centros privados a través de diversas fórmulas de colaboración y si los disponibles por la Junta de Castilla y León no son adecuados -o son insuficientes a juicio de esta Institución-, habrá que requerir el concurso de un servicio y/o centro no incluido en su programación para que el derecho del minusválido y la correlativa obligación de la administración tengan realidad y un contenido específico e idóneo que hagan eficaz a ese derecho y a esa obligación.

Siendo obligado, pues, que las personas con discapacidad vean satisfechas sus necesidades en el ámbito de los servicios sociales, garantizando el ofrecimiento de los recursos asistenciales necesarios para su atención, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“Que se proceda a facilitar a la persona en cuestión un recurso específico y adecuado a sus especiales características en su condición de minusválido psíquico y, en caso de no ser posible su ingreso en un centro de la administración autonómica o concertado, se preste asistencia en un centro privado adecuado, mediante la fórmula de colaboración y vía de financiación oportuna para sufragar la estancia en el mismo, hasta que sea posible su ingreso en un centro de aquella titularidad”.*

La citada Administración, sin embargo, estimó que no era posible aceptar la misma, dado que la aplicación de recursos sociales a las personas con discapacidad está sujeta a la disponibilidad de los mismos, no existiendo otra vía de acceso a este tipo de centros diferente al sistema mediante baremo establecido en la normativa vigente.

Otro ejemplo de este tipo de problemática se refleja en el expediente **Q/1494/05**, en el que se insistió en la necesidad de que se facilitara a la persona discapacitada en cuestión una plaza en un recurso específico y adecuado a sus especiales características en su condición de minusválido psíquico, reiterando, así la resolución que por esta Institución se efectuó a la Consejería de Familia e

Igualdad de Oportunidades con ocasión del expediente **Q/192/03** (reflejado en el Informe del pasado ejercicio)

#### **2.2.4. Atención de los trastornos límite de personalidad**

Los trastornos límite de la personalidad están constituyendo un problema de salud mental de demanda creciente. Ascenden, así, los casos planteados ante esta Institución, prueba clara del dolor y la impotencia que sufren los familiares y los afectados por este tipo de trastornos, que consideran inadecuada la atención sanitaria dispensada por el sistema público de salud de Castilla y León.

Cierto es que los trastornos de la personalidad -como reconoce la doctrina especialista en la materia- son patologías de difícil abordaje por la propia dificultad en el diagnóstico y por la falta de vinculación el tratamiento que presentan estos pacientes. Pero resulta irrenunciable la necesidad de ofrecer la oportuna asistencia a este tipo de trastornos.

En este ámbito la Asociación de Enfermos Mentales, Familiares y Amigos Feafes-Valladolid El Puente, sensibilizada por el alarmante aumento de trastornos de la personalidad, decidió crear un grupo de trabajo (Grupo TLP) que ha recopilado durante más de dos años información sobre los tratamientos existentes y los resultados obtenidos.

De acuerdo con dicha información, ha recomendado (mediante un documento elaborado al efecto) la existencia de distintos programas que han de ser implantados en la sanidad pública para diagnosticar, tratar y rehabilitar psíquica y socialmente a los afectados.

Entre ellos (junto a programas preventivos y programas diagnósticos) destaca el tratamiento integrado de los trastornos de la personalidad.

Se habla, en primer término, del tratamiento de la crisis dentro de las unidades de agudos, para tratar el síntoma que ha dado origen al ingreso psiquiátrico (intento de suicidio, crisis psicóticas, violencia, etc).

Son frecuentes los ingresos (como medida de contención hasta la atenuación de la sintomatología aguda) de las personas afectadas por trastornos de la personalidad en las unidades de hospitalización psiquiátrica por tentativas suicidas, autolesiones, trastornos de conducta alimentaria, conductas explosivas e impulsivas que deterioran el ambiente familiar o descompensaciones con sintomatología psicótica. Pero no resuelven, aunque resultan necesarios, la realidad de la problemática padecida por estos enfermos.

Feafes-Valladolid El Puente recomienda también, por este motivo, el tratamiento multidisciplinar y psicosocial para abordar la asistencia de este tipo de trastorno mental.

Este tipo de tratamiento era demandado en el expediente **Q/2321/04**, centrado en la problemática de un

joven con un grado de minusvalía del 76%, en tratamiento psiquiátrico desde la infancia a cargo del Servicio de Psiquiatría Infanto-Juvenil del Hospital Clínico Universitario (HCU) de Valladolid, con un diagnóstico de trastorno de personalidad mixto, con características de límite, histriónico y esquizotípico.

Había precisado numerosos ingresos hasta los 18 años en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del HCU, generalmente por trastornos del comportamiento y conductas impulsivas. Y en los años siguientes en el Hospital Dr. Villacián, hasta su remisión, con motivo de su progresivo deterioro, a la Unidad de Trastornos de la Personalidad de Zaragoza, presentando una aparente mejoría en su comportamiento y sintomatología.

A su regreso al ámbito familiar, se repitieron las conductas impulsivas y los trastornos del comportamiento, precisando nuevos internamientos en la Unidad de agudos del Hospital Dr. Villacián.

Con motivo de uno de estos ingresos, fue derivado al Hospital de Día Psiquiátrico del HCU de Valladolid. En el informe de alta emitido se recomendaba la continuación del tratamiento psicoterapéutico comenzado durante la estancia en el mismo, para mantener un tratamiento combinado psicofarmacológico, psicoterapéutico y educacional, para continuar la estabilización definitiva del paciente.

Pero, además, se recomendaba que siguiera control y tratamiento en una unidad específica que abordara de forma integral su trastorno de la personalidad y los problemas conductuales. Pese a ello, la derivación a un recurso de tal naturaleza no llegó nunca a producirse.

Las recaídas derivadas de esta circunstancia, habían motivado nuevos internamientos del paciente ante violentas y graves crisis psicóticas con riesgo para su propia integridad. El último de ellos en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital Dr. Villacián.

A su alta, según consta en el informe médico emitido, se sugería al centro de salud mental al que fue derivado el paciente, que se valorara una prueba en una unidad de rehabilitación.

Pero el paciente volvía a su domicilio para continuar tratamiento ambulatorio, en el que retornó a una situación de sobreexcitación, manipuladora y violenta, con serias dificultades de control o manejo en el medio familiar.

Todo ello había generado una situación de desatención por parte del sistema público de salud, careciendo el enfermo de la adecuada atención especializada que demandaba su situación.

El abordaje de su problemática, por ello, podía venir ofrecido por alguno de los dos tratamientos señalados con anterioridad.

a) A través del tratamiento multidisciplinar del trastorno de personalidad dentro de las unidades de reha-

bilitación psiquiátrica en régimen cerrado. Con programas específicos basados en el diagnóstico de todos los trastornos TP existentes, la realización de pruebas psicológicas y biológicas tanto al afectado como previsiblemente a su entorno familiar, una reeducación y rehabilitación personal, realizadas siempre en un medio impermeable a los posibles intentos de manipulación del paciente, un plan de vida individualizado y finalmente un seguimiento del paciente después del alta médica.

Confirmada por la Consejería de Sanidad, ya desde el año 2002, la posibilidad de atención de los pacientes con trastorno límite de la personalidad que requieren contención y rehabilitación en las unidades de rehabilitación psiquiátrica, también la Guía Básica de Funcionamiento de este tipo de recursos recoge, entre sus posibles usuarios, a las personas con enfermedad grave y prolongada, entre las que pueden incluirse a pacientes con TLP.

Este tipo de tratamiento multidisciplinar en recurso rehabilitador había sido recomendado en el momento del alta del paciente en cuestión en la Unidad de agudos del Hospital Dr. Villacián.

Todo ello hizo reflexionar a esta Institución sobre la posible necesidad de que el tratamiento de dicho paciente en este tipo de dispositivos fuera valorado por el correspondiente centro de salud mental.

b) O a través de la rehabilitación psicosocial dentro de programas y/o unidades de larga estancia, tendentes a reincorporar social y laboralmente al afectado.

El ingreso del enfermo en una unidad específica de estas características había sido recomendado por los propios especialistas o facultativos del sistema público. Quizá la ausencia en esta Comunidad Autónoma de recursos de esta naturaleza había motivado la ausencia de derivación.

Esta Procuraduría viene manteniendo la conveniencia de crear unidades específicas para abordar de manera integral los trastornos de la personalidad y, en especial, los TLP, partiendo de los recursos que ya existen en otras Comunidades Autónomas (Aragón, Cantabria, Madrid, etc.). Cumpliendo, de esta forma, los compromisos marcados por la administración autonómica para los años 2002 y 2003, que no se han puesto en marcha por no considerarse prioritarios.

Pero rechazada por la administración autonómica la creación de este tipo de dispositivos, parecía preciso arbitrar las medidas oportunas (a través de convenios, conciertos, ayudas o cualquier otra fórmula de financiación) para derivar al enfermo a una unidad de las existentes en otras Comunidades Autónomas, dando cumplimiento a las propias recomendaciones del sistema público.

Todo ello dio lugar a que esta Institución formulara a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“Que por el centro de salud mental correspondiente se valore la derivación del paciente a una unidad de rehabilitación psiquiátrica para abordar el tratamiento multidisciplinar del trastorno de personalidad que padece, o bien a una unidad específica de las existentes en otras Comunidades Autónomas (a través de la fórmula de financiación oportuna), dependiendo de las necesidades asistenciales que en la actualidad presenta su problemática.*

*Sin perjuicio de que se estime conveniente otro tipo de recurso adecuado para el tratamiento de su enfermedad.”*

Aceptada esta Resolución, se produjo la derivación del enfermo a la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica de Ávila.

Este resultado fue, también, posible en el caso de la queja **Q/2086/04**. El enfermo, diagnosticado de trastorno límite de personalidad, había ingresado en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Consorcio Hospitalario de Salamanca.

Pero al alta había sido derivado a su equipo de salud mental, comenzando de nuevo las graves crisis de ansiedad y las alteraciones de conducta. Había ingresado, por ello, en el Hospital Policlínico de Segovia para la contención de la fase aguda de la enfermedad. Se insistía, por ello, en la necesidad de un ingreso al alta en un recurso adecuado para su tratamiento.

Finalmente, según las gestiones realizadas por esta Institución con la Consejería de Sanidad, le fue concedido al enfermo el ingreso en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica de Salamanca.

En este ámbito asistencial de los TLP procede, por último, hacer mención al expediente **Q/855/05**, en el que se solicitaba que por esta Institución se hiciera llegar al Ministerio de Sanidad y Consumo la petición para que se retomara y tramitara la Proposición no de Ley presentada en su día por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, sobre medidas para definir los trastornos límites de la personalidad para su adecuado tratamiento y cobertura sanitaria pública.

Dicha Proposición fue debatida en la Mesa de la Comisión de Sanidad y Consumo dentro de la Sesión 26 celebrada el miércoles 12 de junio de 2002 y finalmente rechazada.

La persona reclamante, no obstante, consideraba que durante la presente legislatura el Gobierno de la Nación debía finalizar las actuaciones iniciadas en la legislatura anterior.

Esta Procuraduría decidió apoyar dicha iniciativa, dado el conocimiento de la dramática situación por la que atraviesan estos enfermos y sus familias, habiendo sugerido, incluso, a la administración la creación de recursos o unidades específicas para el tratamiento y abordaje integral de este tipo de trastorno, como ya

existen en algunas comunidades autónomas. Y, de este modo, se procedió a trasladar la petición manifestada por la persona reclamante al Ministerio de Sanidad y Consumo.

En contestación a nuestra comunicación, dicha Administración aclaró que el Gobierno no podía disponer sobre la actividad de los Grupos Parlamentarios y sus iniciativas, sin perjuicio de haber considerado siempre el tema de la salud mental como una de las prioridades de actuación del departamento.

Ello se venía materializando tanto en la actividad interna como internacional del Ministerio. En el mes de enero de este año suscribió, con la aprobación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la Declaración en Salud Mental para Europa de la OMS (Declaración de Helsinki), estando en proceso de elaboración una adaptación a nuestro país de la misma con la participación de expertos, sociedades científicas y representantes de enfermos y sus familias. Fruto de este trabajo será un documento técnico que servirá de base para que las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Sanidad y Consumo elaboren una propuesta de estrategia en salud mental del Sistema Nacional de Salud para su presentación y en su caso respaldo por el Consejo Interterritorial.

Comunicándose, finalmente, a esta Institución el compromiso constante del Ministerio de Sanidad y Consumo de reforzar de forma significativa su política de salud mental a fin de establecer los estándares de calidad que la sociedad demanda.

### 2.3. Minorías étnicas

Gran parte de las demandas que reclaman la intervención de esta Institución para paliar la situación de marginación sufrida, en parte, por la propia condición racial, se encuentran relacionadas directa o indirectamente con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Es el caso del expediente **Q/147/04**, cuyo inicio (al que se hacía una breve alusión en el informe del pasado ejercicio), se produjo después de la visita a esta Procuraduría de unos ciudadanos que transmitieron la inquietud existente entre los habitantes de una zona de León, dado que a corto plazo iban a verse obligados a abandonar sus domicilios. La propiedad de las viviendas correspondía a una antigua empresa que había iniciado actuaciones judiciales para proceder al desahucio.

A ello se añadían las dificultades existentes para encontrar alojamiento, teniendo en cuenta que el origen racial condicionaba negativamente las posibilidades de alquilar una vivienda.

Los reclamantes conocían y comprendían las actuaciones que se llevarían a cabo como consecuencia de la ejecución de la sentencia de desahucio dictada y, preci-

samente, su reivindicación se dirigía a obtener del Ayuntamiento de León una solución al problema. Solución que se les había ofrecido verbalmente en anteriores reuniones con autoridades municipales y de cuyo cumplimiento, sin embargo, dudaban en cualquier caso.

No podía, por tanto, esta Institución desatender la petición de ayuda de un colectivo de personas que manifestaba que la precariedad de su situación económica y su origen racial eran obstáculos que no lograban salvar por sí solos para encontrar un alojamiento digno, demandando un apoyo institucional.

Se realizaron, por este motivo, las gestiones de información oportunas con el Ayuntamiento de León a fin de conocer las actuaciones municipales llevadas a cabo o previstas en relación con la necesidad de vivienda de estas familias.

De la información facilitada por dicha Corporación podía deducirse:

- a) Que durante el año 2002 eran 12 las familias beneficiarias de ayudas individualizadas en relación con la mejora de vivienda gestionadas por los técnicos de Bienestar Social.
- b) Que el número de familias ubicadas en la zona era de 22, integradas por 75 personas (indistintamente de su raza o de los derechos de ocupación de las viviendas).
- c) Que desde la Concejalía de Bienestar Social no había constancia de demanda por parte de las familias para el traslado o búsqueda de vivienda. No obstante, sus demandas serían atendidas como las de cualquier otra familia o individuo solicitante de información, apoyo técnico o ayuda económica.

Este criterio municipal fue analizado por esta Institución desde el ámbito de las previsiones normativas en materia de acción social y vivienda.

La Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León configura un sistema de acción social cuyos principios inspiradores pretenden evitar cualquier discriminación y marginación de los ciudadanos y sectores sociales, de tal forma que los individuos y grupos puedan permanecer en su entorno, con plena inserción en la vida cotidiana, evitando su segregación. En concreto, el art. 14 de la citada Ley compromete a las administraciones implicadas a actuar en la prevención y eliminación de cualquier discriminación por razones de raza.

El Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002/2009, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de enero de 2002, coordina la acción de las diferentes administraciones públicas -entre ellas específicamente las que dimanaban del Plan cuatrienal de Vivienda y Suelo 2002/2005- y contempla entre sus líneas estratégicas la atención específica a grupos sociales singulares.

Se reconoce en este Plan la necesidad de diseñar y ejecutar políticas de vivienda y suelo que, adaptadas a las características propias del territorio castellano y leonés, permitan el acceso a la vivienda a aquellos colectivos que mayores dificultades encuentran a la hora de acceder a la misma, entre los que se encuentra la población marginal. Actuando sobre estos colectivos la Junta de Castilla y León pretende, además, reducir las situaciones de infravivienda y marginalidad asociadas a los mismos.

El mismo Plan se refiere en el apartado IV.8.A.2.c a los alojamientos protegidos, sobre los que se indica que, por lo general, serán el resultado de unos convenios previos entre la Junta de Castilla y León, que otorgará una subvención a determinar en cada convenio, el ayuntamiento de la localidad, que aportará los terrenos y construirá los edificios, siendo titular del alojamiento, y, en su caso, una entidad sin ánimo de lucro, pública o privada, que se encargará de la explotación del establecimiento.

El Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de la Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, prevé distintas soluciones para lograr la consecución del acceso a una vivienda digna y adecuada por todos los ciudadanos. También alude a la figura de los alojamientos protegidos públicos, definidos en el art. 29 como aquellas viviendas de protección pública promovidas para arrendamiento por los ayuntamientos con destino a colectivos sociales singularmente considerados en atención a circunstancias que motiven la especial dificultad en el acceso a la vivienda.

Para la promoción de este tipo de alojamientos públicos se suscribirá el correspondiente convenio específico de colaboración entre la administración de la Comunidad de Castilla y León y el ayuntamiento promotor, en el que se fijarán los compromisos de las partes.

Así, el 26 de noviembre de 2002 se suscribe acuerdo entre la Junta de Castilla y León y algunas corporaciones locales de esta Comunidad para facilitar el acceso a la vivienda, entre las que se encuentra el Ayuntamiento de León. El apartado 5º del acuerdo establece que en su aplicación, la Junta de Castilla y León podrá suscribir convenios con las corporaciones locales con el fin de analizar y dar solución a los problemas específicos de vivienda y suelo del respectivo municipio.

Ámbito en el que destaca el acuerdo de colaboración suscrito con fecha 11 de febrero de 2002 entre el citado Ayuntamiento y la Consejería de Fomento para el tratamiento de problemas especiales de vivienda, cuya duración estaba prevista hasta la finalización del año 2004 (sin perjuicio de que se haya podido resolver antes del transcurso del plazo).

No obstante, según se exponía en el citado convenio, "constatadas las necesidades de vivienda de la población

con escasos recursos y afectada en diferente grado por situaciones de marginalidad de la localidad de la ciudad de León, se plantea la necesidad de iniciar, en un proceso continuado, el realojo de la población radicada en chabolas, locales, casas en mal estado y viviendas en mal estado que no reúnen condiciones de habitabilidad alguna o muy deficientes, lo que aconseja a la vista de la dimensión del problema existente la colaboración de ambas instituciones”.

Este convenio tenía por objeto la realización de un programa de ayuda al alquiler de viviendas con el fin de proporcionar alojamiento digno a los residentes que por sus circunstancias, entre las que expresamente se citaban las étnicas, se encontraran en situación marginal.

Se asumían, así, por el Ayuntamiento una serie de obligaciones, entre ellas, la realización de una aportación anual a los fines del convenio, la elaboración anual de un plan de realojamientos o la selección de familias objeto de realojamiento a través de un procedimiento específico.

Parecía conveniente, por tanto, evaluar si se habían cumplido los objetivos, los resultados alcanzados y, desde luego, las necesidades subsistentes, dado que en la ciudad pervivían núcleos de infraviviendas y colectivos en riesgo de marginación que aún precisaban un apoyo por parte de las administraciones.

Todas estas circunstancias determinaron que desde esta Institución se formulara la siguiente resolución al Ayuntamiento de León:

*“1. Que desde ese Ayuntamiento se lleve a cabo un programa de eliminación de los asentamientos que permita facilitar una vivienda digna y adecuada en los términos del art. 47 CE a todas las unidades familiares que se encuentren habitando alguna infravivienda en la actualidad.*

*2. Que se valore la posibilidad de enviar una nueva propuesta de intervenciones en materia de vivienda a la Consejería de Fomento, a fin de que se incardine esta actuación dentro de una promoción de alojamientos protegidos públicos o bien se estudien otras posibilidades de intervención, mediante la firma de un convenio específico de colaboración con la Administración autonómica que permita continuar la consecución de los objetivos del convenio suscrito en el año 2002.*

*3. Que, para el caso de que existiera una situación de emergencia sobrevenida como consecuencia del desalojo de las familias residentes en el barrio en cuestión, se instrumenten los medios precisos para evitar la aparición de nuevas infraviviendas, incluido el traslado temporal de estas personas a viviendas normalizadas, siempre que por sus circunstancias económicas, sociales o étnicas se encuentren en situación marginal y no puedan acceder a otro sistema normalizado de alquiler o adquisición de vivienda.*

*4. Que en este proceso se acuda a la colaboración de los propios afectados y de las asociaciones que pudieran representarlos para resolver la correcta y adecuada incorporación de la población marginada a la estructura social”.*

En respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento de León comunicó a esta Institución:

1. Que como consecuencia de las sentencias de ejecución para proceder al desalojo gradual de las citadas familias y ante la carencia de alojamientos alternativos, se había ofrecido la posibilidad de conceder ayudas para la renta de vivienda a los afectados, previa tramitación en los servicios sociales municipales.

2. Que dicha Corporación firmaría en breve un nuevo convenio de colaboración con la Consejería de Fomento para el tratamiento de problemas especiales de vivienda con carácter trianual. Su desarrollo estaba siendo objeto de un informe por parte de la Concejalía de Urbanismo para la ejecución del citado programa.

3. Que dicho proceso sería en su momento objeto de debate y diálogo con las asociaciones del pueblo gitano, representadas en la Mesa de Seguimiento de la Comunidad Gitana de León.

#### **2.4. Asistencia a víctimas de maltrato o abandono familiar**

##### **2.4.1. Promoción de la igualdad**

El problema de la aplicación práctica del Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León ha propiciado algunas críticas ante esta Procuraduría.

Se abordó, así, por esta Institución tanto la valoración del régimen normativo vigente en lo relativo a los recursos ofrecidos desde la administración regional a las víctimas de maltrato o abandono familiar, así como las carencias de tipo económico que sufren algunos padres tras sus separaciones matrimoniales.

Ello en el ámbito del expediente **Q/241/05**, en el que se mostraba la disconformidad con una resolución, por la que se denegaba al solicitante la tramitación de acceso a una casa de acogida de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León.

La solicitud desestimada se refería a un padre separado que se encontraba sin ningún tipo de recurso económico, teniendo que sobrevivir gracias a la ayuda y apoyo de amigos y de una Asociación de Padres de Familia Separados.

Al examinar las circunstancias de extrema gravedad personales que había venido sufriendo el afectado, se entendió que el caso en cuestión no resultaba una

situación totalmente excepcional, pues, como se afirmaba en la propia queja, un reciente estudio de Cáritas mostraba que el 80% de las personas que solicitan sus servicios son padres de familia separados.

Examinada la denegación por la Dirección General de la Mujer del acceso a una casa de acogida de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León, por no cumplir los requisitos para ello, se consideró que la resolución dictada era plenamente conforme a derecho, dado que el recurso residencial solicitado, según el art. 1 del citado Decreto 5/2000, de 13 de enero, se concibe como recurso que se ofrece a las mujeres y a los menores a su cargo, si los hubiera, para atender las necesidades de asistencia, información, formación y alojamiento temporal que puedan tener.

Esto es, los recursos de la Red de Asistencia previstos en el Decreto 5/2000, están destinados exclusivamente a mujeres, no permitiendo, en consecuencia, el acceso a los hombres.

Pese a la ausencia de irregularidad en la actuación administrativa, lo cierto es que la lamentable situación expuesta en la queja no había encontrado una respuesta plenamente satisfactoria por parte de los poderes públicos.

Una solución adecuada podía ser la creación de algún tipo de recurso residencial, con la tipología que se considerara oportuna por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, para atender a los hombres que hubieran sufrido una separación matrimonial, y, como consecuencia de ésta, se encontraran en una situación económica deficitaria, que, incluso, podía dar lugar a la carencia de los recursos más indispensables para la subsistencia.

Los únicos dispositivos puestos a disposición del colectivo de padres separados con carencia de medios económicos, eran los previstos en el Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social. Las actuaciones en materia de vivienda de estos Planes, que tienen como objetivos primordiales el de conocer las necesidades de alojamiento de las personas en situación o riesgo de exclusión social y el de promover el acceso a un alojamiento digno de las personas y colectivos en situación o riesgo de exclusión, se centran en colectivos como los “sin techo”, inmigrantes, ex-reclusos, población gitana y jóvenes en situación de riesgo.

El colectivo en cuestión, por tanto, poco o nada tenía que ver con alguno de los mencionados, por lo que su estancia en la red de alojamiento de acogida temporal, de diversa tipología, en función del colectivo demandante, no parecía la mejor solución posible para lograr una respuesta adecuada a las necesidades de aquellos padres separados prácticamente en la indigencia.

Parecía, pues, recomendable que por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se

procediera a instituir, en la manera que se estimara pertinente, algún tipo de recurso específico de alojamiento para los padres separados con carencia de ingresos económicos. Como, al menos, existen en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se estimó, asimismo, apropiado valorar la carencia de apoyo que sufren los hombres que han padecido maltrato y abandono familiar.

Según los datos facilitados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, existía un porcentaje de hombres (5,7% del total) que habían sido beneficiarios de órdenes de protección, al haber sufrido maltrato en su convivencia familiar y que carecían de todo tipo de apoyo por parte de la administración autonómica en lo concerniente a la posibilidad de acceder a los servicios de asistencia, información, formación y alojamiento temporal, por motivo de maltrato o abandono familiar.

El hecho de que el porcentaje de hombres beneficiarios de órdenes de protección fuera muy inferior al de mujeres, no justificaba que el tratamiento otorgado por la administración a unos y otras fuera distinto. Esto es, si la Red de Asistencia tenía como objeto el apoyo a las víctimas de maltrato por razón de la convivencia, resultaba injusto que no se produjera oferta alguna de recursos a los hombres maltratados, por muy escaso que el número de beneficiarios pudiera parecer.

Hablando de personas -hombres y mujeres- que sufren comúnmente maltrato en su convivencia y que se benefician de idénticas órdenes judiciales de protección, resultaba difícil de entender por qué a unas se les ofrece una completa Red de Asistencia, mientras que a los otros, en el mejor de los casos, se les remite a recursos destinados a colectivos que, en principio, nada tienen que ver con ellos, como toxicómanos, los “sin techo” o jóvenes en riesgo de exclusión.

Resultaba, así, necesario instar un Sistema o Red de Asistencia para los hombres maltratados, con los servicios y tipología de recursos que se estimaran convenientes por el órgano competente en materia de servicios sociales. Para ello, podía modificarse la denominación del Decreto 5/2000 de “Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León” por la de “Red de Asistencia a las víctimas de maltrato o abandono familiar en Castilla y León”, lo que permitiría incluir a todos los hombres y mujeres que lo requiriesen.

Con todo ello, se formuló por esta Institución la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“1. Que por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se proceda a realizar cuantos estudios sean necesarios con la finalidad de conocer con la mayor profundidad posible la problemática actual de los padres que, tras su separación*

matrimonial, se encuentren en situación económica deficitaria, incluida la carencia de vivienda. A la vista de los resultados de dicho estudio, se requiere que se proceda a la creación de los recursos específicos que se consideren oportunos al respecto.

2. Que se proceda a la realización de cuantas actuaciones garanticen que los hombres víctimas de maltrato o abandono familiar vean atendidas sus necesidades de asistencia, información, formación y alojamiento temporal, incluida, en su caso, la reforma del Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León”.

Al cierre de este informe se está a la espera de conocer la postura administrativa frente a esta resolución.

#### 2.4.2. Funcionamiento de los recursos de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato

Otra de las cuestiones planteadas ante esta Institución en el expediente **Q/241/05** se centraba en la existencia de presuntas irregularidades en las casas de acogida de la Red de Asistencia a la Mujer víctima del maltrato o abandono familiar.

La facultad de inspección viene atribuida a la Consejería competente por razón de la materia y tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de acción social, sin perjuicio de las facultades de inspección de las Corporaciones Locales (art. 34.a) de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León).

Esta facultad, de conformidad con lo establecido en el art. 21 bis del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales, corresponde a la Dirección Técnica de Recursos Humanos e Inspección, y se concreta en actuaciones tendentes al control e inspección de las entidades, centros y servicios públicos o privados de carácter social (art. 12.1.b) de la Orden de 31 de agosto de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Gerencia de Servicios Sociales). Así, la facultad de inspección de los centros o recursos integrantes de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León corresponde a la Gerencia de Servicios Sociales.

Constatado por esta Institución, conforme a las gestiones de información desarrolladas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, que desde el 1 de enero de 2004 no se había realizado ninguna inspección específica, al no haberse producido ninguna irregularidad ni haber existido denuncia alguna, podía concluirse que difícilmente podía demostrarse la no exis-

tencia de irregularidades en el funcionamiento de las casas de acogida y que el hecho de que no se hubieran presentado denuncias no presuponía, necesariamente, que no se hubiera producido ninguna irregularidad.

Dada, pues, la relevancia social de los recursos integrantes de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León, se consideró necesario que, dentro del ámbito de aplicación de los programas o planes de inspección de centros y servicios, se incluyeran dichos recursos, aplicándoles el régimen sancionador contemplado en el Decreto 97/1991, de 25 de abril. Se formuló, así, la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“Que se inste a la Gerencia de Servicios Sociales, en su calidad de órgano competente en la materia, para que ejerza de oficio sus facultades inspectoras sobre la distinta tipología de recursos (Centros de Emergencia, Casas de Acogida, Pisos Tutelados y Centros de Día) contemplados en el Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León.”

Continuamos a la espera de recibir contestación sobre las indicaciones formuladas por esta Institución.

## ÁREA J

### SANIDAD Y CONSUMO

<b>Expedientes Área</b>	<b>164</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos</b>	<b>3</b>
<b>Expedientes admitidos</b>	<b>126</b>
<b>Expedientes rechazados</b>	<b>16</b>

#### 1. SANIDAD

El año 2005 ha supuesto el inicio del desarrollo específico del sistema sanitario de Castilla y León, tras el traspaso de funciones y servicios en materia sanitaria producido en el año 2002.

La Constitución Española, en el art. 149.1.16, establece un sistema de competencias en materia sanitaria por el que se reconoce al Estado las competencias en materia de sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos. En virtud de dichas competencias se promulgaron la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la Autonomía del Paciente y de los Derechos y Obligaciones en Materia de Información y Documentación Clínica y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Por otra parte, corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, según los arts. 34.1.1ª. y

2ª. del Estatuto de Autonomía, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene; promoción, prevención y restauración de la salud; y coordinación hospitalaria en general, incluida la seguridad social. Asimismo, los arts. 36.7 y 12 atribuyen a la comunidad autónoma la función ejecutiva en materia de productos farmacéuticos, así como la gestión de la asistencia sanitaria de la seguridad social. De esta forma, la Ley autonómica fundamental en materia sanitaria es la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación Sanitaria de Castilla y León. Igualmente, hay que citar la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud.

En el año 2005, ha habido una gran profusión de normativa autonómica castellano y leonesa en materia de sanidad. En especial, todo lo relativo al personal sanitario (cuyo análisis corresponde a un área diferente de este informe). En los restantes ámbitos sanitarios, hay que mencionar el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León; el Decreto 49/2005, de 23 de junio, por el que se establece el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios; la Orden SAN/279/2005, de 5 de abril, por la que se desarrolla el procedimiento de tramitación de las reclamaciones y sugerencias en el ámbito sanitario y se regulan la gestión y el análisis de la información derivada de las mismas; el Decreto 71/2005, de 13 de octubre, por el que se establece un sistema de control y evaluación de riesgos para la lucha contra la influenza aviar de alta patogeneidad y se crea la comisión de coordinación y seguimiento de la enfermedad y, finalmente, el Decreto 101/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la historia clínica.

## 1.1. Atención sanitaria

### 1.1.1. Atención Primaria

La atención primaria en la Comunidad de Castilla y León se lleva a cabo partiendo del marco territorial y poblacional que configuran las Zonas Básicas de Salud en las que radican los Centros de Salud que desarrollan de forma integral dicha atención.

En esta materia hay que mencionar el cierre en 2005 de los expedientes **Q/2005/03** y **Q/2025/03**, relativos a las inadecuadas condiciones del Centro de Salud "Filiberto Villalobos", sito en la Cuesta Sancti Spiritus de la ciudad de Salamanca y que corresponde a la Zona Básica de Salud Sancti-Spiritus-Canalejas, pero que desde hace años también atiende a la Zona Básica de Salud Universidad-Centro de la capital salmantina.

Se trata de un inmueble con una antigüedad de 25 años, y que consta de dos plantas: baja y primera de un edificio de uso eminentemente residencial. En el año 1993, se realizaron una serie de obras de adaptación de las instalaciones pero, según el correspondiente informe técnico, el centro de salud presenta graves carencias de accesibilidad ya que los dos accesos desde el exterior se

realizan a través de escaleras, no existiendo dispositivos mecánicos, rampas o ascensores que faciliten el acceso a personas con movilidad reducida.

Este tema fue objeto de una resolución cuyo contenido figura detalladamente en el Informe del año 2004. En resumen, la resolución del Procurador del Común señalaba la necesidad de que por parte de las Administraciones públicas implicadas, la Consejería de Sanidad, en el ejercicio de sus potestades de planificación y organización sanitarias, y el Ayuntamiento de Salamanca, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas y de prevención ambiental, se tomaran las medidas pertinentes con la máxima urgencia posible, para buscar nuevas ubicaciones a los Centros de Salud de las Zonas Básicas de Salud de Universidad-Centro y Sancti-Spiritus-Canalejas en dos edificios que cumplan la normativa urbanística y de accesibilidad.

En el momento en que se elaboró el informe del año 2004, aún no se conocía la respuesta de las Administraciones públicas a las que dicha resolución se dirigió. Pues bien, la Consejería de Sanidad la aceptó parcialmente en 2005, informando que se están realizando desde hace tiempo las acciones encaminadas a encontrar una ubicación que reúna las características adecuadas para instalar los centros de salud de ambas zonas básicas. Sin embargo, no aceptó lo señalado en la resolución del Procurador del Común respecto al carácter ilegal e ilegalizable de las actuales instalaciones. La Consejería entiende que el centro de Sancti Spiritus cuenta con la autorización de instalación de la Dirección General de Salud Pública y que, además, la Ley 3/1998, de 4 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras otorga en su Disposición Transitoria Única un plazo de diez años para adecuar el acceso en los edificios de titularidad pública.

Por su parte, el Ayuntamiento de Salamanca no ha contestado a la resolución del Procurador del Común a pesar de haber sido requerido hasta en dos ocasiones para que se manifestara al respecto.

En 2005, se inició un nuevo expediente, **Q/942/05**, sobre el mismo asunto ante la posibilidad de que se pudiera llegar a un acuerdo por parte de las administraciones local y regional con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para que éste ceda el edificio de la tesorería de la seguridad social y así ubicar en él el centro de salud correspondiente a la zona Universidad-Centro. Dicho expediente se encuentra en la fase de estudio.

Igualmente conviene detenerse, dentro del análisis de la materia de atención primaria, en la adecuación y dotación de los consultorios locales. En concreto, el de la pedanía de San Juan de la Mata, perteneciente al Ayuntamiento de Arganza (León), expedientes **Q/1971/04**, **Q/1518/05** y **Q/15/06**.

El asunto objeto de la queja **Q/1971/04** hace referencia a la no apertura del consultorio local de San Juan

de la Mata. Según el primer informe municipal, las obras ya estaban terminadas, pero correspondía a la Junta de Castilla y León la puesta a disposición de los usuarios, por lo que la responsabilidad recaía en la Administración autonómica.

Sin embargo, la administración sanitaria entendió que no habían finalizado dichas obras a pesar de la comunicación del Ayuntamiento de Arganza. En efecto, se realizó una inspección por parte del arquitecto técnico de la Gerencia de las Áreas de Salud de León y del Bierzo en la que se detectaron una serie de deficiencias: falta de alicatado en la zona de los lavabos, falta de acumuladores eléctricos y problemas en el peldaño de acceso al edificio.

En atención a las informaciones recibidas, esta Institución dictó una resolución instando al Ayuntamiento de Arganza para que subsanara las deficiencias detectadas, y así el consultorio local de San Juan de la Mata pudiera obtener la autorización de funcionamiento establecida en el Decreto 93/1999, de 29 de abril.

La mencionada resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Arganza en junio de 2005 indicando que se habían subsanado las deficiencias y que solamente restaba instalar los acumuladores eléctricos para calefactar el edificio. Sin embargo, el incumplimiento de la parte relativa a la instalación de la calefacción motivó una nueva queja, **Q/1518/05**, que se archivó al manifestar el Ayuntamiento en el mes de noviembre de 2005 que ya se había procedido a dicha instalación.

En el año 2006, esta Institución se ha visto obligada a abrir un nuevo expediente de queja, **Q/15/06**, como consecuencia de la falta de apertura del consultorio de San Juan de la Mata debido a supuestas irregularidades en su instalación eléctrica que impiden su legalización. En la actualidad, se está a la espera de recibir los informes solicitados al Ayuntamiento de Arganza y a la Consejería de Sanidad.

### 1.1.2. Atención especializada

Dentro de este apartado merece una consideración especial la situación de las personas que padecen fibromialgia. En los últimos tres años se han recibido en esta Institución veintitrés quejas relacionadas con esta enfermedad. En 2005, han concluido seis expedientes en los que se dictó una resolución común.

En primer lugar, se recibió la queja **Q/1721/03** que hace referencia a la carencia de medios materiales y personales en la rehabilitación del tratamiento de fibromialgia en los Hospitales de Valladolid. Posteriormente, se recibió la queja que dió lugar al expediente **Q/1093/04** que alude a la necesidad de creación en nuestra comunidad autónoma de una serie de estructuras sanitarias para el tratamiento específico de la fibromialgia. Más tarde, se adhirieron a esta queja otras personas dando lugar a los expedientes, **Q/1381/04**, **Q/1382/04** y

**Q/1383/04**. Por último, llegó a esta Procuraduría otra reclamación, **Q/1972/04**, que concierne a la problemática concreta del tratamiento de esta enfermedad en la provincia de León.

A la vista de las manifestaciones realizadas por los autores de las distintas quejas y de los informes remitidos por la Administración sanitaria, se procedió a analizar todos los aspectos que se plantean en esta enfermedad

La fibromialgia es un síndrome crónico caracterizado por un dolor generalizado que, en algunos casos, puede llegar a ser invalidante. Se trata de un problema importante de salud por su elevada prevalencia, morbilidad y por el alto índice de frecuentación y consumo de recursos sanitarios que origina. De acuerdo con la Academia Americana de Reumatología (ACR, en adelante), y los datos facilitados por el informe de la Consejería de Sanidad, la prevalencia calculada en la población española es del 2,7%, siendo de un 4,2% para el sexo femenino, y de un 0,2% para el masculino. Se trata de una enfermedad cuya etiología es desconocida y que se caracteriza, de acuerdo con estudios mencionados y que aparecen en el trabajo de la Comisión Interterritorial del Sistema Nacional de Salud que abordaremos más tarde, por la presencia de forma conjunta de dos hechos:

1.- Historia de dolor generalizado durante, al menos, tres meses. Dicho dolor se debe presentar en todas las áreas siguientes: lado derecho e izquierdo del cuerpo, por encima y debajo de la cintura y en el esqueleto axial (columna cervical, pared torácica anterior, columna dorsal o columna lumbar). Por tanto, según se afirma en el informe mencionado, *“se cumplen las condiciones de dolor generalizado si existe algún dolor en alguna región del esqueleto axial y en, al menos, tres de los cuatro cuadrantes corporales”*.

2.- Dolor a la presión de, al menos, 11 de los 18 puntos (nueve pares) que corresponden a áreas muy sensibles para estímulos mecánicos, es decir, con bajo umbral para el dolor mecánico.

Por ello, tras esta caracterización por la Asociación Americana de Reumatología, la fibromialgia fue reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1992, y tipificada en el manual de Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10) con el código M79.0. También ha sido reconocida en 1994 por la Asociación Internacional para el Estudio del Dolor (IASP) y clasificada con el código X33.X8a.

Al ser ésta una enfermedad nueva, es preciso que se adapten las estructuras organizativas de la asistencia sanitaria para facilitar el tratamiento de la fibromialgia. Así, se aprobó, en primer lugar, por la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados, en su sesión de 19 de septiembre de 2000, una Proposición No de Ley relativa a la asistencia médica y social de las personas que sufren fibromialgia.

La Subcomisión de Prestaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud debatió el contenido de esta Proposición en la reunión celebrada el 28 de mayo de 2001, acordando realizar un análisis de la situación en los diferentes ámbitos de gestión. Por ello, en su reunión de 9 de abril de 2002, se acordó crear un grupo de Trabajo que, tomando como base el documento elaborado en Cataluña, realizara un documento de consenso de todo el Sistema Nacional de Salud que aborde la problemática y manejo de la fibromialgia. En dicho documento se analiza el impacto de esta enfermedad en cuatro ordenes:

1.- Impacto vital. Se trata de una enfermedad que no es mortal ni acorta la vida de los pacientes, pero que afecta enormemente a la calidad de vida, entendido éste como un término descriptivo que se refiere al bienestar físico, emocional y social, y a la capacidad funcional para la ejecución de las tareas comunes de la vida diaria. Por tanto, limita las actividades de la vida diaria, aunque la pérdida de la capacidad funcional no tiene por qué ser ni progresiva ni irre recuperable en todos los pacientes.

2.- Impacto familiar. El estudio del grupo de trabajo no recoge ningún estudio "ad hoc", pero se deben señalar cuatro aspectos fundamentales: Grado de disrupción familiar desde el punto de vista psicoafectivo, asociado a la fibromialgia (previo o posterior a su aparición); cargas familiares secundarias a la aparición de la fibromialgia (redistribución de roles en los componentes de familia, redistribución de tareas, pérdida de rol social...); pérdidas económicas familiares; patrón de conducta familiar en relación con la fibromialgia y su repercusión.

3.- Impacto laboral. Se considera como una de las causas de incapacitación laboral. Así, hay países donde se reconoce como EEUU, Canadá, Noruega, Suecia, Brasil, etc., mientras que en otros no se contempla como Israel y Australia. La jurisprudencia al respecto en nuestro país es casuística, existiendo además un alto porcentaje de amas de casa a las que afecta esta incapacidad, y que no cotizan a la seguridad social, por lo que su caso no alcanza a ser analizado en vía jurisdiccional.

4.- Impacto sanitario. El estudio del grupo de trabajo cita el estudio multicéntrico de Wolfe de 1997 que atribuye a los pacientes con fibromialgia una media de 10 visitas/año a su médico, con un consumo medio de 2,7 fármacos relacionados con la enfermedad en cada período de seis meses. En cuanto al coste económico, este estudio lo cifraba en 2.274 dólares por paciente y año en 1996, y el estudio EIPSER 2000 sitúa a la fibromialgia como uno de los procesos crónicos asociados con un mayor consumo de tratamientos farmacológicos.

Con relación a las estrategias terapéuticas, el estudio del Grupo de Trabajo mencionado, afirma de forma taxativa "que no existe un tratamiento definitivo para la fibromialgia". Sin embargo, las propias medidas son diversas y van encaminadas a mejorar la calidad de vida, la capacidad de afrontar los síntomas y el bienestar

psicológico. Tal como se propone por el grupo de trabajo, "las terapias que se proponen más adelante son eficaces si se aplican de forma conjunta y coordinada, y constituyen, en general, la única oportunidad válida".

Por ello, se han tomado diversas iniciativas desde las distintas administraciones públicas para la mejora del tratamiento de la fibromialgia. En primer lugar, se han aprobado en la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados en su sesión del día 10 de mayo de 2005, varias Proposiciones No de Ley tramitadas conjuntamente y presentadas por los Grupos Parlamentarios Catalán (CiU), de Esquerra Republicana Catalana (ERC), Socialista (PSOE) y Popular (PP).

Además, se han tomado otras medidas o iniciativas al respecto en las comunidades autónomas que son realmente las administraciones con competencia. Así, en el Parlamento de Andalucía se aprobó por unanimidad en la sesión de 17 de noviembre de 2004 de la Comisión de Salud una Proposición No de Ley relativa a la mayor atención a la fibromialgia

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, pionera en este campo, se aprobó por el Parlamento una resolución sobre las causas, el diagnóstico y el tratamiento de la fibromialgia. Además, el departamento de salud de la Generalidad aprobó en noviembre de 2004 una guía para el tratamiento de estas enfermedades, en el que se reconocía la relativa desconexión entre los profesionales de salud en el tratamiento de esta enfermedad, razón por la cual se editó la guía, para estructurar la atención médica en la asistencia sanitaria catalana estableciendo los hospitales de referencia y las unidades de mayor experiencia, entre los que se encuentran los Hospitales de Bellvitge y Vall d'Hebron en Barcelona.

Esta cuestión ha sido también puesta de manifiesto por otros Comisionados Autonómicos. Así, en su Informe Anual del año 2004, la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha mencionó la presunta falta de atención a los afectados de fibromialgia por el Servicio de Reumatología del Complejo Hospitalario Universitario de Albacete. Tras admitir esta queja y solicitar información a la Gerencia de Atención Primaria y al hospital albaceteño, se formuló la siguiente resolución a la Administración sanitaria castellano-manchega:

*"Que se realicen cursos de formación continua a todos aquellos profesionales que participen en el tratamiento de la fibromialgia.*

*Que se realice un protocolo para el tratamiento de esta enfermedad con la participación de todos los profesionales sanitarios implicados, y que, en la medida de lo posible, dichos protocolos siguieran criterios uniformes en todos los centros sanitarios de la región".*

Se aceptó dicha resolución y la Defensoría castellano-manchega comprobó y efectuó un seguimiento de las actuaciones que se llevaron a cabo. Así, por parte del centro hospitalario se informó que "el protocolo se terminó en el mes de diciembre de 2004. Fue elaborado por un grupo multidisciplinar de profesionales de

*Atención Primaria y del Complejo Hospitalario y Universitario de Albacete, y se va a poner en marcha progresivamente a lo largo de este año 2005. En su elaboración han sido utilizadas todas las fuentes de información y las sugerencias de las asociaciones”; mientras que la Gerencia de Atención Primaria informó que en el “Programa de Docencia para 2005...se van a incluir cursos de actualización en esta patología para profesionales sanitarios”.*

En cuanto a las actuaciones que en este campo se han llevado a cabo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, hay que decir que se han debatido dos Proposiciones No de Ley en la Comisión de Sanidad de las Cortes de Castilla y León. Una de ellas relativa a la creación en León de una unidad de fibromialgia y otras patologías reumáticas, y otra sobre la creación de una comisión de estudio de esta enfermedad, siendo ambas proposiciones desestimadas.

Sin embargo, a lo largo del debate, quedó claro que la postura mayoritaria de las Cortes es entender que el diagnóstico y tratamiento de esta enfermedad debe hacerse, fundamentalmente, a través de los equipos de atención primaria,... y que en los casos de especial dificultad o que no respondan al tratamiento, o que la evolución no sea la correcta, sean derivados a la atención especializada. Además, se hace referencia al estudio de la Subcomisión del Consejo Interterritorial de Salud que hemos estudiado anteriormente, y se entiende que no es precisa una comisión de estudio específico, por lo que *“debemos aprovechar los avances realizados y difundir la publicación definitiva...entre los profesionales del Sacyl para impulsar la aplicación de las recomendaciones propuestas por los expertos, con objeto de mejorar la asistencia que se preste a estos pacientes”.*

En la respuesta que facilita la administración pública a la solicitud de información sobre este tema efectuada por el Procurador del Común, queda claro que la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León entiende que el pilar fundamental para el tratamiento de la fibromialgia debe ser el médico de atención primaria y, excepcionalmente, debe remitirse a los médicos especialistas, de conformidad con la entidad del dolor o molestia, considerando que no es precisa ni la creación de una Unidad Regional de tratamiento de dicha enfermedad, ni de unidades específicas en cada una de las provincias.

Esta Procuraduría considera que para mejorar la atención de los enfermos de fibromialgia, deben trasladarse a nuestra Comunidad Autónoma las conclusiones y sugerencias elaboradas por la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha: es preciso que la Consejería de Sanidad lleve a cabo cursos de formación para los médicos de atención primaria para un mejor conocimiento y tratamiento de la enfermedad.

Asimismo, es preciso que, a partir de las conclusiones del Consejo Interterritorial de Salud, se formalice un protocolo claro de actuaciones de los medios sanitarios en el tratamiento de esta enfermedad, tal como se está llevando a cabo en la Comunidad Autónoma de

Cataluña. Así, tal como afirma la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha en su informe, *“los protocolos no tienen sólo ese efecto de mejora en la calidad de los servicios que se prestan al normalizar actuaciones, sino que tiene un efecto jurídico importante....La sujeción de la actuación médica y de sus servicios conforme al protocolo establecido redundará en una actividad de calidad y transparencia y todo ello beneficia al servicio público y a los usuarios del mismo”.*

Además, es preciso que la estructura sanitaria de atención a los afectados de fibromialgia se adapte a las conclusiones del estudio del Consejo Interterritorial que hemos mencionado.

Por último, en lo que respecta a la petición de un mayor reconocimiento de esta enfermedad por parte del sistema de la seguridad social a efectos de incapacidad permanente, hemos de manifestar que la jurisprudencia al respecto es vacilante con sentencias contradictorias, ya que las valoraciones dependen de las limitaciones concretas que presenta el trabajador afectado, teniendo en cuenta tanto otros padecimientos adicionales a la fibromialgia, como a la intensidad, duración, efectos, respuesta a tratamientos, etc., acreditados, en relación con dicha enfermedad.

Así se ha recogido en el informe del Justicia de Aragón del año 2004 en el que se señalan sentencias favorables a la incapacidad permanente total del trabajador, como las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de septiembre de 2002, de Andalucía de 19 de diciembre de 2002 y de Castilla y León (Valladolid) de 10 de febrero de 2003 entre otras; en cambio, existen pronunciamientos judiciales que no reconocen la incapacidad permanente del trabajador (sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de noviembre de 2001, de Castilla y León (Burgos) de 6 de mayo de 2002, de Asturias de 31 de enero de 2003 y de Murcia de 24 de febrero de 2003)

Sin embargo, ésta es una competencia de las distintas Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por lo que se acordó remitir esta parte de la cuestión al Defensor del Pueblo, al ser éste el comisionado competente para la fiscalización de la Administración del Estado.

En conclusión, se ha pretendido realizar un estudio conjunto de toda esta problemática, sin entrar a analizar posibles especificidades que pueda haber en alguna provincia en concreto como León o Valladolid. Esta Procuraduría ha comprobado la demanda social que existe en esta materia, al haberse presentado aproximadamente cincuenta mil firmas al respecto, y quiere seguir insistiendo que no le corresponde el diseño de la atención a los enfermos de fibromialgia, sino que se pretende, tal como hizo la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha en su sugerencia aceptada por el Gobierno Regional de esta Comunidad Autónoma, mejorar la atención sanitaria a los afectados de fibro-

mialgia en nuestra Comunidad Autónoma de conformidad con el derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 CE.

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló, en junio de 2005, la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Sanidad:

*“1.- Que por parte de los órganos competentes de la administración sanitaria se realicen cursos de formación continua a todos aquellos profesionales que participen en el tratamiento de la fibromialgia, fundamentalmente a los médicos de atención primaria como elemento base en la detección y tratamiento de dicha enfermedad.*

*2.- Que se realice un protocolo para el tratamiento de esta enfermedad con la participación de todos los profesionales sanitarios implicados, y que, en la medida de lo posible, dichos protocolos siguieran criterios uniformes en todos los centros sanitarios de nuestra comunidad autónoma.*

*3.- Que, en la medida de lo posible, se tomen las medidas competentes por parte de la administración sanitaria para la aplicación de las medidas señaladas en el grupo de trabajo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con la estructuración de un nivel de atención primaria, otro de atención especializada con la intervención de un equipo multidisciplinar en los supuestos que proceda y el establecimiento, en su caso, de algún hospital de referencia, de manera similar a lo efectuado en la Comunidad Autónoma de Cataluña.*

*4.- Que, en la estructuración del sistema sanitario de atención a los afectados de fibromialgia, se tengan en cuenta, tanto en el ámbito provincial como regional, a las distintas asociaciones de afectados reconocidas legalmente, para garantizar el derecho de participación reconocido en el art. 27 de la Ley 8/2003, de Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud en Castilla y León”.*

El 20 de septiembre de 2005, tuvo entrada en la sede del Procurador del Común, la respuesta de la Consejería de Sanidad a la anterior resolución:

*“Examinada la citada resolución (...), se considera que ya se está cumpliendo, en los 3 primeros apartados, su resolución por los siguientes motivos:*

*Primero.- En los planes de formación de las Gerencias de Atención Primaria se incluye como objetivo institucional la formación de los profesionales, estando ya planteada la realización de cursos sobre fibromialgia dirigidos fundamentalmente a los médicos de atención primaria.*

*Segundo.- La Subcomisión de Prestaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud creó un grupo de trabajo que, tomando como base el elaborado en Cataluña, preparó un documento de consenso de todo el Sistema Nacional de Salud y contó*

*con las observaciones aportadas por distintas asociaciones de pacientes de fibromialgia.*

*El documento fue publicado el pasado año 2004 y ha sido distribuido, desde la Dirección General de Asistencia Sanitaria, a las Gerencias de Atención Primaria y Especializada de todas las áreas de salud de nuestra Comunidad para su difusión entre los profesionales sanitarios, con objeto de facilitar la homogeneidad de criterios entre los diferentes centros, ayudar al diagnóstico y al tratamiento en la consulta del médico de familia y avanzar en pautas comunes de actuación ante los afectados de esta patología.*

*Tercero.- Consideramos que la atención sanitaria dispensada en los centros de la Gerencia Regional de Salud a los pacientes afectados de fibromialgia se adecua a lo dispuesto por el grupo de expertos del Consejo Interterritorial estructurándose, en el nivel de la atención primaria que habitualmente realiza el tratamiento y seguimiento de estos pacientes y en el de atención especializada cuando, la evolución del cuadro, la ausencia de respuesta a la terapia o la complejidad del proceso hacen necesaria la derivación del paciente a este nivel de acuerdo con el criterio del médico de cabecera. En este nivel la asistencia ya se presta por diversas especialidades en función de la sintomatología predominante, no considerando pertinente, en la actualidad, la creación de unidades específicas de Fibromialgia o de hospitales de referencia.*

*Cuarto.- Respecto al apartado 4 de su Resolución Formal, el art. 27 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos, y deberes de las personas en relación con la salud, insta a la Administración de la Comunidad de Castilla y León a garantizar el efectivo cumplimiento del derecho de los ciudadanos a participar en las actuaciones del Sistema de Salud a través de los cauces previstos en la normativa vigente, impulsando el funcionamiento y desarrollo de los órganos de participación ciudadana en el citado sistema.*

*El Decreto 48/2003, de 24 de abril, regula los órganos de participación del Sistema de Salud de Castilla y León, que son: el Consejo Regional de Salud, los Consejos de Salud de Área y los Consejos de Salud de Zona. Su objetivo es servir de cauce de participación de los ciudadanos, a través de los agentes sociales y otras organizaciones (organizaciones sindicales y empresariales, organizaciones de consumidores y usuarios, asociaciones de vecinos, etc.). Ello hace posible, por un lado, conocer los recursos, necesidades y el funcionamiento del sistema y, por otro lado, plantear cuantas propuestas y recomendaciones se estiman necesarias con el fin de que redunde en una mejora de la calidad asistencial y en un mejor cumplimiento de los derechos de los usuarios.*

*En este decreto no está prevista la participación de asociaciones de enfermos de forma independiente. Por tanto, los enfermos afectados de fibromialgia podrían participar como integrantes de las organizaciones ante-*

*riormente mencionadas que forman parte de estos órganos a través de sus representantes”.*

El contenido de esta contestación de la Administración fue trasladado a quienes habían presentado las distintas quejas, siendo ampliamente rebatido y contradicho en diversos aspectos. Por este motivo, se han abierto nuevos expedientes (Q/1600/05; Q/1617/05 y Q/1834/05) con el objetivo de obtener información adicional sobre la realización de los cursos específicos sobre fibromialgia para los profesionales así como sobre el sistema de difusión del documento de conclusiones del grupo de trabajo del Consejo Interterritorial de Salud sobre esta enfermedad. Recientemente se ha recibido la información solicitada encontrándose la misma en fase de estudio.

Continuando con el análisis del apartado dedicado a la atención especializada, hay que referirse al diagnóstico y tratamiento de la infertilidad en Castilla y León. En los últimos tres años se han abierto doce expedientes de queja relacionados con esta materia. Algunos de ellos sobre las listas de espera para acceder a los tratamientos de reproducción asistida y otros sobre una concreta técnica, la fecundación in vitro con donación de ovocitos.

El expediente Q/1637/04 hace referencia a la denegación por parte de la sanidad pública de un tratamiento de fertilidad mediante la técnica de la fecundación in vitro con ovocitos donados, cuando esta técnica es la única que en el supuesto concreto podría tener posibilidades de éxito.

Admitida la queja a trámite en esta Procuraduría e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó a la Consejería de Sanidad información sobre la problemática que constituía el objeto de aquella. En la escueta contestación de la administración se afirmaba que *“la Gerencia Regional de Salud no dispone en su cartera de servicios de la técnica de fecundación in vitro con donación de ovocitos”.*

Sin embargo, en un caso idéntico ya resuelto en esta Institución (Q/2103/03), la información de la administración fue distinta y mucho más detallada. En ese supuesto, después de explicar la normativa vigente sobre la materia, no se alegaba que la técnica no estuviera en la cartera de servicios de la sanidad pública regional sino que se detenía en explicar en qué consiste y las dificultades de su aplicación en la sanidad pública en general:

*“La donación de ovocitos requiere que la mujer donante se someta a un tratamiento previo de estimulación ovárica mediante terapia hormonal, para la posterior extracción de los gametos (ovocitos) bajo anestesia general y mediante procedimiento quirúrgico (punción - aspiración dirigida por ecografía). Teniendo en cuenta, además, que la donación de ovocitos es altruista (es decir, no puede ser objeto de lucro), el hecho es que, en el sistema nacional de salud es prácticamente imposible disponer de donantes voluntarios. Ello en modo alguno supone la denegación de la pres-*

*tación asistencial que, por otra parte, y dadas sus indicaciones, suele ir precedida de otros tratamientos alternativos. Siendo uno de los factores limitantes para la reproducción humana la existencia de folículos ováricos conteniendo ovocitos susceptibles de madurar. Tanto la reproducción natural como la reproducción médicamente asistida dependen, en consecuencia, de la disponibilidad de ovocitos maduros ya que, sin ellos, no resulta posible que se formen embriones”.*

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Sanitario, dispone en su art. 8 que las prestaciones sanitarias del catálogo se harán efectivas mediante la cartera de servicios acordada en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

El art. 20 de dicha norma señala que la cartera de servicios es el conjunto de técnicas, tecnologías o procedimientos, entendiéndose por tales cada uno de los métodos, actividades y recursos basados en el conocimiento y experimentación científica, mediante los que se hacen efectivas las prestaciones sanitarias y que corresponde al Consejo Interterritorial acordar dicha cartera, sin perjuicio de que las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, puedan aprobar sus respectivas carteras de servicios, que incluirán cuando menos la cartera de servicios del sistema nacional de salud.

En la elaboración de las carteras de servicios se tendrá en cuenta la eficacia, eficiencia, efectividad, seguridad y utilidad terapéuticas, así como las ventajas y alternativas asistenciales, el cuidado de grupos menos protegidos o de riesgo y las necesidades sociales, y su impacto económico y organizativo. En cualquier caso, no se incluirán aquellas técnicas, tecnologías y procedimientos cuya contribución eficaz a la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y curación de las enfermedades, conservación o mejora de la esperanza de vida, autonomía y eliminación o disminución del dolor y el sufrimiento no esté suficientemente probada.

La Disposición Transitoria Única de dicha Ley 6/2003 indica que en tanto no se apruebe el Real Decreto por el que se desarrolle la cartera de servicios, mantendrá su vigencia el RD 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.

El pasado 14 de diciembre de 2005, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó la actualización de la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud. Este acuerdo supone el inicio del proceso de aprobación del Real Decreto que sustituirá al de 1995. Hasta entonces, mantiene su vigencia el RD 63/1995, de 20 de enero.

El art. 2.1 en relación con el Anexo I, punto 3.5 b) del RD 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud dispone que constituyen prestaciones sanitarias, facilitadas directamente a las personas por el sistema nacional de salud y financiadas con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad, *“el diagnóstico y tratamiento de la infertilidad”.*

Es decir, no se restringe dicho tratamiento a una técnica o técnicas concretas de reproducción asistida. La única posibilidad para considerar que una determinada técnica de reproducción asistida no está dentro de esta prestación del sistema nacional de salud sería, o bien porque no estuviese recogida en la normativa sobre técnicas de reproducción asistida, o bien porque la eficacia de la misma no estuviese suficientemente probada. Ni uno ni otro es el caso de la fecundación in vitro con ovocitos donados, puesto que es una técnica de fecundación in vitro (FIV) con transferencia de embriones (TE) y, además se lleva realizando con éxito en España desde hace más de quince años.

En Castilla y León, la página web oficial [www.sanidad.jcyl.es](http://www.sanidad.jcyl.es) contiene en su sección "ciudadanos" un apartado dedicado a la "oferta de servicios sanitarios" y, dentro de él, otro relativo a la "atención especializada" donde consta un archivo denominado "cartera de servicios de los hospitales de Castilla y León". Esta "cartera" es una relación de especialidades médicas y de los hospitales de la comunidad autónoma que disponen de cada una de ellas. Es decir, no se trata de una cartera de servicios tal y como la define la ley sino, como ya dijimos, de una enumeración de especialidades médicas. En todo caso, esa "cartera" no recoge nada relativo al diagnóstico y tratamiento de la infertilidad.

Por tanto, y en atención a las informaciones suministradas por la administración autonómica y al régimen jurídico aplicable al caso, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- 1.- El tratamiento y diagnóstico de la infertilidad es una prestación incluida en la cartera de servicios del sistema nacional de salud sin que en la misma se excluya, a priori, ninguna de las técnicas de reproducción asistida autorizadas por la ley y cuya eficacia esté suficientemente acreditada.
- 2.- Las comunidades autónomas pueden aprobar sus carteras de servicios, que deben incluir, cuando menos, la cartera de servicios del sistema nacional de salud. Por lo tanto, exista o no cartera de servicios en sentido estricto aprobada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en ningún caso dicha cartera puede contener menos servicios que la nacional.
- 3.- Si en Castilla y León no existe la posibilidad de utilizar la técnica de la fecundación in vitro con donación de ovocitos por falta de donantes y ésta es la única forma de conseguir la reproducción debido a que la causa de la infertilidad de la mujer es una menopausia precoz o quirúrgica, la administración sanitaria de esta comunidad autónoma habrá de derivar esas pacientes a otros centros sanitarios (dentro o fuera de su territorio) donde sí sea posible la aplicación de dicha técnica.

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León:

*"1.- Que por parte del órgano competente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León se proceda a derivar a XXX a cualquier otro centro sanitario donde se pueda llevar a cabo la técnica de la fecundación in vitro con donación de ovocitos, dado que en la sanidad pública de Castilla y León parece que no existe la posibilidad de utilizar dicha técnica debido a la falta de donantes.*

*2.- Que por parte de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se realicen los esfuerzos presupuestarios necesarios para que los ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma no tengan ninguna restricción a la hora de acceder, como mínimo, a todas las prestaciones recogidas en la cartera de servicios del sistema nacional de salud, ya sea dentro o fuera del territorio de Castilla y León.*

*3.- Que por parte de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se realicen los trámites normativos oportunos para, una vez aprobada la nueva cartera de servicios del sistema nacional de salud, se elabore una cartera propia de servicios que recoja todas las prestaciones sanitarias existentes en Castilla y León".*

Todavía no se ha recibido en esta Procuraduría respuesta de la Consejería de Sanidad a la precitada resolución.

Por último, nos vamos a detener en el expediente **Q/550/05**, relativo a la financiación pública del tratamiento de cambio de sexo.

El art. 2.1 en relación con el Anexo III, punto 5 b del RD 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud excluye de las prestaciones sanitarias, facilitadas directamente a las personas por el sistema nacional de salud y financiadas con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad, "la cirugía de cambio de sexo, salvo la reparadora en estados intersexuales patológicos (hermafroditismo)". Por lo tanto, en el ámbito de la legislación estatal, dicho tratamiento en líneas generales no está incluido dentro de los que pueden ser objeto de financiación pública.

Sin embargo, paulatinamente, a diversos niveles se han reconocido una serie de derechos a los transexuales. Así, en primer lugar, tenemos que recordar que el Parlamento Europeo aprobó el 12 de noviembre de 1989 una resolución sobre las discriminaciones de los transexuales, en la que se reconoce a estas personas el derecho a vivir de acuerdo con su identidad sexual, al estar en ello implicado el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana. En sus conclusiones se pide a los estados miembros que "aprueben disposiciones sobre el derecho de los transexuales a un cambio de sexo de carácter endocrinológico, plástico-quirúrgico y estético de los transexuales, el procedimiento y la prohibición de la discriminación".

Igualmente, en la recomendación 1117/1989 del Consejo de Europa, relativa a la condición de transexuales, se considera que “la transexualidad es un síndrome que se caracteriza por la existencia de una doble personalidad, una física y otra psíquica, estando la persona transexual profundamente convencida de que pertenece al sexo opuesto, lo que incita a pedir la corrección de su cuerpo”.

En nuestro país, hasta la aprobación de la Ley Orgánica de 25 de junio de 1983 no se despenalizó la cirugía de cambio de sexo. Posteriormente, tras la iniciativa andaluza que después examinaremos, se aprueba por unanimidad en 1999 en la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados, una Proposición No de Ley que supuso el primer intento de reconocer legislativamente en el ámbito estatal los derechos de los transexuales. La citada iniciativa decía que el Congreso de los Diputados “insta al Gobierno a que en el seno del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Salud, y en el marco de lo previsto en el Real Decreto sobre ordenación de prestaciones sanitarias financiadas con cargo a fondos públicos, se proceda a estudiar el alcance actual y posible ampliación de la cirugía de cambio de sexo en los estados intersexuales patológicos y las necesidades asistenciales del colectivo de ciudadanos españoles transexuales con derecho a la asistencia sanitaria gratuita en el sistema nacional de salud”.

Igualmente, en 1999 se presenta en el Senado una Proposición de Ley sobre el derecho a la identidad sexual que es tomada en consideración por unanimidad en el Pleno del Senado de 20 de octubre de ese año, decayendo posteriormente con el final de legislatura. En la siguiente legislatura, se aprobó una Moción. Igualmente, en marzo de 2001, se vuelve a tomar en consideración en el Senado la Proposición de Ley sobre identidad sexual que posteriormente no fue tramitada.

En cumplimiento de esta proposición, la Subcomisión de Prestaciones del Consejo Interterritorial encargó al Instituto de Salud Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad, un informe sobre la potencial incorporación al sistema público de salud de los tratamientos para el cambio de sexo. Las conclusiones de dicho informe fueron favorables a la inclusión de la prestación de cirugía de reasignación de sexo en la Seguridad Social. Se consideró fundada esta petición a la vista de que los trastornos de identidad de género son estables y causan un enorme sufrimiento. Entre los argumentos del informe destaca que existe fundamento para la potencial incorporación de estos trastornos al sistema público de salud, que el tratamiento hormonal da buenos resultados y que el tratamiento quirúrgico tiene protocolos bien establecidos.

Sin embargo, en junio de 2002 dicha Comisión de Prestaciones consideró, tras diversos estudios, que en ese momento “no existía el consenso suficiente para que la cirugía de cambio de sexo pudiera incluirse en el catálogo de prestaciones”.

En cambio, es preciso destacar que en algunas comunidades autónomas sí se ha regulado. Así, la pionera fue la Comunidad Autónoma de Andalucía, correspondiendo la iniciativa al Defensor del Pueblo Andaluz que en su Informe Anual ante el Parlamento andaluz del año 1997 formuló las siguientes recomendaciones en aras al efectivo reconocimiento del derecho a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad y a la protección de la salud contemplados en los arts. 10.1 y 43 CE, respecto a las personas transexuales:

*“1.- Que la compareciente y aquellas otras personas que así lo demanden sean sometidas a un reconocimiento psicoterapéutico de cara a la obtención de un diagnóstico diferencial que permita deducir los trastornos de transexualidad que padezcan.*

*2.-Que diagnosticado por los facultativos un síndrome de transexualidad, se les garantice a los afectados el tratamiento integral que precisan. El tratamiento debe comprender los aspectos psicológico, endocrinológico, plástico-quirúrgico y estético.*

*3.- Que cuando, según el juicio clínico, constituya la única y adecuada vía para superar el conflicto patológico entre la constitución biológica y la estructura psicológica, se les garantice a los afectados que lo demanden la prestación de cambio de sexo”.*

Tras estas recomendaciones decisivas, el Parlamento Andaluz aprobó en 1999 una Proposición No de Ley relativa a la inclusión en el Servicio Andaluz de Salud del proceso de reasignación de sexo de las personas transexuales y medidas de acompañamiento para la normalización social de las mismas. La Junta de Andalucía cumplió dicho mandato, financiando este tratamiento a través del Servicio Andaluz de Salud y prestándolo en el Hospital “Carlos Haya” de Málaga, como centro hospitalario de referencia.

La siguiente comunidad autónoma en financiar este tratamiento ha sido Extremadura, tras formalizar un convenio de colaboración con la Junta de Andalucía para prestar dicho servicio en el centro hospitalario mencionado.

En la Comunidad Valenciana, hemos de referirnos a la resolución del Síndic de Greuges de Valencia que aparece en su Informe a las Cortes Valencianas del año 2003 en el sentido de “sugerir a la Consellería de Sanidad que hiciera los estudios necesarios de la demanda que hay de la cirugía de cambio de sexo, como también de los gastos de dicho servicio, para que, a la vista de los resultados que se derivaran de su estudio, esa Administración sanitaria valorase la posibilidad de hacer efectivo a la Comunidad Valenciana, siempre que los criterios médicos así lo aconsejasen, el financiamiento público de la cirugía de cambio de sexo”. Sin embargo, a dicha resolución, la Agencia Valenciana de la Salud contestó que la Consellería de Salud consi-

deraba conveniente la garantía del acceso a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria de la Ley 16/2003, por lo que acordó no financiar todavía dicho tratamiento.

Igualmente, en la Comunidad Autónoma de Aragón se aprobó en 1999 por las Cortes una Proposición No de Ley sobre el derecho de los transexuales a adaptar irreversiblemente su anatomía a la identidad sexual. Además, en 2005 el Grupo Parlamentario de la Chunta Aragonesista presentó una Proposición No de Ley sobre la cobertura sanitaria para las intervenciones y tratamientos médicos y quirúrgicos de las personas transexuales residentes en Aragón. Esta Proposición No de Ley fue rechazada.

Tras el análisis de las actuaciones en el ámbito europeo, estatal y autonómico, debemos analizar la Proposición No de Ley 424-III aprobada por las Cortes de Castilla y León en la sesión celebrada el 4 de marzo de 2005 de la Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Dicha proposición se aprobó por aclamación, tras el consenso alcanzado por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular de las Cortes de Castilla y León en el sentido siguiente:

*“Las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a:*

*1.- Que la Consejería de Sanidad inste, a través del Consejo Interterritorial de Sanidad, al Gobierno Central a cumplir su programa electoral y regular el tratamiento psicológico, endocrinológico y quirúrgico para las personas transexuales en todo el territorio nacional.*

*Asimismo, y con carácter transitorio, incluirá dentro de las prestaciones del Servicio de Salud de Castilla y León (SACYL), el tratamiento psicológico, endocrinológico y quirúrgico de reasignación de sexo para las personas transexuales residentes en nuestra Comunidad Autónoma, y que, para este fin, se cree una unidad de tratamiento en Castilla y León.*

*2.- Que inste al Gobierno de la Nación a regular con las suficientes garantías la rectificación registral derivada del reconocimiento de la condición de transexual.*

*3.- Que vele por el derecho del transexual a no ser discriminado en el empleo ni antes ni después del cambio de sexo; así como a la puesta en marcha de medidas de acción positiva que faciliten el acceso al empleo, impidiendo, de esta manera, que la situación de cambio de sexo pueda ser causa de exclusión social.*

*4.- Que, en colaboración con las asociaciones que representan al colectivo transexual, realice unas jornadas de carácter formativo e informativo y de sensibilización con el fin de que la sociedad de Castilla y León conozca esta realidad”.*

Sin embargo, la Consejería de Sanidad, en el informe remitido a esta Institución sobre la materia objeto de queja, manifiesta que en el proyecto de Real Decreto elaborado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, por el que establece una cartera de servicios del sistema nacional de salud y el sistema de actualización, se excluye la cirugía de cambio de sexo excepto en estados intersexuales patológicos. Entiende la Consejería que con este proyecto de normativa estatal ha quedado desvirtuada la Proposición No de Ley aprobada en las Cortes de Castilla y León e imposibilita el cumplimiento de su contenido. Además, alega que es un problema que afecta a una pequeña parte de la población y que, aunque ocasiona un malestar al sujeto, no supone una amenaza para su vida, ni un riesgo relevante.

Esta Institución no se muestra de acuerdo con la interpretación que realiza la Consejería de Sanidad de que el cambio de circunstancias motiva la inaplicación de la Proposición No de Ley mencionada. En efecto, las Proposiciones No de Ley se enmarcan dentro del control de la acción política del Gobierno, y así se recoge en el Reglamento de las Cortes de Castilla y León vigente en el momento del debate. Es cierto que las Proposiciones No de Ley no tienen efectos jurídicos inmediatos, ni pueden suponer un mandato de obligado y estricto cumplimiento como lo es el ejercicio de la función legislativa. Pero tienen la función de orientar políticamente al Gobierno en su quehacer diario, y son un elemento clave del principio de participación política de los representantes elegidos por los ciudadanos (Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 2003).

Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, las Proposiciones No de Ley aprobadas por cualquier Parlamento deben marcar la orientación política del Ejecutivo, sin que éste pueda arrogarse la función de interpretarlas, ya que emanan del poder representativo de la voluntad de los ciudadanos. Además, a veces, sirven para poner de manifiesto errores o vacíos que se perciben en la política gubernamental. Esta interpretación se enmarca dentro de la teoría clásica de la división de poderes que supone uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho.

En este caso, el mandato que las Cortes de Castilla y León –por aclamación de los grupos parlamentarios presentes en la Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos- ha efectuado a la Junta de Castilla y León, y más concretamente a la Consejería de Sanidad, ha sido el de instar y promover en las reuniones del Consejo Interterritorial de Sanidad que dicho tratamiento sea financiado con fondos públicos y se incluya, por tanto, dentro del proyecto de Real Decreto regulador de la cartera de servicios. Pero también insta a que de forma transitoria –sin especificar plazo concreto- el tratamiento de cambio de sexo se incluya dentro de las prestaciones del Servicio de Salud de Castilla y León (SACYL) creando para tal fin una unidad especializada de tratamiento.

Tras analizar la Proposición No de Ley aprobada por las Cortes de Castilla y León, hay que referirse al caso concreto que se indica en la queja, que se refiere a una persona que solicitó el tratamiento con hormonoterapia a la Gerencia del Área de Salud de Zamora, siéndole denegado al entenderse que estaba excluido del RD 63/1995.

Es necesario mencionar algunas resoluciones judiciales recaídas sobre las solicitudes de financiación pública del tratamiento de cambio de sexo. Así, la Sentencia 3438/1992, de 16 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid reconoció el derecho de reintegro de gastos para sufragar los costes de las intervenciones de cambio de sexo ya que "...deben entrar supuestos sui generis, como el aquí contemplado, en que un individuo exija atención sanitaria para cambiar de sexo y tal decisión no sea motivada por valoraciones puramente frívolas, sino que constituyan única y adecuada vía para superar graves problemas familiares y sociales derivados del conflicto vital entre una constitución biológica masculina y estructura psicológica femenina o viceversa, cuya terapia definitiva consiste en optar por el sexo que se considera más adecuado a las específicas circunstancias de cada concreta persona, sin que sea obstáculo para ello no hallarse previsto concretamente en los invocados preceptos legales, a que estos casos pueden subsumirse dentro de la denegación de asistencia regulada en el art. 18 del Decreto 2766/1967,... pero siempre que tal ambigüedad sexual derive de una enfermedad técnicamente diagnosticada, derivada de anomalía congénita". El informe del Defensor del Pueblo Andaluz recoge otras sentencias de signo contrario (Sentencia del Tribunal Supremo 3021/1983, de 16 de junio y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 1462/1996, de 16 de abril).

Sin embargo, más recientemente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 12 de junio de 2003, reconoce el derecho a la identidad de género como uno de los derechos protegidos por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Europeas del Consejo de Europa de 1950.

Por último, podemos mencionar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 18 de febrero de 2003, en la que, ante un trastorno de identidad que ha provocado un síndrome ansioso-depresivo con relación a su disforia de género, el tribunal entiende que procede la financiación pública del tratamiento de reasignación de sexo, ya que "la sanidad pública no sólo está obligada a prevenir y curar las enfermedades físicas, sino también las psíquicas, pues no sólo los defectos físicos son originadores de enfermedad y están necesitados de asistencia sanitaria, sino también los psíquicos que, además, en muchas ocasiones están interrelacionados. Resulta por ello una ficción el separar los defectos físicos de los psíquicos para excluir así prestaciones sanitarias necesarias para que la persona pueda alcanzar la curación psíquica y equilibrar de forma estable, vital y

productiva su vida. Constatado que la prestación sanitaria que demanda la parte actora no se encuentra incluida en ninguna de las exclusiones contempladas en la Ley, resulta patente que la misma tiene derecho a la asistencia que demanda como único medio de alcanzar su salud mental y poder desarrollar una vida plena en su entorno familiar, profesional y social".

Por lo tanto, de acuerdo con los antecedentes mencionados, entendemos que el órgano competente de la Consejería de Sanidad, tras el pertinente juicio clínico en el que se ratifique la necesidad de la intervención, debe garantizar el tratamiento de cambio de sexo demandado por el reclamante

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Sanidad:

*"1.- Que por parte de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para cumplir en el ámbito de sus competencias la Proposición No de Ley 424-III, incluyendo de forma transitoria dentro de las prestaciones del Servicio de Salud de Castilla y León el tratamiento psicológico, endocrinológico y quirúrgico de reasignación de sexo para las personas transexuales residentes en nuestra Comunidad Autónoma.*

*2.- Que, tras el necesario juicio clínico pertinente y si así lo consideran necesario los facultativos correspondientes, se facilite por la Consejería de Sanidad a XXX el tratamiento demandado de reasignación de sexo".*

El 28 de diciembre de 2005, tuvo entrada en la sede del Procurador del Común, la respuesta de la Consejería de Sanidad a la anterior resolución:

*"Examinada la citada resolución,(...) no se acepta el contenido de esta resolución por los motivos siguientes:*

*Primero.- El RD 63/95, de 20 de enero, por el que actualmente se regulan las prestaciones del Sistema Nacional de Salud, excluye expresamente de la asistencia sanitaria pública la cirugía de cambio de sexo, salvo la cirugía reparadora en estados intersexuales patológicos.*

*Segundo.- Respecto al tratamiento hormonal, las indicaciones aprobadas para los principales tratamientos hormonales que se emplean en estos casos (hormonas sexuales masculinas y femeninas, antiandrógenos, etc.) no incluyen el cambio de morfología sexual.*

*Tercero.- De acuerdo con lo establecido en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud en el seno del Consejo Interterritorial se acordará la cartera de servicios correspondiente al catálogo de prestaciones, que se aprobará mediante Real Decreto. Actualmente por el Ministerio de Sanidad y Consumo se ha elaborado un proyecto de Real Decreto por el que se establece la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud y su procedimiento de actualización y, en el mismo, también se excluye la cirugía de cambio de sexo.*

*Cuarto.- No cabe, en consecuencia, asumir en la actualidad esa prestación no incluida entre las prestaciones del Sistema Nacional de Salud. Cuya inclusión futura tampoco se contempla en el proyecto actualmente en fase de elaboración por el Ministerio de Sanidad”.*

### 1.1.3. Atención Hospitalaria

En este apartado nos vamos a referir a distintas quejas concernientes a servicios hospitalarios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Hay que analizar diversos aspectos de la asistencia sanitaria en el Hospital General Yagüe de Burgos, y que esta Procuraduría decidió acumular para una mejor comprensión de la situación de asistencia hospitalaria en el Área de Salud de Burgos. Se trata de los expedientes **Q/473/04, Q/766/04, Q/1007/04, Q/395/05, Q/777/05 y Q/1300/05**, relativos a la falta de medios materiales y personales en el servicio de oncología; a la ausencia de un plan sanitario estable y consensuado y al deterioro de las infraestructuras y prestaciones sanitarias en Burgos; al hacinamiento en las habitaciones del hospital y a la disconformidad con el tratamiento que se presta a enfermos crónicos en el servicio de rehabilitación.

A la vista de las manifestaciones realizadas ante esta Institución por los autores de estas quejas y de los informes remitidos por la Consejería de Sanidad de la Junta Castilla y León y el Ayuntamiento de Burgos, se procedió a analizar todos los aspectos que se plantean en relación tanto con la asistencia hospitalaria en Burgos (debido a la antigüedad del Hospital General Yagüe y a la dispersión de los servicios en otros dos hospitales: el Divino Vallés y el Hospital Militar de Burgos), como con la construcción del nuevo hospital.

Estos problemas generalizados en el Hospital General Yagüe y que han sido puestos de manifiesto a lo largo de los años 2004 y 2005 a esta Procuraduría en todas las quejas que hemos mencionado, han determinado que la administración autonómica haya decidido la construcción de un nuevo Hospital en Burgos con una inversión de 123 millones de euros y que dispondrá de 678 camas, 77 más que el actual hospital, y 24 quirófanos, frente a los 15 actuales.

Sin embargo, esta Institución quiere centrarse en las medidas que se deben tomar en el período transitorio hasta la puesta en funcionamiento de la nueva infraestructura hospitalaria, medidas que han de servir para paliar la situación actual que dista mucho de ser satisfactoria.

El complejo asistencial de Burgos es el que tiene más demora media en lista de espera quirúrgica según los datos actuales facilitados por la administración autonómica. Por ello, se considera que se deben tomar medidas urgentes por parte de la Consejería de Sanidad para disminuir la demora existente en las listas de espera de atención sanitaria hasta que entre en funcionamiento el nuevo hospital.

Un caso especial es la atención de los pacientes en el servicio de oncología del Hospital General Yagüe cuya falta de medios materiales y personales ha sido reconocida por la propia administración sanitaria. Es cierto que con la puesta en funcionamiento del nuevo Hospital de Burgos, se van a solucionar los problemas de espacio físico del servicio de oncología. Pero, mientras tanto, es preciso que por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas precisas para acelerar el traslado de los servicios hospitalarios que estaban previstos al Hospital Divino Vallés y al Hospital Militar con el fin de liberar espacios para el servicio de oncología en el Hospital General Yagüe.

Respecto al hacinamiento de pacientes en algunas habitaciones del Hospital General Yagüe deberían concertarse servicios hospitalarios con clínicas privadas para descongestionar la saturación de la demanda, y así evitar el fenómeno de las camas cruzadas que contraviene los derechos de los pacientes. Igualmente, deberá ejecutarse y llevarse a cabo el Plan de renovación de camas y mobiliario del Hospital General Yagüe para asegurar el bienestar y comodidad de los usuarios.

En relación con los enfermos crónicos en proceso de rehabilitación la Consejería de Sanidad también reconoce que no se están cumpliendo los plazos de espera que prevé el acuerdo 261/2003, de 26 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Reducción de Listas de Espera 2004-2007. Para ello, a pesar de contar con 4 médicos especialistas de rehabilitación y 23 fisioterapeutas se ha concertado servicios con los Hospitales de la Cruz Roja y de San Juan de Dios de Burgos.

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León:

*“1.- Que por parte de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para el cumplimiento de la Proposición No de Ley núm. 265 aprobada por asentimiento por la Comisión de Sanidad de 10 de febrero de 2005 de las Cortes de Castilla y León sobre la necesidad de un Plan de Usos de los Hospitales de Burgos, la integración del Hospital Divino Vallés en la Red de Hospitales de Castilla y León, y la agilización de los trámites para la construcción de un nuevo Hospital en Burgos.*

*2.- Que, con la mayor rapidez posible, los órganos competentes de la Consejería de Sanidad continúen tomando las medidas pertinentes para la coordinación inmediata de los servicios del Hospital Militar y del Divino Vallés con el Hospital General Yagüe de Burgos, con el fin de mejorar la atención hospitalaria y reducir la demora media de las listas de espera del Hospital de Burgos que en el año 2004 es de 72 días frente a 57 de media en Castilla y León.*

**Continúa en el Fascículo 5.º**