

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

VII LEGISLATURA

---

AÑO XXVI

16 de Septiembre de 2008

Núm. 114

---

**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 2007 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León.	6630

---

---

El organismo provincial nos envió un informe emitido por la dirección técnica de la obra en el que se reconocía la existencia de deficiencias de las que se responsabilizaba a la empresa contratista, habiéndose comprometido ésta verbalmente a su reparación, aunque después no se habían realizado otras gestiones.

El RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) establece que las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de éste diere al contratista el director facultativo de las obras. Cuando dichas instrucciones fueren de carácter verbal, deberán ser ratificadas por escrito en el más breve plazo posible, para que sean vinculantes para las partes. (Art. 143).

Con carácter general, cuando la obra que es objeto de un contrato se ejecuta conforme al mismo y a satisfacción de la administración se entiende cumplido el contrato, si bien se requiere un procedimiento formal de entrega a la administración, la recepción, momento a partir del cual comienza el período de garantía. Durante el período de garantía el contratista sigue respondiendo de los defectos de la construcción, así lo establece el art. 143.2 TRLCAP: "Durante el desarrollo de las obras y hasta que se cumpla el plazo de garantía, el contratista es responsable de los defectos que en la construcción puedan advertirse."

En consecuencia, aun después de la entrega de las obras y durante el período de garantía, corren a cargo del contratista los defectos constructivos y conservación de la obra, plazo de garantía que se establece en el pliego de cláusulas administrativas particulares, según la naturaleza y complejidad de la obra.

La recepción formal ha de efectuarse mediante la correspondiente acta, cuya finalidad es dejar constancia de que las obras carecen de defectos y se encuentran en condiciones de ser recibidas; caso contrario, se determinan los defectos y se otorga plazo para subsanarlos, y una vez subsanados se reciben las obras.

Caben, por tanto, dos posibilidades que se especifican en el art. 147 TRLCAP:

- Si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, el funcionario técnico designado por la administración contratante y representante de ésta las dará por recibidas, levantándose la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía.

- Cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas, se hará constar así en el acta y el director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquellos. Si transcurrido dicho plazo el contratista no lo

hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato, aunque no es una opción libre para la administración, pues sólo podrá resolver el contrato cuando se trate de defectos sustanciales en relación con el objeto del contrato.

Cuando intervengan varios en la financiación de la obra -supuesto frecuente en el ámbito municipal donde parte de la financiación puede proceder de otras administraciones superiores-, la orden de reparación corresponde a quien celebró el contrato (STS de 24-10-1988).

Deben hacerse constar con detalle y precisión los defectos en el acta, poniéndolos en conocimiento del contratista, así como las instrucciones necesarias para su subsanación, así lo viene exigiendo tanto el Tribunal Supremo como el Consejo de Estado.

El Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 18 de septiembre de 1987 y 5 de enero de 1988, ante la omisión de los defectos en el acta de recepción, una vez transcurrido el plazo de garantía considera extinguida la facultad de la administración de exigir responsabilidad al contratista salvo por vicios ocultos, al quedar la administración vinculada por su actuación.

En el mismo sentido el Consejo de Estado afirma en el dictamen de 19-12-1984 que la conducta de la Administración a través de la comisión receptora implica una recepción de lo realizado por la empresa.

En el caso planteado en la reclamación no se concretaba si la obra había sido recibida formalmente, lo único que se derivaba de la información recibida es que habían existido defectos en las obras ejecutadas que determinaban un incumplimiento imputable al contratista, por lo que lo procedente hubiera sido exigir su reparación antes de recibir la obra.

Si se hubiera formalizado el acta con las advertencias y exigencias de subsanación correspondientes, se habría podido demorar la recepción de la obra hasta su subsanación; aún no habiéndolo hecho así, a partir de la fecha de recepción de la obra se iniciaba el cómputo del plazo de garantía, por lo que debía exigirse dentro de este plazo al contratista la conclusión y subsanación de las obras.

Conforme dispone el párrafo segundo del art. 147.3 del TRLCAP, dentro del plazo de quince días anteriores a la finalización del plazo de garantía, el director facultativo de la obra, de oficio o a instancia del contratista, redactará un informe sobre el estado de la obra, informe que viene a cumplir el papel de la antigua recepción definitiva. En efecto, así se distingue:

- a) Si el informe es favorable, el contratista quedará relevado de toda responsabilidad, salvo la responsabilidad quinquenal por vicios ocultos, procediéndose a la devolución de la garantía.
- b) Si el informe fuera desfavorable y los defectos observados se debieran a deficiencias en la

ejecución de la obra, se procederá a dictar las oportunas instrucciones al contratista para la debida reparación de lo construido, concediéndole un plazo para ello durante el cual continuará encargado de la conservación de las obras, sin derecho a percibir cantidad alguna por ampliación del plazo de garantía.

En consecuencia el contratista debe efectuar la totalidad de las reparaciones conforme a lo ordenado por el director de la obra y, si no lo realiza en el plazo concedido, podrá la Administración efectuarlo mediante ejecución subsidiaria por persona distinta del destinatario del mismo y a cuenta de éste. Los arts. 96 y 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permiten la ejecución subsidiaria, caso de no llevarse a cabo lo ordenado por la Administración, pero el desencadenamiento de tal medida ha de ir precedida de un previo apercibimiento al interesado.

Por tanto siendo el responsable el contratista de los defectos que surjan durante el desarrollo de las obras y durante el plazo de garantía, debía instarse a éste a la reparación de los mismos; si no lo hiciera la Administración debería proceder a la ejecución subsidiaria para reparar las deficiencias existentes en las obras contratadas con cargo a las fianzas definitivas.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones se remitió una resolución a la Diputación Provincial de Ávila a fin de que procediera a requerir a la empresa contratista para que reparara las deficiencias observadas en la ejecución de la obra de urbanización de Nava-luenga cuya existencia se hubiera acreditado de conformidad con el régimen legal expuesto. Dicha resolución fue aceptada.

### **1.5.3. Falta de resolución de la impugnación del pliego de condiciones de un contrato**

El expediente tramitado con la referencia **Q/1898/06** planteaba la existencia de irregularidades en un procedimiento de contratación efectuado en el municipio de Matallana de Torío (León) derivadas de la imposición al concesionario en el pliego de condiciones de una obligación que no guardaba relación con el objeto del contrato, motivo por el cual se había impugnado el pliego, si bien el Ayuntamiento no había resuelto dicha reclamación.

La cuestión revestía importancia teniendo en cuenta que el contrato se rige, en lo no previsto en la legislación de contratos de las administraciones públicas, por lo que se establezca en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y en los pliegos de prescripciones técnicas, que contienen el conjunto de cláusulas de carácter jurídico, económico y técnico que regirán cada contrato, cláusulas que si no son atacadas oportunamente mediante la impugnación de los pliegos que las contienen devienen firmes y consentidas y no pueden ser atacadas posteriormente al socaire de los actos posteriores de adjudicación.

El carácter de los pliegos como conjunto de reglas que van a regir las fases posteriores del contrato permite su impugnación anterior y por separado a la fase de adjudicación del contrato, para evitar que causen estado determinaciones de los pliegos que puedan ser contrarias a derecho.

En numerosas ocasiones esta Institución ha recordado a las administraciones su deber de resolver de modo expreso y en el plazo previsto los procedimientos que ante ella se promuevan, al amparo de lo establecido en el art. 42 LRJAP y PAC.

En este caso concreto la apreciación de que una cláusula concreta del pliego era contraria a derecho debería llevar a formular una nueva convocatoria para que pudieran acceder a ella todos los que no habían participado en función del requisito que ahora se rechazaba; si bien no podían determinarse las consecuencias que se derivaban para quien había impugnado el pliego pero después no se había presentado a la licitación, ni se podía afirmar que cumpliera el resto de los requisitos exigidos, como tampoco si, de haber intervenido, hubiera variado el resultado de la adjudicación.

En la reclamación se planteaba la posibilidad de que se declarara la responsabilidad de la Administración local por la falta de respuesta a la impugnación del pliego de condiciones, si bien en este punto debía recordarse la doctrina sentada por el Tribunal Supremo (SSTS 5-12-1995, 7-3-2001, 8-3-2005 y 21-2-2006), según la cual la situación jurídica de los participantes en el concurso es una situación jurídica débil y no tienen, por el solo hecho de concurrir al mismo, otra expectativa jurídica que las que pueden deducirse de una hipotética y futura adjudicación del mismo.

Según el Tribunal Supremo lo que ostentan es una esperanza o previsión genérica de la adquisición futura de un derecho, pero no existe un hecho adquisitivo ya realizado en parte para que pueda hablarse de una verdadera expectativa de derecho. Su situación jurídica no pasa de ser una eventualidad indeterminada y contingente sin más trascendencia jurídica que la derivada de su participación en la licitación, por lo que se trata de una situación jurídica excesivamente débil, de una titularidad insegura, dudosa o contingente, no susceptible de indemnización, como ya observaron las sentencias de este Tribunal de 18-10-1993, 11-2-1995 y 7-11-1995.

No obstante se estimó oportuno trasladar al Ayuntamiento de Matallana de Torío una resolución para que cumpliera con el deber de resolver expresamente los recursos planteados por los ciudadanos derivado del art. 42 de la Ley 30/1996, de 26 de diciembre.

El expediente hubo de ser archivado sin conocer la postura del Ayuntamiento a la anterior resolución.

#### 1.5.4. Valoración de ofertas en la adjudicación de contrato mediante la forma de concurso

Los problemas de la selección del contratista en el procedimiento de concurso y la valoración de las ofertas presentadas dieron lugar a la formulación de dos resoluciones durante el pasado ejercicio, a la conclusión de dos expedientes iniciados en ejercicios anteriores con las referencias **Q/2055/05**, frente al Ayuntamiento de Navas de Oro (Segovia) y **Q/1843/06**, frente a la Junta Vecinal de Ribaseca (León), aunque ninguno de ellos trasladó a esta Procuraduría su parecer sobre las consideraciones efectuadas, basadas en la regulación establecida en el RDLeg 2/2000, de 16 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Señala este texto legal en su art. 74 que en el concurso, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en el pliego, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la Administración a declararlo desierto.

El art. 86 de la propia ley regula los criterios para la adjudicación del concurso al disponer que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otras semejantes, de conformidad a las cuales el órgano de contratación acordará aquélla. El número 2 del precepto añade que los criterios a los que se refiere el apartado anterior se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya.

La relación de los criterios objetivos que señala el art. 86 del RDLeg 2/2000 para la adjudicación de los concursos no es una enumeración cerrada, sino que tiene carácter ejemplificativo y ello por las expresiones que aparecen en el texto de dicho artículo tales como “u otras semejantes”.

El art. 67.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RD 1098/2001, de 12 de octubre, indica también que el contenido general del pliego cláusulas administrativas particulares debe incluir los criterios para la adjudicación del concurso, por orden decreciente de importancia, y su ponderación (Apartado i).

Las líneas básicas de interpretación de estos preceptos las fija el Tribunal Supremo en su sentencia de 30 de mayo de 2000, que entiende que la “proposición más ventajosa” es un concepto jurídico indeterminado, para cuya aplicación el órgano actuante deberá llevar a cabo

un proceso intelectual en el que, atendiendo a la realidad de las circunstancias que se le muestran, y no a su libre juicio, concluya cuál de las ofertas presentadas es subsumible en el único supuesto de solución justa, que se corresponde con la necesidad de seleccionar entre aquellas precisamente la única que pueda merecer la calificación de proposición más ventajosa de conformidad con los criterios establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso. Según el Tribunal esos criterios funcionarán como directivas a las que ha de atenerse necesariamente en sus valoraciones el órgano contratante, lo que ya de por sí exige una motivación o un razonamiento en el que se explique el proceso intelectual seguido para adoptar la decisión de cuál sea la proposición más ventajosa.

En consecuencia los pliegos deben determinar los criterios por los que deba regirse el contrato concreto de que se trate, por el orden que en el mismo se fije y de acuerdo con la ponderación que se les atribuya.

La razón de este proceder viene impuesta por la capacidad de decisión que el concurso otorga a la Administración, a diferencia del automatismo con el que tiene que actuar cuando se trata del procedimiento de subasta.

Por tanto la administración para adjudicar el contrato se ve limitada por dos circunstancias:

- a) Los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones administrativas particulares; criterios que han de ser adecuados al objeto, naturaleza y características del contrato.
- b) La adjudicación ha de ser motivada. Las SSTs 17-7-1991 y 26-10-1993, entre otras, declaran que la motivación es inexcusable cuando la administración ha de optar entre varios contratistas, porque la motivación es, de una parte, la garantía de que la decisión no se toma de forma arbitraria sino fundada y razonadamente; y, de otra, es el medio de que los demás interesados puedan combatir esa fundamentación cuando haya discurrido fuera de los márgenes legales en que el contenido de todo actuar administrativo debe moverse.

En los casos examinados por esta Procuraduría se desconocían los criterios establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares utilizados para la selección de la oferta más ventajosa, como también su ponderación o la valoración otorgada a cada una de las ofertas presentadas, por lo que no podía determinarse si las adjudicaciones en ambos casos se habían realizado en debida forma.

Por ello en ambos casos se consideró precisó emitir una resolución recordando a las Administraciones implicadas que cuando acudieran al concurso como forma de selección del contratista, los pliegos de cláusulas administrativas particulares debían establecer los criterios objetivos que debían servir de base para la adjudicación y su ponderación, para determinar la proposición económicamente más ventajosa.

## 1.6. Otras cuestiones

### 1.6.1. Nombramiento de vocales de Junta Vecinal

En la reclamación registrada con el número **Q/1099/07** se cuestionaba la legalidad del nombramiento de un vocal de una Junta Vecinal que no tenía la condición de elector en la localidad citada según el censo electoral vigente para las elecciones de 27 de mayo de 2007, que había sido nombrado por elección directa del Alcalde Pedáneo.

El art. 199 de la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) establece en cuanto al régimen electoral de las entidades locales de ámbito inferior al municipio que será el que establezcan las leyes de las comunidades autónomas que deberán respetar lo dispuesto en la Ley Reguladora del Régimen Local.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, del Régimen Local de Castilla y León dispone para el nombramiento de los vocales que la Junta Electoral de Zona proclama de forma directa al candidato que hubiera obtenido el segundo lugar en número de votos, prevaleciendo en caso de empate el de menor edad, y determina también el número de vocales que corresponde designar al Alcalde Pedáneo. (Art. 59).

Son elegibles con arreglo a las normas generales establecidas en la LOREG los españoles mayores de edad que reúnan la condición de elector, sin exigir que dicha condición se reúna en el municipio en que presente la candidatura.

La Junta Electoral Central ha manifestado reiteradamente que la inscripción en el censo o padrón municipal de habitantes del municipio no es condición necesaria para ser candidato en las elecciones locales. (Instrucción de 4-4-91, 20-1-00).

Más concretamente la Junta Electoral Central en Acuerdo adoptado en sesión de fecha 23-1-02, ha establecido unos criterios en relación con las elecciones de las juntas vecinales de las entidades locales menores, entre los cuales expresamente determina que aunque la condición de elector se reserva sólo a los vecinos de la entidad local menor para la elección de Alcalde Pedáneo, no se exige en la referida Ley 1/1998 vecindad en la entidad local menor para acceder al cargo de alcalde pedáneo o al de vocal de junta vecinal.

Lo cierto es que la Ley de Régimen Local de Castilla y León no establece como requisito para ser vocal de una junta vecinal la condición de estar inscrito en el censo electoral ni en el padrón de habitantes de esa localidad, sin distinción alguna entre los vocales que lo sean por elección directa de los electores de aquellos otros que lo son por designación del alcalde pedáneo, motivos por los cuales la queja no fue admitida a trámite.

### 1.6.2. Gestión del Padrón de habitantes

Varios ciudadanos se dirigieron a esta Procuraduría para exponer su malestar ante la negativa a ser inscritos en el padrón de habitantes del municipio de Molinaseca (León) dando lugar al inicio del expediente **Q/2479/06**. Según la reclamación, los ciudadanos habían solicitado la inscripción en el padrón municipal de habitantes de ese municipio en diferentes fechas entre los meses de agosto, septiembre y octubre de 2006, no habiéndose practicado la misma.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento información en relación con las cuestiones planteadas en la reclamación.

En atención a dicha petición se remitió el informe en el cual se reconocía que varias personas habían solicitado ser dadas de alta en el padrón municipal de habitantes alegando que tenían su residencia habitual en ese término municipal, ante lo cual el Ayuntamiento había practicado alguna investigación, que no se concretaba, y de la que había resultado que tenían su domicilio habitual en otras localidades.

El informe municipal indicaba también que había entregado fotocopias del Reglamento de Población y había advertido a estas personas de lo preceptuado en la Resolución de 24 de febrero de 2006 de la Oficina del Censo Electoral, sobre repercusión de bajas de oficio por inscripción indebida en los padrones municipales y procedimiento de control de las altas en el Censo Electoral.

En el análisis de los hechos denunciados debía partirse de la regulación establecida en el art. 15 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 (LRBRL), según la redacción dada a dicho precepto por la Ley 4/1996, de 10 de enero, y en el art. 54.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RP), aprobado por RD 1690/1986, de 11 julio, en la redacción dada por el RD 2612/1996, de 20 de diciembre, según los cuales toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente y quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habita durante más tiempo al año.

La formación, mantenimiento, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, así se establece en el art. 17.1 de la Ley 7/1985 y 60 del Reglamento de Población, los ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.

De acuerdo con ello, se atribuyen facultades a los Ayuntamientos para comprobar la concurrencia de los requisitos que dan derecho u obligan al empadronamiento y la veracidad de los datos declarados por los vecinos a fin de que el padrón responda en todo caso a la realidad.

A estos efectos, el art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales faculta a los ayuntamientos para dar de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el art. 54, una vez comprobada esta circunstancia en el expediente en el que se dará audiencia al interesado.

En la interpretación y valoración de los preceptos reseñados debía hacerse referencia a la ofrecida por el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sobre el requisito de la residencia habitual en los casos de solicitud de inscripción en el padrón de habitantes.

El Tribunal Supremo en la sentencia de 24 de septiembre de 1986 declaraba que no es necesario el requisito de la residencia previa, sino que basta la declaración de voluntad del administrado para adquirir la condición de residente.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, al examinar un supuesto de solicitud de alta en el padrón de un municipio por cambio de residencia, afirmó que una cosa es la baja de oficio y otra la denegación del alta, respecto a la cual no puede denegarse a priori por la falta de residencia, aunque también hacía referencia a una curiosa petición en masa de empadronamiento en vísperas de elecciones municipales. Aún así entendió el Tribunal que esto no podía conducir al Ayuntamiento a desconocer todo el procedimiento aplicable, porque sería igual a emitir un juicio de futuro sobre la intención del sujeto; no obstante, en caso de no corresponderse a la realidad podía el Ayuntamiento iniciar el procedimiento de baja de oficio que establece también esa normativa. (S. 16-4-2004).

En el mismo sentido volvió a pronunciarse el TSJ de Castilla y León en posteriores sentencias (20-4-2004, 14-5-2004 y 10-9-2004), con cita de las de otros Tribunales Superiores de Justicia. Así el TSJ de Canarias declaró en su sentencia de 27-2-2003, que corresponde -en principio- al interesado determinar cuál es el municipio elegido como su residencia habitual, lo que desde luego no le impide que viva temporalmente en otros lugares, y el hecho de cuál es el municipio donde lo hace con mayor habitualidad a lo largo del año, es un hecho que no cabe determinar inicialmente.

En el supuesto planteado en la reclamación un número de ciudadanos habían presentado una solicitud de alta en el padrón de habitantes de Molinaseca por motivos de cambio de residencia, sin embargo no habían sido inscritos.

Ni siquiera se había emitido un Decreto denegando la inscripción, simplemente se había practicado información para confirmar este extremo.

Es cierto que la verificación de los datos consignados por los vecinos puede llevarse a cabo exigiendo al efecto la presentación de los documentos que a título indicativo

se contienen en el art. 59.2 del RP: documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos.

La Resolución de 4 de julio de 1997 por la que se aprueban las Instrucciones técnicas para la actualización del padrón municipal, en lo que se refiere a las actuaciones de comprobación de datos aclara las facultades atribuidas al Ayuntamiento para comprobar la veracidad de los datos consignados, mediante la posibilidad de exigir la aportación del título que legitime la ocupación de la vivienda, aclarando que puede ser una escritura de propiedad o un contrato de arrendamiento, pero también de suministro de un servicio de la vivienda (agua, gas, electricidad, teléfono, etc.) o incluso, de no existir en absoluto, debería comprobarse por otros medios que realmente habita ese domicilio.

En este caso no constaba que se hubiera requerido a los solicitantes la acreditación del título con que ocupaban el domicilio en el que solicitaban su empadronamiento, pero es que además estas personas manifestaban su voluntad de cambiar su residencia a partir del momento de su solicitud, fijando la misma en un domicilio que señalaban en cada caso concreto.

Ni la Ley 7/1985, de 2 de Abril, ni el citado Reglamento de Población exigen una justificación plena de la residencia habitual o de la residencia de la mayor parte del año en el municipio de empadronamiento a los vecinos que lo solicitan.

En la legislación examinada en materia de gestión del padrón no se requiere un tiempo de residencia previo para ser vecino de un municipio por lo que, en principio debe aceptarse cualquier solicitud de inscripción en el padrón municipal.

Es más, el requisito de la residencia habitual o durante más tiempo en el período de un año es de imposible comprobación a priori.

Conforme establece el art. 70 del citado Reglamento cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su inscripción en el Padrón del municipio de destino, el cual, en los diez primeros días al mes siguiente la remitirá al municipio de procedencia, donde se dará de baja en el padrón al vecino trasladado sin más trámite.

En tales supuestos basta la solicitud efectuada con ánimo de residir de modo habitual o la mayor parte del año si reside o habita en varios municipios, para cuya comprobación la justificación a aportar habrá de interpretarse en relación con lo dispuesto en el art. 59. 2, pero referida a la razonabilidad de ese ánimo o intención.

En conclusión, aunque se tengan indicios de que la persona que solicita la inscripción no reside en el municipio, se desconoce si va a residir a partir de ese momento, por lo que procede la inscripción. En el caso

de que posteriormente se comprobara que efectivamente el ciudadano no reside en el municipio, el Ayuntamiento debería iniciar un procedimiento de baja de oficio con notificación al interesado, de forma que si no está de acuerdo con la baja de oficio, la misma sólo puede llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento.

En cuanto a la Resolución de la Oficina del Censo Electoral que citaba el informe del Ayuntamiento de Molinaseca en su respuesta, de 24 de febrero de 2006, sobre la repercusión de las bajas de oficio por inscripción indebida en los padrones municipales y procedimiento de control de las altas en el censo electoral, la misma establece un procedimiento para confirmar con los ayuntamientos que las altas en el censo electoral se corresponden con la residencia habitual de los electores, cuando a juicio de la Oficina del Censo Electoral estos municipios tengan variaciones en un determinado mes.

Este procedimiento se inicia mediante requerimiento de la Delegación provincial de la Oficina del censo electoral al Ayuntamiento para que verifique que los electores inscritos en el Censo electoral, por haber sido dados de alta en el padrón, residen realmente en el municipio, procedimiento que consta de unos trámites concretos –entre ellos la notificación a los interesados– que pueden dar lugar al inicio de un expediente de baja de oficio por inclusión indebida.

De la información remitida se deducía que no podía ser de aplicación esta Instrucción de 24 de febrero de 2006 al caso examinado, ya que no habiendo sido inscritos los solicitantes en el padrón, tampoco figuraban variaciones respecto a ellos en el censo electoral, ni por tanto se cumplían las condiciones para que se haya tramitado dicho procedimiento.

Esta Procuraduría formuló al Ayuntamiento de Molinaseca la siguiente resolución:

*“Que se resuelvan las peticiones de empadronamiento presentadas por cada uno de los solicitantes y se adopte, a la vista de las circunstancias de cada caso, la resolución que proceda en el plazo más breve posible y que, en caso de ser desfavorable a las pretensiones de los nuevos vecinos, motive debidamente esta resolución y notifique la misma a los interesados, con expresión de los recursos que procedan contra la misma”.*

Sin embargo no se obtuvo respuesta posterior del Ayuntamiento manifestando su postura al respecto.

## **2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES**

### **2.1. Bienes de las entidades locales**

Las principales reclamaciones que plantean los ciudadanos se dirigen a denunciar la inactividad de las administraciones locales ante usurpaciones llevadas a cabo por terceros, fundamentalmente de bienes de

dominio público, en especial caminos, pero también de bienes patrimoniales o comunales que son aprovechados por una única persona sin que la administración titular obtenga rendimiento alguno. Este año se ha mantenido el número de quejas presentadas, habiéndose incrementado las relativas al aprovechamiento de bienes comunales y a problemas derivados de la ocupación de bienes de dominio público.

Se han dictado 32 resoluciones en materia de bienes, de las cuales 11 fueron rechazadas, 13 aceptadas, y 8 no fueron contestadas o se encuentran pendientes de la oportuna respuesta de la administración.

En materia de bienes comunales se han dictado 9 resoluciones y 14 hacen referencia a ocupaciones de vías públicas por particulares; estas materias acaparan más del cincuenta por ciento de las resoluciones correspondientes a este apartado.

Se mantiene la colaboración de las administraciones, tanto respecto a la remisión de la información solicitada como en cuanto a la respuesta que facilitan a nuestras resoluciones, si bien el nivel de colaboración se encuentra en función de los medios personales y materiales con los que cuenta la administración en concreto a la que se dirige la Institución. Esto resulta más evidente en los supuestos de entidades locales menores, que están implicadas en la mayoría de los expedientes que hacen referencia al aprovechamiento de bienes comunales, pero también en materia de bienes patrimoniales y de ocupaciones de dominio público; en estos casos las respuestas suelen ser más incompletas, fundamentalmente porque no se tramitan los expedientes administrativos como consecuencia de la falta de medios personales de las administraciones locales afectadas.

#### **2.1.1. Prerrogativas**

El régimen jurídico protector del patrimonio de los entes locales se asienta sobre el principio de autotutela administrativa, conforme al cual corresponde a las entidades locales en su calidad de administración pública el ejercicio de acciones dirigidas a defender su patrimonio. La actuación de esta Institución se ha centrado en la vigilancia y el control del ejercicio de estas acciones por parte de la administración y en evitación de la inactividad de la misma.

##### **2.1.1.1. Potestad de investigación**

En múltiples expedientes se ha planteado la cuestión de la inactividad municipal ante la ocupación de franjas de terreno o caminos, calles, etc. al considerar los ayuntamientos que se trataba de terrenos privados o de servidumbres de paso (**Q/1615/06**, **Q/1219/06** y **Q/690/07**).

En el expediente **Q/1595/06** el motivo de la reclamación era el cerramiento realizado por un particular del camino que se encuentra en la localidad de Turienzo de los Caballeros, del municipio de Santa Colomba de

Somoza (León). Se añade que, tras la realización de dicho cerramiento, resulta imposible transitar por el camino, que aparece inscrito en el catastro como vía de comunicación de dominio público.

Solicitada información el Ayuntamiento nos indica que desconoce la titularidad del referido camino, no constando inscrito en el Inventario de bienes de la entidad local. Adjuntan Informe emitido por el SAM en el que se concluye manifestando que dicho camino es de servidumbre de paso entre los predios afectados.

A la vista de lo informado, recordamos al Ayuntamiento que el art. 4.1.d) de la LBRL contempla la investigación como potestad de la que gozan las entidades locales.

Esta potestad tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta pero existen indicios de que pudieran corresponder a la entidad local.

En el supuesto analizado, esta Institución consideró que existían indicios suficientes como para iniciar un proceso de investigación, ya que el camino aparece como tal en los catastros de rústica y de urbana más antiguos, incluso la Oficina de Catastro denomina dicho camino como vía de comunicación de dominio público.

El informe del SAM de la Diputación Provincial de León señala que la existencia del camino en los planos gráficos aportados aparece como innegable. Quizá pueda el Ayuntamiento examinar la información registral de las fincas involucradas, por si alguna de ellas está gravada con una servidumbre de paso establecida a favor de la otra o de otras; sin embargo, tal dato no consta, por lo que no podemos afirmar con la rotundidad que lo hace el Ayuntamiento que estamos ante una servidumbre de paso de los arts. 564 y ss CC.

Además, la servidumbre de paso, como discontinua que es, sólo puede adquirirse en virtud de título, por escritura de reconocimiento del dueño del predio sirviente, por sentencia firme o por destino del padre de familia (STS 14-7-95) y sólo puede extinguirse, si existía, en los supuestos establecidos en el art. 546 CC, por lo que si existía un camino y es una servidumbre, no un camino público, a los dueños de los terrenos les resultará fácil acreditar tanto la constitución de la servidumbre por aportación de los títulos, como la desaparición de la misma por haberse producido la extinción al amparo de lo previsto en el art. 546 CC.

En cuanto a la falta de inscripción de este camino en el Inventario de bienes municipal, tal hecho no tiene el significado que pretende el Ayuntamiento, ya que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado con reiteración que el inventario es un mero registro administrativo que por sí solo ni prueba ni constituye derecho alguno a favor de la corporación, y *sensu contrario*, la no inclusión en este Inventario de determinado bien o derecho no significa que éste no pertenezca a la Corporación Local.

Por ello se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Entidad Local que VI preside se valore la posibilidad de incoar un expediente de investigación según lo señalado, sobre el camino que es objeto del presente expediente de queja; y una vez concluido, si procede, ponga en marcha el ejercicio de la potestad recuperatoria actuando según lo expuesto en la presente resolución y ajustándose para ello a los trámites previstos en el RBEL.*

*Que en el supuesto de que carezcan de medios técnicos y jurídicos propios, interesen la asistencia del SAM de la Diputación Provincial de León”.*

El Ayuntamiento de Santa Colomba de Somoza (León) no contestó a nuestra resolución.

#### **2.1.1.2. Deslinde**

En el expediente tramitado con el número **Q/1739/06** se denunciaba la existencia de diversas irregularidades en la tramitación del expediente de deslinde y recuperación de oficio de un camino municipal en la localidad de Cantalpino (Salamanca).

Tras la solicitud de información se remitió copia íntegra del expediente tramitado al efecto; el Ayuntamiento añadía que se está limitando a cumplir con su deber legal de defensa de los bienes de dominio público municipales.

Tras examinar la documentación remitida lo primero que se indicó, tanto a los reclamantes como al Ayuntamiento, es que el único pronunciamiento definitivo y con efecto de cosa juzgada sobre la titularidad de la franja de terreno en cuestión corresponde efectuarlo en exclusiva a los Juzgados y Tribunales Civiles. La actuación de la Procuraduría se limitó a realizar una valoración jurídica de la actuación conforme o no a derecho del actuar administrativo realizado por la entidad local. Dicho lo anterior, nos encontramos ante un expediente de deslinde y recuperación de oficio de bienes por parte de una entidad municipal por lo que se recordó al Ayuntamiento la normativa que regula tales expedientes así como los criterios que la jurisprudencia considera aplicables para poder acordar administrativamente la recuperación de un bien.

En el expediente tramitado constan los informes técnicos y jurídicos, se oye a la parte y se resuelve en consecuencia, dándose al particular todas las posibilidades de alegación y recursos, por lo que entendemos que cuando el Ayuntamiento adopta el acuerdo definitivo de recuperación de oficio, no hace sino dictar un acto administrativo en el transcurso del expediente tramitado para la recuperación de un bien que la administración considera de dominio público y en el que ha sido oído el particular afectado.

Lo único que quedaba por analizar es si se daban las condiciones exigidas legalmente para que el Ayunta-



miento pudiera acudir al expediente de recuperación de oficio. Y así observamos que en el acuerdo de recuperación de la franja de terreno delimitada por el deslinde no se tienen presentes los títulos de propiedad que aportaron los reclamantes, ni los planos antiguos de Catastro, ni las certificaciones del inventario de bienes que describen la anchura del camino en toda su longitud. Esta Institución, teniendo en cuenta toda la prueba obrante en este expediente y con la prudencia que las limitaciones respecto a la que hemos podido analizar nos impone, llega a la conclusión de que existe una duda razonable sobre la naturaleza demanial del bien en cuestión, la cual no permite estimar acreditada la existencia de una posesión pública anterior con destino a uso público de la franja de terreno, e igualmente impide estimar la existencia de una usurpación reciente realizada por los reclamantes, sobre todo cuando el Ayuntamiento no ha conseguido desvirtuar el uso y cultivo de la finca por los reclamantes en la extensión y con los límites que dicen tiene su propiedad durante muchos años.

Con los datos que se manejaron entendimos que, en este caso, no aparecía justificada y acreditada la ocupación de terreno de dominio público ya que no ha existido con anterioridad un paso público y continuado por esa franja; es más, la finca está cultivada a la vista de las fotografías y de la solicitud de ayudas de la PAC que nos ha remitido la parte reclamante, por lo que más bien la posesión acreditada es la privada, que se refuerza con los testimonios testificales unidos al expediente.

Es muy clara en este punto la STSJ de Navarra de 7 de marzo de 1998 al señalar: “Si bien el deslinde procede cuando apareciesen límites imprecisos entre las propiedades o indicios de usurpación, las operaciones técnicas de comprobación y la rectificación de situaciones jurídicas sólo es posible legalmente si nos encontramos ante supuestos plenamente acreditados, esto es, que la administración al levantar el acta de apeo o al aprobar el deslinde no puede desentenderse de las demás situaciones jurídicas consolidadas a favor de los particulares colindantes por venir éstas amparadas o protegidas por preceptos civiles e hipotecarios, que no pueden ser ignoradas y que se verían contradichas si la Administración pudiese hacer declaraciones posesorias, aún con el carácter de provisionales, en contra de tales situaciones jurídicas por la vía del deslinde administrativo. En efecto, siendo el deslinde y amojonamiento una actividad dirigida a poner de manifiesto la posesión inherente al derecho de propiedad y dirigida a dotar a la Administración de la posibilidad de recuperar aquella por sí misma, sin necesidad de acudir a la tutela judicial, este privilegio ha de ser templado con el debido respeto a situaciones que, como la ostentada por la parte actora, ofrecen una apariencia suficientemente sólida de pacífica posesión amparada por un título dominical inscrito, como para diferir la posible controversia sobre la misma directamente a la vía jurisdiccional civil, debiendo entenderse que concurriendo aquella circunstancia la Administración no puede perturbar dicha situación

posesoria si no es acudiendo previamente a un juicio reivindicatorio (Cfr. STS 10 de febrero de 1988 y 3 de marzo de 1992)”.

Esta Institución manifestó sus dudas tanto en cuanto al dominio público de la franja de terreno que se dice camino tras el expediente de deslinde, como en cuanto a la posesión pública anterior del citado terreno, por lo que al faltar dichos requisitos los acuerdos de deslinde y, en especial, el de recuperación de oficio no serían conformes a derecho por estar incursos en causa de nulidad del art. 62.1 e) LRJAP y PAC. Se dictó la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside se valore la posibilidad de revisar de oficio los acuerdos de deslinde y recuperación de oficio llevados a cabo para la recuperación del camino de Villaflores, por estar incursos en causa de nulidad del art. 62.1 e) Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992)”.*

El Ayuntamiento de Cantalpino (Salamanca) rechazó, de manera motivada, esta resolución.

### 2.1.1.3. Recuperación de oficio

En el expediente **Q/70/07** se denunciaba el cerramiento de un camino por parte de un vecino en la localidad de Linares del Riofrío (Salamanca), de manera que incorporaba un tramo del mismo a su propiedad e impedía el acceso a otras fincas ubicadas en las inmediaciones. El Ayuntamiento informó que, efectivamente, se había colocado una puerta en un camino público, pero que se había retirado el candado por lo que era posible el libre tránsito por dicho camino, ya que la puerta se encuentra constantemente abierta.

Se recordó al Ayuntamiento que el ejercicio de las acciones en defensa del patrimonio de las entidades locales es una obligación impuesta a las mismas que no puede renunciarse por los gestores de dichas administraciones.

Parecía considerar el Ayuntamiento que, en este caso, no existe usurpación ya que la puerta se encuentra sin candado y el paso no se impide ni obstaculiza. Esta Institución entiende, sin embargo, que cuando un particular efectúa un cerramiento está sin duda definiendo los límites de su propiedad, tal y como señala el art. 388 CC, identificando el objeto de dominio, lo que al tiempo implica el ejercicio de la facultad de exclusión inherente a toda titularidad dominical. Facultades dominicales como la señalada sólo pueden ejercerse sobre finca propia y nunca sobre bienes o propiedades que son ajenos, como ocurre en el supuesto objeto del expediente de queja.

Por ello se instó al Ayuntamiento a concluir el expediente de recuperación de oficio que había iniciado, dejando así libre y expedito el camino en cuestión.

El Ayuntamiento aceptó nuestra resolución, si bien transcurrido un plazo de tiempo prudencial, el reclamante comunicó a esta Institución que no se había llevado a cabo actuación alguna en cumplimiento de la resolución aceptada, lo que motivó la reapertura del expediente, que finalmente ha concluido con la retirada de las puertas instaladas en el camino público.

Similares cuestiones se planteaban en el expediente **Q/279/07** en el que se denunciaba la ocupación de un espacio o terreno público por parte de un vecino que ha construido y cerrado su finca ocupando un desagüe y un antiguo camino en la localidad de Villageriz (Zamora). Tras recabar la información que se consideró oportuna y al constatarse por esta Institución la realidad de la ocupación, se recordó al Ayuntamiento la obligación del ejercicio de las acciones en defensa de su patrimonio, dictándose la siguiente resolución:

*“Que se proceda a la tramitación de un expediente de recuperación de oficio del bien al que se hace referencia en el presente expediente de queja, según lo expuesto en la presente resolución.*

*Que en el supuesto de que se carezca de medios materiales o personales, solicite la asistencia de la Excm. Diputación provincial de Zamora”.*

El Ayuntamiento de Villageriz (Zamora) aceptó la resolución.

## **2.1.2. Disfrute y aprovechamiento**

### **2.1.2.1. Bienes de dominio público**

#### **2.1.2.1.1. Uso común**

En el expediente **Q/2345/06** se denunciaba la situación en la que se encontraba la zona peatonal situada detrás de la Catedral de León por la utilización que de ella hacían algunos jóvenes. Anteriormente se había formulado una resolución en la que se solicitaba de la Corporación Municipal la adopción de medidas para prohibir o limitar la utilización de las zonas peatonales de la ciudad como parque de acrobacias, eliminando de esta forma las molestias a los vecinos y viandantes así como el peligro de accidentes y cumpliendo la normativa general de tráfico respecto a la circulación de estos vehículos por aceras y zonas peatonales. Igualmente, se recomendaba al Ayuntamiento que adoptara medidas de seguimiento y control, así como de difusión de los usos que autoriza la normativa de tráfico en los espacios peatonales, mediante campañas específicas o en el marco de las campañas que habitualmente realiza esta Administración.

La resolución fue aceptada con fecha 26 de junio de 2006, pero pese a ello los vecinos han reiterado que esta zona sigue siendo utilizada para estas prácticas sin que se hayan tomado las medidas de control y seguimiento necesarias.

Ante la solicitud efectuada se remitió informe en el cual se hacía constar, entre otras cuestiones, la próxima elaboración de una Ordenanza sobre protección ciudadana y prevención de conductas antisociales, que recogerá como falta muy grave el impedir el normal tránsito peatonal o de vehículos, y como falta grave el dificultar dicho tránsito; adjuntando Informe de la Policía Local sobre la actividad desplegada, vigilancia que se efectúa en la zona y denuncias tramitadas.

Reiteramos al Ayuntamiento lo ya puesto de manifiesto en la anterior resolución, si bien se hizo hincapié en la obligación municipal de mantener las vías públicas en condiciones de ser usadas por la generalidad de los ciudadanos, sin que el uso de unos pocos pueda privar o limitar el uso de las calles y los espacios libres por los demás vecinos o transeúntes.

En este caso, además, entendíamos que existe un peligro cierto de accidentes o atropellos. Por ello y, dada la importancia de los intereses en juego y la habitualidad de los comportamientos de estos jóvenes, esta Institución consideró que resultaría conveniente que la Administración local adoptase cuantas medidas resultaran pertinentes para garantizar, por un lado, la continuidad en las labores de vigilancia y, por otro, la sensibilización de los ciudadanos, en especial los menores, con esta problemática, realizando con mayor regularidad las campañas a las que se hacía referencia en el Informe municipal.

Por otro lado, parece que existe una demanda en cuanto a los espacios destinados a estas actividades deportivas, ya que existe en la ciudad una única zona habilitada y se encuentra bastante alejada. Por consiguiente se consideró que el ayuntamiento debería valorar la posibilidad de acondicionar otros recintos para estas actividades, en el ejercicio de su competencia en la gestión de actividades e instalaciones deportivas y ocupación del tiempo libre, art. 25.2 m) LBRL.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside se valore la posibilidad de incrementar las medidas de vigilancia y control para evitar que la zona peatonal de la Catedral sea utilizada como pista de acrobacias por patinadores y bicicletas, ya que las medidas utilizadas hasta el momento no han tenido el resultado esperado.*

*Que se incida en las campañas de información, y se dé la mayor difusión posible a las limitaciones o prohibiciones establecidas.*

*Que, en la medida que sus posibilidades económicas se lo permitan, valore la posibilidad de habilitar nuevas zonas acotadas para la practica de este tipo de actividades, una vez que se ha detectado esa necesidad”.*

El Ayuntamiento de León aceptó nuestra resolución.

#### 2.1.2.1.2. Uso especial

En el expediente **Q/176/07** se denunciaba la ocupación de una calle con un cerramiento formado con seto de jardinería en un espacio de aproximadamente catorce por cuatro metros en la vía pública de la localidad de Barcenillas del Ribero, perteneciente al Ayuntamiento de Merindad de Montija (Burgos). Se solicitó información, respondiéndose desde el Ayuntamiento que, efectivamente, el seto se había colocado, si bien eso no suponía, a juicio de la autoridad municipal, ninguna usurpación del dominio público ya que los jardines están cuidados, decoran la vía pública e impiden que en las puertas de las casas se acumule leña, fardos u ortigas, que son menos estéticos. Por ello el Ayuntamiento nos informó que no pensaba adoptar medida alguna.

A la vista de lo informado, recordamos a la autoridad municipal que los espacios públicos y las vías públicas están destinados al uso general y disfrute de todos los ciudadanos según la naturaleza de los bienes en cuestión y de acuerdo con dos principios: la libertad individual y el respeto a las demás personas. Los ciudadanos tienen derecho a utilizar libremente las vías públicas y han de ser respetados en su libertad, pero este derecho, que ha de ser ejercido con civismo, está limitado por las disposiciones sobre el uso de los bienes públicos y por el deber de respetar a otras personas y los bienes privados.

Desde un punto de vista de policía urbana y patrimonial, el supuesto que se plantea en la queja parece referirse a un uso común especial de la vía pública, a tenor de lo establecido en el art. 75.1 b) del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales al estar ocupada la vía pública de manera permanente con el citado jardín. Esta circunstancia justificaría la necesidad de que exista un control por parte de la administración local, control que se traducirá, normalmente, en la concesión de una licencia o autorización.

Esta autorización, que no existe en este caso o, al menos, nada nos indica el Ayuntamiento, se otorgaría de modo discrecional y a precario. Discrecional porque se trata de un acto que la administración titular del bien no tiene obligación de conceder y, a precario, porque en paridad no otorga un auténtico derecho subjetivo, sino a lo sumo un derecho debilitado, que es revocable por la misma en cualquier momento y, en principio, sin derecho a indemnización.

El respeto a la ley y a los derechos de los demás, conforme establece el art. 10.1 de la Constitución, son fundamento del orden político y de la paz social. El ejercicio del derecho que toda persona tiene a utilizar los bienes de dominio y uso público local -calles, plazas, paseos parques, caminos, etc.- viene por ello limitado o delimitado no sólo por la propia naturaleza y destino al uso público y común propiamente dicho de estos bienes

demaniales, sino también por las disposiciones o normas que se hayan establecido en las leyes, así como en los reglamentos y ordenanzas locales, especialmente en los de policía urbana y de circulación.

No puede el Ayuntamiento amparar este tipo de actuaciones porque ello justificaría otras ocupaciones en otras zonas, con otros jardines o instalaciones igualmente “estéticas” pero que suponen una utilización privativa de un bien que es público.

Al señalar que estos jardines se permiten para evitar acumulación de leña o enseres que “afean” el entorno, el Ayuntamiento olvida que conforme establece el art. 20.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, la vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas es competencia suya, y también lo es la seguridad en los lugares públicos y la ordenación del tráfico; y, por lo tanto, su obligación es mantener las vías en perfectas condiciones para ser usadas por la generalidad de los administrados, impidiendo las acumulaciones de leñas u otros enseres a los que alude.

Puede permitir o autorizar, como ya hemos dicho, la ocupación del dominio público, pero haciéndolo en el sitio y de la forma más adecuada para que no se prive ni se limite el uso de calles o espacios libres por los demás vecinos más de lo preciso.

Por ello se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside, se valore la posibilidad de requerir la retirada de la ocupación de la vía pública con jardines y otros elementos, que se produce en la [...] de la localidad de Barcenillas de Rivero, perteneciente a su municipio, o bien se conceda para esta ocupación la correspondiente licencia o autorización; pero siempre salvaguardando el uso público de la vía afectada por dicha instalación”.*

El Ayuntamiento de Merindad de Montija (Burgos) aceptó nuestra resolución.

En los expedientes **Q/420/07** y **Q/2483/06**, la cuestión que se aborda tiene que ver con la extralimitación por parte de algunos establecimientos de hostelería de los espacios concedidos para la ubicación de terrazas.

Así, el primero hace referencia a la situación que sufre un vecino de la localidad de La Alberca (Salamanca) al que la extralimitación respecto del espacio concedido de la terraza de un restaurante cercano le impide el acceso a su garaje. Solicitada información al Ayuntamiento este nos indica que cuando ha sido advertido de dicha extralimitación ha requerido de forma verbal al propietario del establecimiento para que cumpla con la autorización concedida.

Tras efectuar una serie de consideraciones generales sobre el uso especial del dominio público y su autorización, recordamos a la Administración local que cuando se otorga la licencia debe especificarse no sólo el terreno

a ocupar, sino también otras condiciones como el horario, el número de mesas o sillas, etc. El Ayuntamiento debe extremar la vigilancia para impedir no sólo la ocupación sin licencia de suelo público, sino los problemas y molestias que esta situación causa a los vecinos, como la imposibilidad de acceder a sus garajes.

Por ello se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se tomen las medidas oportunas para vigilar, no solo la posible extralimitación en la ocupación de suelo público con mesas y sillas por parte del Restaurante [...] de su localidad, sino también las molestias que la actividad de dicho establecimiento provoca, interviniendo en el caso que sea necesario y evitando en la medida de sus posibilidades, que por esta ocupación se impida el acceso a los garajes situados en la Plaza [...]”.*

El Ayuntamiento de La Alberca (Salamanca) aceptó nuestra resolución.

### **2.1.2.2. Bienes patrimoniales**

#### **2.1.2.2.1. Aprovechamiento de bienes patrimoniales**

En el expediente **Q/2471/06** se denunciaba la existencia de ciertas deficiencias en el aprovechamiento de unas fincas, bienes patrimoniales propiedad de la Junta vecinal de Carbajal de Fuentes (León).

Solicitada la correspondiente información la Junta vecinal nos indicó que en el año 2004 y 2005 no se adjudicó el aprovechamiento de esas fincas ya que no hubo nadie interesado en pagar el precio establecido por la Junta vecinal y que, en el año 2006, se adjudicó según el contrato que se adjunta. La adjudicación se hizo de forma directa como autoriza el art. 92 del RBEL.

Sin embargo, el art. 92 RBEL prevé que: “El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las entidades locales se registrará, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las entidades locales. Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto”.

Al tratarse de un contrato privado -arrendamiento- es aplicable la teoría de los actos separables, conforme a la cual el aspecto formal relativo a la preparación y adjudicación del contrato se rige por las normas de Derecho público reguladoras de la contratación administrativa, en concreto, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio; por el contrario, en el aspecto sustantivo, que se refiere a contenido, efectos y extinción, se rige por el derecho privado que le resulte aplicable.

Ahora bien, tras la entrada en vigor de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, son aplicables, por tener carácter básico conforme a la disposición final 2º de esta Ley, los arts. 106.1 y 107.1 que establecen: “los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso, salvo que por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente”.

Luego la forma de contratación es el concurso, salvo los supuestos de contratación directa que contempla.

En este caso no se ha recurrido ni a la subasta a la que alude el art. 92 RBEL (no se justifica que el precio estipulado no excede del 5 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto) ni al concurso (art. 107 LPAP), sin que de modo alguno se justifique la adjudicación directa que se dice realizada.

Por ello se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Entidad Local que VI preside se justifique suficientemente la elección de la contratación directa para el arrendamiento de los bienes patrimoniales propiedad de esa Junta vecinal.*

*Que en lo sucesivo se cumpla con lo establecido en el art. 107.1 LPAP para el arrendamiento de este tipo de bienes”.*

La Junta vecinal de Carbajal de Fuentes (León) rechazó esta resolución.

#### **2.1.2.2.2. Enajenación**

En los expedientes **Q/1011/06**, **Q/1720/06**, **207/07** y **Q/1573/06** se abordan diversas cuestiones referentes a la enajenación de bienes patrimoniales. Es evidente que los bienes calificados como patrimoniales pueden ser enajenados por las entidades locales propietarias de los mismos, pero ello cumpliendo diversas formalidades para garantizar la libre concurrencia.

En el expediente **Q/1720/06** se planteaba la posible existencia de irregularidades en el expediente de permuta de una parcela situada en la localidad de Hoyos del Espino (Ávila), con otra de ese mismo municipio, aunque de distinto polígono, cuyo propietario era el Alcalde de esa localidad.

Solicitada la información oportuna, se remitió por el Ayuntamiento copia íntegra del expediente de permuta.

El art. 80 TRRL señala que las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública. Se exceptúa el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario. Para

que sea viable la permuta se exige que el ente local justifique la necesidad y conveniencia de enajenar a través de la misma.

Es evidente que la justificación a la que hace referencia el art. 112.2 del RBEL se hallará principalmente en la necesidad de adquirir terrenos del particular por parte de la entidad local y que al mismo tiempo carezca ésta de liquidez para hacer frente a la adquisición, pero cuente en su patrimonio con bienes que puede cambiar por el que necesita. La STS de 31 de enero de 2000 considera que, en cuanto al requisito de la necesidad de la permuta, no es suficiente con acreditar en el expediente la conveniencia de la adquisición del bien y la finalidad a la que se pretende destinar, sino que también deben aportarse al expediente “los informes y consideraciones técnicas, económicas y jurídicas que justifiquen la necesidad de efectuar esa adquisición mediante permuta, sistema excepcional de enajenación de los bienes municipales que los excluye de la subasta”.

Debe justificarse en el expediente administrativo que la diferencia de valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al cuarenta por ciento del que lo tenga mayor, y ello ya que según la STS de 13 de octubre de 1998 la permuta acordada en un caso en que la diferencia de valor era superior al porcentaje que establece el art. 112.2 RBEL encubre una venta libre, prohibida según el art. 80 TRRL.

En este caso se alude a la necesidad de la permuta, si bien no se aportan los informes técnicos ni jurídicos que justifiquen que tal opción era la única viable para la adquisición de los bienes que necesitaba el Ayuntamiento. Tampoco se cumple con el segundo de los requisitos señalados, ya que la diferencia de valor entre los terrenos que fueron objeto del contrato de permuta, según el informe técnico, es de 10.512,93 €, cantidad que coincide con la ingresada por la diferencia de valor de los terrenos, y esta cifra supera ampliamente el cuarenta por ciento del terreno que tiene mas valor.

En la permuta de un bien municipal la formación de la voluntad administrativa y la contractual han de conformarse con observancia del procedimiento y los requisitos y exigencias de la normativa aplicable, en especial de los arts. 108 y ss RBEL; tales requisitos, como hemos señalado, no se cumplen, por lo que nos encontraríamos ante una causa de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.e) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.

Pero, además, interesa resaltar que la parte que convino con el Ayuntamiento de Hoyos del Espino la permuta de esos terrenos resulta ser su Alcalde.

Conforme señala en reiterados Informes la Junta Consultiva de contratación administrativa (Cfr. Informe 48/05, 35/05, 39/04 y 48/03 entre otros muchos), la incompatibilidad que determina la prohibición de contratar con las administraciones públicas debe apre-

ciarse de conformidad con el art. 20, letra e), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y con el art. 178 de la Ley 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General en el Alcalde y su cónyuge, así como en los concejales y sus cónyuges.

El Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa aborda la concreta cuestión de si la extensión de la incompatibilidad alcanza a los contratos patrimoniales en el Informe 49/06 de 11 de diciembre de 2006 señalando: “ (...) La última cuestión que debe ser abordada en el presente expediente a la que en realidad se constriñe la consulta es la de determinar si en el contrato de permuta se cumple el requisito de la financiación por la Entidad Local que exige el art. 178 de la Ley Electoral General, debiendo darse a la misma, a juicio de esta Junta, una respuesta afirmativa, por las circunstancias de que la permuta, en nuestra legislación, es un contrato oneroso y, por tanto, la financiación del mismo que el art. 178 citado no exige sea en metálico o efectivo, viene determinada por el hecho de que una de las fincas a que se extiende la permuta es propiedad de la Entidad Local que, en este sentido, está financiando la operación de permuta”.

Por lo razonado se consideró que en el alcalde concurría causa de incompatibilidad para adquirir por permuta fincas propiedad de la Entidad Local, como en este caso ha ocurrido, lo que suponía, a nuestro juicio, causa de nulidad del contrato -art. 62.1.b) LRJAP y PAC-.

Por ello se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Entidad Local que VI preside se valore la posibilidad de proceder a revisar de oficio el contrato de permuta de parcela municipal nº [...] Plan Parcial [...] por parcela [...] del Polígono [...] del Catastro de Rústica, de titularidad de [...] por estar incurso en causa de nulidad a que se refiere el art. 62.1 b) y e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

El Ayuntamiento de Hoyos del Espino (Ávila) rechazó esta resolución de manera motivada.

En el expediente **Q/1573/06** se aludía a la presunta negativa de la Junta vecinal de Villasinta de Torío (León) a otorgar escritura pública tras la venta de diversas parcelas, bienes patrimoniales de dicha entidad local menor. Las parcelas fueron adjudicadas en pública subasta, siguiéndose el procedimiento administrativo pertinente e ingresando el adjudicatario su importe en las arcas de la Junta vecinal.

Solicitada información la Junta vecinal respondió señalando que es potestad del adjudicatario elevar la adjudicación de una parcela a escritura pública, asumiendo los gastos que de dicha elevación pudieran derivarse. Añade que debe dirigirse con la documentación acreditativa de la adjudicación a la Junta vecinal y nos facilitó el nombre de una persona de contacto.

A la vista de la respuesta solicitamos al reclamante que aportara copia de los requerimientos efectuados a la Junta vecinal de Villasinta de Torío solicitando el otorgamiento de dicha escritura y copia de las respuestas dadas por dicha Administración.

Contestó el reclamante manifestando que su única pretensión es que la Junta vecinal aporte al Notario los datos que necesita para redactar la escritura, entre otros, los datos relativos al paraje, fincas colindantes, etc.

Recordamos a la administración que el art. 54 LCAP (RDLeg 2/2000, de 16 de junio) señala que los contratos de la administración se formalizarán en documento administrativo, constituyendo dicho documento título suficiente para acceder a cualquier registro público, pudiendo, no obstante, elevarse a escritura pública cuando lo solicite el contratista siendo a su costa los gastos derivados de su otorgamiento.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el contrato de compraventa es un contrato privado de carácter civil y que si bien estos contratos se rigen en cuanto a su preparación y adjudicación por la legislación de contratos, en cuanto a sus efectos y extinción se rigen por las normas de derecho privado de cada contrato (art. 9.1 LCAP) y que, conforme establecen los arts. 2.1 y 3 de la Ley Hipotecaria, sólo la escritura pública de compraventa o enajenación de bienes patrimoniales tiene acceso al Registro de la Propiedad y a la protección que el mismo otorga. Por ello, pueden las partes en base al art. 1279 CC y en el ámbito de la voluntad contractual exigirse, incluso judicialmente, el otorgamiento de dicha escritura pública.

En el caso objeto de este expediente no ha podido determinar esta Institución cuales han sido las causas de la falta de otorgamiento de la escritura pública, pues el reclamante dice estar dispuesto y la Junta vecinal no manifiesta su oposición, y no creemos que exista problema alguno respecto a los linderos de la finca en cuestión, ya que con carácter previo al inicio de los trámites conducentes a la enajenación del inmueble debió procederse a depurar la situación física y jurídica del mismo, practicándose el deslinde si fuera necesario e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si no lo estuviese -art. 113 RBEL-. Por ello, en la resolución que se remitió se recomendaba a la Junta vecinal que realizara las gestiones necesarias para otorgar la escritura pública una vez que se requiera a la misma para ello, recordándole que el retraso en el otorgamiento de la escritura pública puede dar lugar, si se cumplen los requisitos legales, a la existencia de responsabilidad patrimonial (Cfr. Sentencia Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4º de 18 de enero de 2006 y STSJ Canarias de 31 de marzo de 2003).

En consecuencia se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Junta Vecinal que V.I. preside se realicen todos los trámites precisos para*

*otorgar la escritura pública de compraventa de las parcelas [...] y [...] al sitio de [...] y de [...], respectivamente, una vez que sea requerida por el adjudicatario para ello”.*

El expediente fue cerrado por falta de respuesta de la Junta vecinal de Villasinta de Torío (León) a dicha resolución.

### **2.1.2.2.3. Adquisición de bienes por las entidades locales**

Sin perjuicio de las cuestiones derivadas de las adquisiciones de bienes por las entidades locales que tienen que ver con el ejercicio de la facultad de expropiación o con cuestiones urbanísticas, que serán objeto de tratamiento en otros apartados de este Informe, debemos referirnos a un supuesto de adquisición gratuita por donación que se planteó ante esta Institución.

En el expediente **Q/189/07** el reclamante hacía referencia a la existencia de un conflicto relativo a la cesión de unos terrenos en los que se levantó el monumento al emigrante de la localidad de Fermoselle (Zamora).

Solicitada la información oportuna el Ayuntamiento nos indicó que, con anterioridad al mes de agosto de 1998, una persona les comunicó su intención de instalar en terrenos de su propiedad un monumento que recuerde a los numerosos fermosellanos que dejaron esas tierras para ir en busca de fortuna a otros lugares y donarlo al pueblo. Se aceptó la propuesta y el citado benefactor instaló el monumento formado por una masa de granito de la zona y una estatua que representa a una persona portando una maleta en su mano derecha.

Se redacta el documento en el despacho del Notario de Bermillo de Sayago, también en el año 1998, fijándose las condiciones de la donación, que no son otras que mantener la zona ajardinada y el monumento protegido pasando, en caso de que al Ayuntamiento no le interesara, a ser propiedad de una Comunidad de Religiosas.

Concluye el Ayuntamiento indicando que el titular de estos terrenos falleció sin que el documento fuera firmado y que en la actualidad, aunque no ha variado la titularidad de los mismos, no es menos cierto que el municipio ha venido actuando en dichos terrenos sin que haya sido obstaculizado por familiares del difunto.

A la vista de lo informado, señalamos al Ayuntamiento que, en el ámbito local, la adquisición de bienes a título gratuito puede tener lugar por actos *inter vivos* (donación) o *mortis causa* (herencia o legado). En general estas adquisiciones no están sujetas a ninguna restricción -art. 12.1 RBEL-, si bien se requiere que la aceptación administrativa se lleve a cabo por el órgano competente y, en el caso de donación de bienes inmuebles, como sería el supuesto del terreno que nos ocupa, que se formalice en escritura pública.

El requisito de la escritura pública tiene carácter constitutivo, por lo que condiciona formalmente la validez y eficacia de la donación (en cambio la donación de cosa mueble, como la escultura que se ubica en dichos terrenos, puede hacerse verbalmente o por escrito, aunque la verbal requiere la entrega simultánea de la cosa donada, como ha ocurrido en este supuesto). Como señala el art. 633 CC, las donaciones de inmuebles no tienen valor, ni despliegan virtualidad transmisiva alguna si no aparecen instrumentadas en escritura pública, siendo una excepción a la teoría general que atribuye eficacia al consentimiento en cualquier forma expresado.

A la vista de lo expuesto se consideró que debían efectuarse las gestiones necesarias con los actuales herederos para plasmar en la correspondiente escritura pública la donación de los terrenos en los que se ubica el monumento al emigrante, cumpliendo de esa manera la que, al parecer, era voluntad del donante y que, sin duda, su esposa y herederos querrán respetar.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que en el plazo de tiempo más breve posible, por parte de la Corporación municipal que V.I. preside, se realicen las gestiones necesarias para que se otorgue por parte de los herederos de [...] la escritura pública de donación de los terrenos de su localidad en los que se ubica el monumento al emigrante, cumpliendo así la voluntad del donante”.*

El Ayuntamiento de Fermoselle (Zamora) aceptó esta resolución.

### 2.1.2.3. Bienes comunales

Se ha producido un incremento notable en las quejas presentadas durante el año 2007, manteniéndose la tendencia ya apuntada en el Informe Anual de 2006. Este incremento se ha traducido en un mayor número de resoluciones formuladas desde esta Institución a los ayuntamientos y juntas vecinales en las que subsisten estos aprovechamientos.

La mayor conflictividad se deriva de la determinación de las personas que tienen derecho al aprovechamiento. Debe partirse de que el disfrute de estos bienes corresponderá a los vecinos excluyéndose, por tanto y en una primera aproximación, a las personas cuya vecindad administrativa se sitúe en otra población.

En el expediente **Q/2476/06** se denunciaba la exclusión de determinadas personas de los aprovechamientos comunales por no residir dentro del “casco urbano”, pues en ese sentido se interpretaba el requisito de residencia en el núcleo de población que incluía la nueva Ordenanza de aprovechamiento de bienes comunales de la localidad de Calzada del Coto (León). Solicitada la información oportuna, se consideró que la condición a la que se hace referencia discrimina a los vecinos que no cumplen este requisito e introduce un término que puede ser objeto de distintas interpreta-

ciones, sin que podamos obviar que las circunstancias limitativas de derechos han de ser interpretadas restrictivamente (Cfr.STS 23 de enero de 1996).

La ordenanza anterior, además, no incluía este requisito, puesto que en su art. 2º indicaba que: “Serán partícipes del disfrute de las parcelas todos los vecinos residentes habituales en Calzada del Coto, ya sean hombres o mujeres, una vez hayan llegado a su mayoría de edad legal”, por lo que consideramos que no se puede invocar la costumbre local para introducir ahora esta diferenciación.

Para esta Institución la condición de residir en el núcleo de población, en la interpretación que le da la Junta vecinal, como residir dentro del casco urbano, además de vulnerar el principio de igualdad, es contraria al principio de justicia, valor esencial que debe informar el ordenamiento jurídico. Por ello se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Junta Vecinal de Calzada del Coto (León) se valore la posibilidad de arbitrar los remedios jurídicos previstos al efecto, en orden a adecuar la Ordenanza de aprovechamiento de bienes comunales al ordenamiento jurídico en vigor y a los valores de justicia e igualdad consagrados constitucionalmente, tomando para ello en consideración las disposiciones y las resoluciones a las que se hace referencia en este texto”.*

La Junta vecinal rechazó esta resolución.

En el expediente **Q/2608/06** se ponía de manifiesto que el reparto de bienes comunales de la localidad de Relea (Palencia) se hacía por cabezas de familia, viudas y solteros mayores de 18 años, dejando fuera a las mujeres casadas y a las solteras. Remitida la información por la Junta vecinal parece, a la vista de la misma, que el reparto de las parcelas comunales en esa localidad se efectúa siguiendo la costumbre local, y así se señala: *“(...) se acuerda repartir las parcelas del Páramo siguiendo la forma tradicional utilizada hasta hace dos años, consistente en ceder parcelas a los cabezas de familia, viudas y varones mayores de 18 años. Esto es acordado por la Junta Vecinal porque es el sistema que tradicionalmente se venía utilizando y porque se entiende que es el mejor”.*

Cuando existen normas consuetudinarias éstas serán de obligado cumplimiento no sólo por la administración, sino también por los vecinos. El art. 95 RBEL así lo determina al establecer que cada forma de aprovechamiento se ajustará, en su detalle, a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas o a las que, cuando fuere procedente, apruebe el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, en este supuesto concreto se plantea por el reclamante que existe una discriminación en el reparto de comunales, ya que deja fuera a las mujeres casadas y a las solteras. La Ley de Régimen Local de 1955 esta-

blecía en su art. 192.2 la limitación del aprovechamiento de los bienes comunales a los vecinos cabezas de familia, cuando no era posible el disfrute colectivo. El contenido de dicho artículo ha pasado al vigente 75.2 del TRLRL, sin bien se ha introducido una modificación consistente en la supresión de la mención al cabeza de familia. Dicha alteración parece implicar que no es posible restringir el aprovechamiento a esta clase concreta de vecinos; no obstante, la eliminación de esta condición suplementaria puede provocar una distorsión al acumularse los lotes en una sola unidad familiar.

Se examinó, en primer lugar, si el requisito de cabeza de familia es contrario al principio de igualdad proclamado en el art. 14 CE 1978, al introducir una discriminación por razón de sexo y de estado civil. La STS de 27 de enero de 1989 ha estimado que la restricción impuesta no viola nuestra Carta Magna puesto que la exigencia del cabeza de familia implica que el beneficiario es el grupo familiar, no la persona concreta. El grupo debe tener un gestor, una persona que lo represente, que puede ser hombre o mujer. Incluso el Tribunal afirma que normalmente será un varón, pero no cabe duda que, en múltiples ocasiones, será una mujer. Lo que excluye terminantemente es que puedan ostentar tal condición los dos a la vez o compartirla.

Respecto a la segunda cuestión, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en el sentido de que el estado civil o el hecho de que dependan varias personas de un vecino no es motivo suficiente para fundamentar una discriminación. Por tanto, no será posible denegar el derecho a un lote a un vecino soltero. La STS 3 de octubre de 1991 es congruente con el sentido del requisito de cabeza de familia, ser representante de un grupo de vecinos que forman una unidad que sirve de base a la distribución de los aprovechamientos vecinales. Esto significa que un soltero (hombre o mujer) puede ser cabeza de familia con la condición de que concurra la independencia familiar.

Por ello, y a pesar de que se ha suprimido la mención a los cabeza de familia en el art. 75 TRRL, este requisito puede seguir exigiéndose, siempre que figure en la ordenanza o costumbre local, pero debe ser interpretado de acuerdo con las exigencias derivadas del art. 14 de la Constitución.

Consideramos que el término que se utiliza en el reparto consuetudinario de bienes comunales en Relea debe acomodarse a esta interpretación constitucional por lo que no resulta necesario hacer la previsión de las viudas ya que cabeza de familia puede ser un hombre o una mujer, casado o no (pensemos en una mujer separada, que tampoco encajaría en ninguno de las categorías a las que se alude por esa Junta vecinal), pero siempre debe representar a un grupo de personas o un grupo familiar.

Respecto de los solteros, sería conveniente fijar si deben reunir el requisito de la independencia o tener

“casa abierta” para optar al aprovechamiento y disfrute de estos bienes, pero en todo caso no puede discriminarse a las mujeres solteras mayores de 18 años, frente a los varones como se hace en la actualidad.

Se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Entidad Local Menor que Ud. preside se valore la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales que recoja la costumbre local. Que en todo caso y en cuanto a la interpretación de dicha costumbre, se ajuste a los principios consagrados en la Constitución Española de 1978, evitando la discriminación por razón de sexo o de estado civil”.*

La Junta vecinal de Relea (Palencia) aceptó dicha resolución.

En el expediente **Q/177/06** se cuestionaba la exigencia del requisito de estar dado de alta en la seguridad social agraria y no ser pensionista, que recogía la Junta vecinal de Quintana de Rueda (León) siguiendo la costumbre local. En cuanto a la cuestión de la jubilación, la STSJ de Castilla y León de fecha 31 de mayo de 2001 señala: “(...) el privar a una persona con arraigo en la localidad de un aprovechamiento comunal que por su naturaleza viene determinado por razón de la vinculación y permanencia del individuo en la comunidad, por el simple hecho de su jubilación, negándole el derecho a la obtención de un rédito que le pertenece como vecino, y en un momento de la vida en que por su condición más puede necesitar de este aprovechamiento, supone un agravio y discriminación frente a otras personas más jóvenes o con descendencia, lo que supone una clara vulneración de la igualdad por razón de circunstancias personales o sociales, y máxime cuando la jubilación no resulta incompatible con un aprovechamiento de este tipo en dónde, mediante encargo, favor o incluso aportación directa laboral no profesional, y por tanto no incompatible con la jubilación, se puede obtener el disfrute de aquella parte de la tierra a la que cada uno de los miembros de la vecindad tiene derecho”.

Idénticos razonamientos se pueden utilizar respecto de la condición de estar dado de alta en la Seguridad Social Agraria; así, por ejemplo, la STS de 10 de julio de 1989 rechaza la posibilidad de que un vecino tenga que cumplir el requisito de ser labrador para ser beneficiario de aprovechamientos comunales afirmándose en la sentencia que “aunque en este terreno la costumbre alcance un valor primordial ello no excluye la aplicabilidad del resto del bloque de la legalidad”.

La administración debe sujetarse, en su actuación, a la Constitución y al ordenamiento jurídico. De existir normas consuetudinarias, como ocurre en este caso, han de adaptarse a los principios y preceptos constitucionales por exigencia del principio de jerarquía normativa, sin que pueda mantenerse una costumbre que contravenga el



principio de igualdad, como considera esta Institución ocurre en el presente supuesto. Por tanto se consideró que esa Administración debía proceder a establecer una forma de aprovechamiento acorde con los principios constitucionales, bien interpretando el derecho consuetudinario conforme a estos principios, bien elaborando una ordenanza que regule el régimen de adjudicación de lotes o suertes siguiendo las directrices mencionadas.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Entidad Local que VI preside, se valore la posibilidad de adecuar la costumbre para el disfrute y aprovechamiento de los bienes comunales al ordenamiento jurídico vigente, o en su caso, se articulen los mecanismos legalmente establecidos y se proceda a la elaboración de una Ordenanza Municipal que regule el régimen de adjudicación de lotes y suertes siguiendo las directrices indicadas en el cuerpo de la presente resolución”.*

La Junta vecinal de Quintana de Rueda (León) no dio respuesta a nuestra resolución.

No obstante, respecto a la existencia de un derecho general de los vecinos al aprovechamiento de los bienes comunales deben realizarse dos precisiones. En primer lugar, subrayar que la mera inscripción en el padrón no convierte siempre y necesariamente en vecino a la persona empadronada ya que, desde el punto de vista del aprovechamiento comunal, la jurisprudencia ha admitido prueba en contrario capaz de desvirtuar la mera certificación del Padrón. En segundo lugar, el art. 75.4 TRRL establece una excepción expresa al genérico derecho de aprovechamiento de comunales por parte de los vecinos, al permitir a los ayuntamientos o juntas vecinales, en los que la costumbre o las ordenanzas locales tradicionalmente observadas viniesen ordenando el disfrute o aprovechamiento de bienes comunales mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de madera, exigir a los vecinos determinadas condiciones de vinculación, arraigo o permanencia según costumbre local, como condición para participar en los aprovechamientos forestales indicados.

Estas cuestiones se plantearon en los expedientes **Q/612/07** y **Q/2369/06**. En el primero se denunciaba que el Ayuntamiento de Quintanas de Górmaz (Soria) adjudicaba el aprovechamiento de la leña de los montes a los vecinos empadronados que cumplieran con el requisito del art. 11 de la Ordenanza, esto es, tener casa abierta y sólo entre quienes figuran como propietarios o titulares de la misma. Luego el requisito de casa abierta parece interpretarse por el Ayuntamiento en el sentido de que es el titular o propietario de la casa abierta el único que puede tener derecho al aprovechamiento y, por tanto, debe reunir el resto de requisitos de la ordenanza: vecino, casado o viudo, mayor de 21 años, etc.

Conforme señala el Consejo de Estado en su dictamen de 12 de diciembre de 1992, respecto al requisito de

tener casa abierta, no cabe limitar esa titularidad a la sola que resulte del dominio, pues cabe perfectamente disponer de la casa en concepto de arrendamiento, usufructo u otro título suficiente. Dicho con otras palabras, si bien pueden establecerse condiciones de vinculación y arraigo, no es conforme a derecho, además de resultar discriminatorio, distinguir entre los vecinos por razón de su situación jurídica respecto del bien inmueble “casa abierta”; y en el supuesto sometido a la consideración de la Institución la persona que solicitó el aprovechamiento es vecina, está empadronada y tiene casa abierta en la localidad, sin perjuicio de que sea o no propietaria de dicha vivienda. or tanto, se consideró que tenía derecho a los aprovechamientos y, en ese sentido, nos dirigimos al Ayuntamiento, mediante sugerencia que resultó aceptada.

Una cuestión más compleja se planteó en el expediente **Q/2369/06**. El reclamante aludía a que en el municipio de Montenegro de Cameros (Soria) se exige ser hijo natural del pueblo para acceder a los pastos comunales.

Se solicitó la información oportuna y se remitió informe, adjuntando copia de la Ordenanza especial para la distribución de los Aprovechamientos Forestales, Pastos y Caza de las Fincas Comunales, aprobada el día 28 de abril de 1972 y la Modificación Parcial de dicha Ordenanza Especial aprobada el 27 de febrero de 1986.

Su art. 2 dice: “ Tendrán derecho al disfrute de los aprovechamientos comunales (...) todos los vecinos de esta Villa, mayores de edad, que sean naturales de la misma...”.

La Constitución Española en su art. 1.1 tiene la siguiente redacción: “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Señala la STS 4 de marzo de 1999 (Sala Tercera, Sección Tercera): “El valor justicia como esencialmente superior, irradia con fuerza sobre las fuentes del Derecho. Por ello está presente en la creación de normas legales (en la actividad legislativa) y en la creación de disposiciones administrativas (reglamentos) y se encuentra también en las fuentes no escritas (costumbre y principios generales del derecho). La ley y el Reglamento nacen de lo que se constata como justo, porque reciben del valor superior de justicia su savia y su esencia”.

La Constitución Española de 1978 en su art. 132.1) establece que: “La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación”.

Conforme establece el art. 79.2 de la LBRL “los bienes de las entidades locales son de dominio público o patrimoniales”, sin incluir en el citado artículo a los

bienes comunales; bienes que, por otra parte, considera la Ley en el artículo siguiente, como inalienables, inembargables e imprescriptibles. De ello se deduce que la titularidad de los bienes comunales no pertenece a los ayuntamientos sino al común de los vecinos, a quienes corresponde su aprovechamiento. Así lo establece la STS de 14 de noviembre de 1995 que considera a los comunales como una categoría análoga al dominio público; “son -dice la Sentencia- sin embargo de titularidad de los vecinos, y frente a los propios (titularidad municipal) o a los de dominio público (afectados a un uso o servicio público), los bienes comunales están afectos al uso y aprovechamiento vecinal”.

A tenor de lo establecido en el art. 75.1 y 2 del Texto Refundido de Régimen Local el aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de los bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u Ordenanza local al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica.

Únicamente se exige en estas normas para tener derecho al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales el ser vecino. Y son vecinos, según el art. 15 de la LBRL, los inscritos en el padrón municipal.

En este sentido el art. 103.1 RBEL dice: “El derecho al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, en cualquiera de sus modalidades, corresponderá simultáneamente a los vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad. Los extranjeros domiciliados en el término municipal gozarán también de estos derechos”.

Y el art. 96 del Reglamento antes citado: “La explotación común o el cultivo colectivo implicará el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino”.

Conforme establece el art. 51 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

“1. Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes.”

Así, la STS de 10 julio de 1992 señala que: “Un reglamento, en este caso una Ordenanza, como norma jurídica de carácter general emanada de la Administración colabora con la Ley, complementándola. De ahí

que se distinga entre la norma básica de las cuestiones fundamentales, que siempre corresponden a la ley, y las normas secundarias o reglamentos, necesarias para la puesta en práctica de la Ley. El reglamento, como complemento de la Ley puede explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas e incluso aclarar preceptos de la Ley que sean imprecisos. En definitiva: el reglamento no puede contener mandatos nuevos respecto a la Ley, pero sí debe comprender las reglas precisas que aseguren la puesta en práctica de la Ley. Pero como ya se puntualizó en la Sentencia de esta Sala de fecha 20-5-1992, ello es cosa distinta de que un reglamento sobrepase el modo como ha delimitado la Ley la esfera jurídica de los particulares, definiendo los derechos subjetivos, y los deberes y los requisitos necesarios para ser titulares de aquellos derechos. Esta última cuestión es propia de la Ley, a no sobrepasar por una norma reglamentaria como es una ordenanza local. También se precisó en dicha sentencia que la exigencia suplementaria que establece la Ordenanza local no es conforme a Derecho”.

En el supuesto objeto de este expediente el art. 2º de la Ordenanza que regula el aprovechamiento de los bienes comunales establece unas condiciones, en concreto la de ser natural de la localidad, y es por no ser natural de la misma por lo que la persona que presenta la queja resulta excluida de los aprovechamientos comunales. Esta condición no está prevista como tal en la Ley que alude a la condición de vecino [art. 18.1 c) LBRL] aunque el art. 75.4 TRRL se refiere a la posibilidad de exigir determinadas condiciones de vinculación o arraigo según costumbre local, siempre que tales condiciones y la cuantía máxima de los lotes sean fijadas en ordenanzas especiales.

En la ya mencionada STS de 20 de mayo de 1992 se dice al respecto:

“El problema planteado en el caso de autos revierte a cómo se entiendan dos cuestiones de carácter general, de notable interés respecto su interpretación en nuestro ordenamiento jurídico. De una parte es preciso estudiar si los reglamentos ejecutivos de desarrollo de la ley pueden exigir nuevos requisitos para el ejercicio de los derechos subjetivos reconocidos por el texto legal. De otra parte si las normas municipales pueden hacer una regulación *praeter legem*, no contraviniendo las leyes, pero sí ampliando su normatividad en desarrollo de la autonomía municipal.

Pues bien respecto al primero de los problemas antes apuntados, entiende la Sala que la cuestión de la jerarquía normativa a que se refieren tanto las partes como la sentencia apelada no se plantea en el caso de autos, pues nadie discute la sumisión de los reglamentos y las ordenanzas locales a las leyes estatales o de la Comunidad Autónoma según las respectivas competencias.

Por tanto, el problema planteado no es en realidad el de jerarquía normativa sino el de la ordinalidad del

reglamento, es decir, si un reglamento de desarrollo de la Ley, como lo es la Ordenanza local, puede incorporar nuevas reglas de derecho al ordenamiento. A este respecto debe entenderse que efectivamente pueden añadirse dichas reglas en el sentido de aclarar, desarrollar y concretar los preceptos legales, dictar normas de procedimiento y regular la organización, cuestiones todas ellas que forman parte del contenido de los reglamentos e indirectamente inciden en los derechos y deberes de los ciudadanos, en lo que pueden hacer, incluso condicionándolos.

Pero ello es cosa distinta a que sobrepasen el modo como ha delimitado la Ley la esfera jurídica de los particulares, definiendo los derechos subjetivos y los deberes y los requisitos necesarios para ser titulares de aquellos derechos. Esta última es una cuestión propia de la Ley, a no sobrepasar por una norma reglamentaria como lo es la Ordenanza local”.

En definitiva, una Ordenanza no puede introducir nuevos requisitos no previstos en la Ley, ya que entonces infringiría el marco legal de los bienes comunales sin que pueda imponer a los vecinos nuevos condicionamientos restrictivos de su derecho patrimonial.

Y no resulta razonable, a juicio de esta Institución, además de ser contrario, a nuestro modo de ver, al principio de justicia proclamado en la Constitución, exigir la condición de nacer en la localidad para acceder al aprovechamiento de los bienes comunales, condición que discrimina a los vecinos que no lo sean y que excluye a los extranjeros domiciliados en el término municipal que tienen reconocido dicho derecho en el art. 103.1 RBEL.

No obstante, debemos hacer notar que la STSJ de Castilla y León con sede en Burgos de 10 de junio de 2005 al analizar un supuesto muy parecido al que hoy es objeto de este expediente de queja concluye “que el Tribunal Constitucional reconoce la posibilidad de establecer otras condiciones distintas de la mera residencia en la localidad, permitiendo la exigencia de un especial arraigo. El aquí recurrente no cumple con el requisito de descendencia; ni cumple con el requisito de que sus ascendientes hubiesen obtenido los aprovechamientos”.

Para esta Institución tal condición, es contraria, principalmente, al principio de justicia, valor esencial que debe informar todo el ordenamiento jurídico además de considerar que estamos más ante una condición de origen o procedencia y no tanto de arraigo en el sentido que señala la Sentencia del Tribunal Constitucional [STC 21-11-1994: “(...) el establecimiento de las condiciones particulares obedece a la necesidad de preservar los aprovechamientos en algunas poblaciones a las personas que real y efectivamente residen en el término con voluntad de permanencia estable y arraigo, evitándose así situaciones de vecindades ficticias que no responden a una auténtica y verdadera integración en la comunidad (...)]. No parece que el hecho de nacer en una localidad

suponga mayor arraigo que no hacerlo, pues dos vecinos pueden llevar treinta años viviendo en la población y estar integrados en la misma, y el hecho de que uno haya nacido en ella, y el otro no, creemos que nada añade a la voluntad personal de permanencia estable y arraigo en el pueblo en cuestión. Por ello se formuló la siguiente sugerencia:

*“Que por parte del Ayuntamiento de Montenegro de Cameros (Soria) se valore la posibilidad de arbitrar los remedios jurídicos previstos al efecto, en orden a adecuar la Ordenanza de aprovechamiento de bienes comunales al ordenamiento jurídico en vigor, y a los valores de justicia e igualdad consagrados constitucionalmente, tomando para ello en consideración las disposiciones y las resoluciones a las que se hace referencia en este texto”.*

El Ayuntamiento de Montenegro de Cameros comunicó a esta Institución que un supuesto similar al planteado en la queja se encontraba pendiente de resolución de un recurso de casación ante el Tribunal Supremo, remitiendo copia de la sentencia recurrida (STSJ Castilla y León de 16 de enero de 2004-) y de la admisión a trámite de dicho recurso.

La sentencia que se recurrió en casación consideraba en su fundamento de derecho quinto que “No puede adicionarse por la Ordenanza la exigencia de ser natural del municipio al bastar la residencia real y efectiva, como el arraigo en el mismo, para ser considerado vecino a efectos del derecho al disfrute del aprovechamiento, lo que se viene a reconocer implícitamente en el Dictamen que obra al folio 11 del expediente, donde se señala que para los no nacidos es preciso que haya ánimo de mantener el arraigo y la vinculación” utilizando una argumentación muy similar a la expuesta en la sugerencia dirigida por esta Institución al citado ayuntamiento.

Sin embargo, recientemente el Ayuntamiento de Montenegro de Cameros nos ha hecho llegar la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en fecha 4 de diciembre de 2007 que razona en el sentido de considerar: “[...] que sin duda la vinculación, el arraigo y la permanencia son exigencias perfectamente lícitas y ninguna lo es más en el sentido de la norma cuando menciona la vinculación, que la relativa al nacimiento en el lugar, a la que se yuxtaponen por lo que se refiere al arraigo o permanencia la vecindad y la residencia continuada. En su conjunto, sin que se pueda prescindir de ninguna, garantizan la permanencia de los bienes en el común, y que los beneficios que los mismos producen repercutan de modo directo en quienes permanecen en el municipio [...]. En consecuencia se estima el recurso, declarando la sentencia de instancia nula y sin ningún valor ni efecto en el particular que afirmó que la Ordenanza no podía incluir esa exigencia para el disfrute del aprovechamiento de los bienes comunales de ser natural de la localidad que es conforme a derecho”.

Nada se puede añadir a una sentencia que es clara en su tenor literal y contraria a los postulados que habíamos defendido en nuestra sugerencia y que se plasmaban en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia citada. Únicamente añadir algunas reflexiones como anticipo a la investigación de oficio que sobre bienes comunales hemos anunciado y en justificación de la elección del tema que se ha efectuado.

Destacar, en primer lugar, la conflictividad jurídica que suscita la cuestión, de la que es un claro ejemplo el expediente analizado, en el que además de nuestra sugerencia existen dos sentencias radicalmente opuestas, con argumentos jurídicos suficientes, creemos en apoyo de las distintas soluciones pretendidas.

Un antiguo dictamen del Consejo de Estado de 7 de octubre de 1965 señala: “Las Ordenanzas, no obstante su carácter, atribuido por la ley, de sistematización de normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, no se conciben limitadas en sí mismas, esto es, petrificadas, inalterables, sino que por el contrario podrán ser adaptadas a las transformaciones de la vida comunal” y otro dictamen de junio de 1967 de esta misma Institución afirma que se debe extremar la moderación y la prudencia para establecer la regulación que mejor sirva a los vecinos en el presente y en el futuro. Debemos pensar en el futuro de nuestras zonas rurales; es una realidad que se están despoblando, cada vez viven en ellas menos personas jóvenes y nacen menos niños. Montenegro de Cameros tenía 328 habitantes en el año 1960, ahora sólo tiene 100, y de ellos algunos no son hijos del pueblo, de lo contrario no se habría planteado ni el litigio ni la queja.

Ello puede suponer que, en unos años, el patrimonio comunal se concentre en unas pocas manos; sólo unos pocos reunirán los requisitos que la Ordenanza establece y, esos pocos, quizá no puedan aprovechar la totalidad de los bienes comunales, lo que puede traer aparejado el abandono o la defectuosa explotación de los bienes que se trataba de proteger.

Además, la imposibilidad de acceder a estos aprovechamientos, ni aún después de muchos años de vivir y trabajar en la localidad, desmotivará, sin duda, los nuevos empadronamientos y, por tanto, la posibilidad de incrementos de población, creación de pequeñas empresas, creación de puestos de trabajo, instalación de nuevos servicios, etc. Todas estas circunstancias merecen la atención de la Institución y la de los poderes públicos implicados en la regulación de dichos aprovechamientos.

## 2.2. Servicios municipales

Los problemas que se plantean tienen que ver con la carencia de determinados servicios públicos, sobre todo en municipios pequeños y en entidades locales menores; o bien con las irregularidades en la prestación de los mismos, cortes en el suministro de agua, problemas en el

alumbrado público, falta de frecuencia en la recogida de residuos o en la limpieza viaria, etc.

Se ha mantenido, respecto del año 2006, el número de quejas presentadas en materia de servicios municipales, tramitándose un total de 104 expedientes. Los ciudadanos reclaman a sus administraciones más cercanas mayores y mejores servicios públicos, lo que choca con las dificultades económicas de la mayoría de los entes locales, circunstancia ésta que se destaca año tras año en los Informes de la Institución. En otros casos el problema deriva de la prestación del servicio por la entidad local menor, sin acuerdo de delegación de competencias o sin haber firmado el correspondiente convenio.

La mayoría de las reclamaciones se refieren al abastecimiento de agua potable, las cuales suponen más de un veinticinco por ciento del total de las presentadas en este apartado.

Se han dictado 93 resoluciones en materia de servicios públicos que prestan las administraciones locales. La mayoría de las resoluciones (un total de 24) se refieren al servicio de abastecimiento de agua, 15 hacen referencia a la pavimentación de vías públicas, 14 a limpieza viaria y recogida de residuos urbanos y el resto a otros servicios municipales como alumbrado público, jardines, parques, instalaciones deportivas, etc.

En general se ha constatado un incremento en el nivel de respuesta de las administraciones a la primera petición de información, aunque este dato se encuentra en relación con la complejidad del informe solicitado. En la medida de las posibilidades de la Institución se intenta dar rápida respuesta a los ciudadanos una vez recibida la información de la administración y ello porque en esta área en concreto las cuestiones que se someten a nuestra consideración son problemas puntuales, pero que al referirse a servicios básicos -alumbrado público, abastecimiento de agua, recogida de residuos o limpieza viaria, etc.-, suponen una alteración de la vida diaria de los reclamantes.

De las noventa y tres resoluciones dictadas en esta materia cuarenta y nueve fueron aceptadas total o parcialmente, nueve rechazadas, y en el resto no existe respuesta a nuestra resolución a la fecha de cierre de este Informe.

En este apartado en concreto interesa resaltar que son numerosas las quejas que se resuelven durante la tramitación del expediente, sobre todo las relativas a deficiencias en la pavimentación, el alumbrado público, el abastecimiento de agua potable y otros servicios. Sería muy conveniente que las administraciones locales mejoraran sus niveles de atención y respuesta a los problemas de los ciudadanos, de manera que no se vean obligados a acudir a múltiples instancias para hacer valer sus derechos, en una especie de “peregrinaje” de administraciones, pues en ocasiones constatamos que acuden

a su ayuntamiento, a la diputación provincial o a otras administraciones y sólo tras no obtener resultados en aquellas, presentan la reclamación en esta Institución.

### 2.2.1. Alumbrado público

#### 2.2.1.1. Carencia

En el expediente **Q/2553/06** se aludía a la falta de alumbrado público en una calle en la localidad de Frómista (Palencia).

Solicitada información a dicho Ayuntamiento nos indica que se trata de una calle en la que no hay ninguna casa y que están esperando a que se urbanice la zona para planificar la instalación de la iluminación.

Recordamos a la entidad local que el servicio de alumbrado público, de conformidad con el art. 20 1.º de la Ley 1/98, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León y con el art. 26.1 de la LBRL, es un servicio público mínimo. Por otra parte, el art. 18.1 g) de la LBRL establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Es cierto que el ayuntamiento es el que debe decidir la ubicación de los puntos de luz, el aumento o la supresión de los mismos; esta potestad es discrecional, pero nunca debe ser arbitraria, de ahí la necesidad de fundamentar la carencia de este servicio público mínimo en la zona a la que hacemos referencia.

El informe alude a la carencia de recursos económicos y a las dificultades que encuentra el ayuntamiento a la hora de constituir servidumbres sobre las fachadas; quizá la solución sea la colocación de farolas de pie en la vía pública, para lo cual puede el Ayuntamiento, no sólo solicitar las ayudas a este fin establecidas por parte de la Diputación Provincial de Palencia, sino también las ayudas que cada año convoca la Junta de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside, se valore la posibilidad de dotar a la C/ [...] de su localidad de un servicio de alumbrado público suficiente para las necesidades de la población, haciendo uso para ello de los medios y ayudas de que dispone de conformidad con los términos de la presente resolución”.*

El Ayuntamiento de Frómista (Palencia) aceptó nuestra resolución.

#### 2.2.1.2. Irregularidad

El expediente **Q/1077/07** aludía a la existencia de deficiencias en la prestación del servicio de alumbrado público en la localidad de Sobrado (León).

Se indica por la entidad local que, en términos generales, el Ayuntamiento tiene contratado un servicio de mantenimiento y reparación del alumbrado público de todas las localidades del municipio y puede ocurrir que en un momento puntual, sea por una tormenta u otra causa similar, no se reponga inmediatamente, pero en otro caso, se lleva a cabo de forma inmediata.

La continuidad en la prestación es una de las notas que caracterizan a cualquier servicio público. Esta continuidad se traduce, desde la perspectiva del usuario, en su derecho a la regularidad y calidad de las prestaciones.

Esta continuidad y calidad en la prestación del servicio es la que al parecer no se cumple en todo momento en la localidad de Sobrado (en la queja se alude a todo el término municipal, incluidas las diversas pedanías) ya que, según señalan los reclamantes, los focos que se funden no son repuestos con la suficiente rapidez por parte del Ayuntamiento, por lo que si esto es así hay que entender que el servicio no se presta o la prestación es muy defectuosa, cuestión que esa administración debe controlar.

Se alude además en la reclamación a la situación de alguno de los puntos de luz ubicados en propiedades particulares. A esta cuestión no se da respuesta por la administración en el informe remitido y ello pese a haber sido requerida expresamente para ello.

Se recordó al Ayuntamiento que el alumbrado público debe afectar a todos los espacios de uso público (calles, caminos, plazas, zonas verdes, etc.), sin que pueda considerarse como público el alumbrado que beneficie exclusivamente a un particular. Por ello debe el Ayuntamiento intentar, si esta situación se produce, corregir la misma, ya que lógicamente dificulta las labores de mantenimiento y reposición el hecho de que las farolas estén ubicadas en el interior de propiedades particulares, por la imposibilidad de acceder a las mismas sin contar con el consentimiento de los propietarios.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se articulen los mecanismos necesarios para garantizar la calidad en la prestación del servicio de alumbrado público, efectuando en la red las reparaciones y modificaciones que sean necesarias para corregir las posibles deficiencias denunciadas en la queja”.*

El Ayuntamiento de Sobrado (León) no dio respuesta a la resolución.

### 2.2.2. Servicios funerarios

#### 2.2.2.1. Organización de cementerios

En el expediente **Q/1340/07** se denunciaba la existencia de dificultades para acceder al cementerio de la localidad de Vilorio de la Jurisdicción (León), dado que

permanece cerrado y las llaves se encuentran en la casa del Alcalde pedáneo, lo que imposibilita acudir libremente a dicho cementerio.

Se solicitó información a la Junta vecinal que corroboró lo manifestado en la reclamación, esto es que el cementerio aparece habitualmente cerrado, añadiendo no obstante que no existe limitación para el acceso a este recinto, ya que las llaves se encuentran a disposición de los vecinos en la casa del Alcalde pedáneo, aunque en fechas especiales permanece abierto toda la jornada.

Recordamos a la Junta vecinal que los cementerios municipales son considerados por la legislación vigente bienes de uso público afectos a un servicio público (art. 4 RBEL). El art. 3.4 i) del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria y mortuoria de Castilla y León, dispone que corresponde a los ayuntamientos la organización y administración de los cementerios de titularidad municipal, añadiendo el art. 41.2 del mismo texto legal que los titulares de los cementerios serán responsables de la organización, distribución y administración de los mismos, así como de su cuidado, limpieza, mantenimiento y vigilancia del cumplimiento de los derechos y deberes de los propietarios y de quienes detentan cualquier otro tipo de derechos sobre las fosas y nichos.

Por lo tanto, es un deber del titular del cementerio la organización y administración del mismo, organización que habitualmente se plasma en unos horarios de apertura al público, de manera que las personas que deseen acercarse al cementerio, no sólo los vecinos, puedan conocer con antelación los momentos en que el mismo se encuentra abierto.

En el caso analizado parece que el cementerio se encuentra habitualmente cerrado, con las llaves a disposición de los vecinos en casa del presidente de la Junta vecinal, si bien se pone de manifiesto que en fechas señaladas, como las cercanas al día de Todos los Santos, el cementerio se abre todo el día. Tal circunstancia creemos que está limitando el acceso a un recinto público, pues dicho acceso está condicionado al hecho de que el Alcalde pedáneo se encuentre en su domicilio, cosa que una persona que se desplaza, por ejemplo, desde otra localidad, no tiene posibilidades de conocer con anticipación.

Resultaría más conveniente el establecimiento de un horario de apertura en unos días y horas determinados, salvo enterramientos u otras circunstancias excepcionales, horario al que debe darse la máxima difusión posible y que desde luego debe aparecer expuesto en la entrada del recinto funerario, lo que sin duda facilitará una utilización más acorde con su naturaleza de bien de dominio público, y más íntima, sin “condicionantes” externos, para la generalidad de los ciudadanos.

Por ello se consideró conveniente formular la siguiente sugerencia:

*“Que por parte de la Entidad local que usted preside se valore la posibilidad de fijar un horario de apertura y cierre del recinto del cementerio de su localidad, con el fin de facilitar su uso por la generalidad de los ciudadanos”.*

La Junta Vecinal de Viloria de la Jurisdicción (León), a la fecha de cierre de este informe, no había dado respuesta a la sugerencia formulada.

#### **2.2.2.2. Limpieza y mantenimiento de cementerios**

En el expediente **Q/1546/07** se denunciaba la existencia de ciertas deficiencias en el cementerio de la localidad de Cañizal (Zamora). En concreto se manifestaba que en el mismo se habían realizado labores de consolidación de sepulturas, limpieza y acondicionamiento, pero dichas labores no habían afectado a todas las zonas, quedando algunas sepulturas excluidas de dichos trabajos.

Solicitada información al Ayuntamiento, éste nos indica que todos los años se llevan a cabo labores de mantenimiento, conservación, reparación y limpieza del cementerio municipal, y que la razón de no realizar estas tareas en la zona donde se ubica una concreta sepultura es que existen desavenencias con la familia titular de la misma.

El art. 25.2 j) de la LBRL establece como competencia de los ayuntamientos los cementerios y los servicios funerarios. También el art. 20 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León (Ley 1/1998, de 4 de junio), al aludir a las competencias municipales, señala en el punto s) que entre ellas se encuentran los cementerios y los servicios funerarios.

En anteriores resoluciones esta Institución ha afirmado, en la línea de la jurisprudencia mayoritaria, que la posibilidad de la existencia de las llamadas “concesiones a perpetuidad” del lugar del enterramiento no es más que un mecanismo jurídico en virtud del cual se permite al titular del mismo conservar los restos de sus familiares en el lugar donde se entierran por un periodo de tiempo más o menos largo, pero en todo caso no es una transmisión de la propiedad en el sentido civil ya que, conforme establece el art. 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, los cementerios son bienes de dominio público afectos a un servicio público, por lo que no puede existir en ellos ningún tipo de enclave privado, derecho de dominio o propiedad de sepultura alguna. La certeza de que estamos ante un bien de dominio público afectado a un servicio público hace que no sean posibles desde la perspectiva del particular más derechos que los de aprovechamiento administrativo (Cfr. STSJ Asturias de 30 de julio de 2004).

El art. 41 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria y mortuoria de Castilla y León, señala que los titulares de los cementerios, en este caso el Ayuntamiento de Cañizal, son los

responsables de la organización, distribución y administración de los mismos, así como de su cuidado, limpieza, mantenimiento y vigilancia del cumplimiento de los derechos y deberes de los propietarios y de los que detentan otro tipo de derechos sobre las fosas y nichos.

Esto supone que el ayuntamiento tiene una serie de obligaciones respecto del servicio público que por ley atiende, y una de ellas es mantener la cosa objeto de la concesión, sin que los titulares de los derechos funerarios puedan oponerse a que se realicen las obras de limpieza y mantenimiento que la misma requiere.

Dicho con otras palabras, el ayuntamiento es el titular del servicio público y es titular del cementerio, bien de dominio público, luego nadie le puede impedir realizar las actuaciones de conservación y mantenimiento, es más, creemos que su obligación es permitir el uso normal de las sepulturas, puesto que para ello fueron cedidas u otorgadas, y ese uso normal no puede producirse si no es posible el acceso a determinadas sepulturas por el deterioro que las mismas presentan o por la suciedad que en algunas zonas se acumula.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside y en adelante, en aras de la prestación de los servicios públicos en condiciones de igualdad, se realicen por parte de los operarios municipales, o de las personas contratadas por el ayuntamiento, las labores de limpieza, conservación y mantenimiento en la totalidad del cementerio municipal y en especial de las sepulturas a las que se hace referencia en esta resolución”.*

El Ayuntamiento de Cañizal (Zamora) aceptó nuestra resolución.

### **2.2.3. Recogida de residuos**

#### **2.2.3.1. Carencia**

En el expediente **Q/1122/06** se ponían de manifiesto las deficiencias del servicio de recogida de residuos que se presta en la localidad de Fontoria de la Cepeda (León) como consecuencia de la carencia de contenedores de recogida selectiva de vidrio y cartón.

Solicitada información a la Mancomunidad de Municipios de La Cepeda se reconocen en el informe las carencias del servicio, en especial en cuanto a la recogida selectiva. A la vista de lo manifestado, recordamos a la mancomunidad que el art. 25.2 1) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como la Ley 1/98, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León -art. 20.1 m- atribuye a los ayuntamientos lo relativo a los servicios de limpieza viaria y tratamiento de residuos, y el siguiente, el art. 26.1 de la LBRL, incluye como servicios obligatorios en todos los municipios el de recogida de residuos y para los superiores a 5000 habitantes, además, el de su

tratamiento, para finalmente el art. 86.3 LBRL declarar a favor de estos el servicio esencial de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; normativa que se concreta con las previsiones contenidas en la Ley 10/98, de 21 de abril, de Residuos, especialmente en lo que se refiere a competencias municipales -art. 4.3- y régimen sancionador- art. 20-.

Además, los arts. 44 LBRL y 29 y ss LRL Castilla y León reconocen a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia, como ocurre en este caso.

Nos encontramos ante un servicio público obligatorio para los municipios y esencial para la comunidad cuya prestación pueden exigirla los vecinos y, para cuya regulación y organización, las entidades locales tienen plena potestad pero, claro, siempre intentando la mejor satisfacción del interés general y a la luz de la Estrategia General de Residuos -Decreto 18/2005, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Plan Regional de ámbito sectorial de residuos urbanos y de residuos de envases de Castilla y León- que contempla para todo el territorio regional los objetivos de prevención y minimización de residuos y el establecimiento en todo el territorio de la Comunidad de sistemas de gestión de residuos de envases bajo unos criterios de calidad que sean ambientalmente seguros y técnica y económicamente viables, fomentando la reutilización y el reciclaje.

En idéntico sentido la Ley estatal 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, ya disponía en su art. 9.1 que las entidades locales se comprometerían a realizar la recogida selectiva de los residuos de envases y envases usados incluidos en el sistema integrado de gestión de que se trate y a su transporte hasta los centros de separación y clasificación o, en su caso, directamente a los de reciclado y valorización.

En esta tarea es esencial la participación de todas las Administraciones públicas, pero en especial de las que prestan directamente ese servicio al ciudadano y, en ese sentido, consideramos que es la mancomunidad, en contacto con los ayuntamientos respectivos, la que debe intentar cohesionar el interés general con el particular de los usuarios del servicio a la hora de elegir no sólo la ubicación de los contenedores, sino el número y clase de éstos, intentando, en la medida de lo posible, que sean suficientes para las necesidades del núcleo en el que se ubican y para satisfacer las demandas de los usuarios lo cual, a la vista de la queja presentada, no se cumple en la localidad de Fontoria de la Cepeda ya que no existe el servicio de recogida selectiva de vidrio y papel que los ciudadanos demandan.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Mancomunidad que VI preside, se adopten cuantas medidas resulten precisas para garantizar la adecuada prestación del servicio*

*de recogida de residuos urbanos, facilitando la recogida selectiva en todas las localidades pertenecientes a esa Mancomunidad”.*

La Mancomunidad de Municipios de La Cepeda (León) aceptó nuestra resolución.

### 2.2.3.2. Irregularidad

En cuanto a la existencia de irregularidades en la prestación del servicio de recogida de residuos, se pueden diferenciar dos tipos de cuestiones que plantean los ciudadanos: la primera, tiene que ver con la ubicación de los contenedores, cercanos a las viviendas o en lugares inadecuados y, la segunda, se deriva de la poca frecuencia del servicio lo que motiva que los residuos se mantengan varios días en los dispositivos de recogida.

En los expedientes **Q/1053/07**, **Q/2438/06** y **Q/2558/06** se abordaron los problemas que la ubicación de los contenedores en lugares cercanos a viviendas habitadas suponen para los ciudadanos que viven en ellas. El expediente **Q/1846/06** ponía de manifiesto la inadecuada ubicación de contenedores en una calle de Salamanca, ya que se situaban muy cercanos a las ventanas y, además, se depositaban en ellos los residuos de un Centro de día para la Tercera Edad, lo que a juicio del reclamante incumplía la Ordenanza municipal.

Solicitada la información correspondiente al Ayuntamiento, nos comunica que los problemas se derivan de que un contenedor es desplazado desde su ubicación normal hasta otra calle, justo enfrente de las viviendas de los ciudadanos que presentan la reclamación, si bien nos indica que tal situación no volverá a producirse ya que se va a proceder a implantar un sistema de recogida de residuos por carga lateral, lo que disminuirá el número de contenedores por su mayor capacidad e impedirá a su vez que los mismos sean desplazados.

Del estudio de la documentación obrante en el expediente se deduce que la ubicación de los contenedores en esta zona responde al sistema general de ubicación de contenedores en el municipio de Salamanca. Por otro lado, los movimientos de los contenedores han sido consecuencia de la actuación de los vecinos o vianantes, no de los servicios municipales.

En todo caso, el Ayuntamiento espera que los problemas planteados en la queja se minimicen por la próxima implantación de la recogida de basuras por carga lateral. Sin embargo, desde esta Institución se recomendó que, hasta ese momento, se extremen la vigilancia y control en la zona, así como que se dificulte la posibilidad de desplazar los contenedores fuera de la zona destinada a su ubicación, quizá con la colocación de algún sistema de barrera y que se controlen especialmente los horarios de depósito de los residuos de los grandes productores, como es el caso del Centro de Día.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se adopten cuantas medidas resulten precisas para garantizar tanto la adecuada utilización de los contenedores destinados a almacenamiento de residuos sólidos por parte de los ciudadanos como, en su caso, el cumplimiento de los horarios y el adecuado estado de conservación de las condiciones de salubridad de los mismos, especialmente en los lugares donde existan denuncias de los ciudadanos al respecto y, en cualquier caso en la vía objeto de este expediente”.*

El Ayuntamiento de Salamanca aceptó esta resolución.

En el expediente **Q/2008/06** se denunciaba la existencia de numerosas deficiencias derivadas de la falta de frecuencia en la recogida de los residuos sólidos urbanos en la localidad de Yeres, perteneciente al municipio de Puente de Domingo Flórez (León).

Solicitada la información oportuna, el Ayuntamiento reconoce en parte estas deficiencias, si bien considera que su solución está próxima como consecuencia de la suscripción de un nuevo contrato con la empresa que realiza este servicio público en la localidad.

Tras recordar al Ayuntamiento la normativa que resulta de aplicación y a la que ya hemos hecho alusión en los párrafos anteriores, se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se adopten cuantas medidas resulten precisas para garantizar la adecuada prestación del servicio de recogida de residuos urbanos en la localidad de Yeres, perteneciente a su Municipio, incrementando el número de contenedores o la frecuencia en su recogida, y controlando la correcta utilización de los dispositivos por parte de los ciudadanos así como el adecuado estado de conservación de los contenedores y de los lugares donde se ubican.*

*Que se valore la posibilidad de regular este servicio público mediante Ordenanza, caso que no se haya hecho, dándole a la misma la difusión necesaria”.*

El Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez (León) no contestó a nuestra resolución.

### 2.2.4. Limpieza viaria

#### 2.2.4.1. Carencia

En el expediente **Q/1254/06** se denunciaba la situación de abandono en que se encontraba una calle en el paraje El Soto de la localidad de Piedrahita (Ávila). Según manifestaciones del autor de la queja, los servicios municipales de limpieza no realizan la misma en dicha calle, dificultando así el acceso a la vivienda del reclamante.



Se remitió informe en el cual se hacía constar que la calle en cuestión estaba en las mismas condiciones que las demás y que en el paraje señalado la limpieza se realiza dos veces al mes.

El servicio de limpieza viaria es, conforme señala el art. 26.1 a) LBRL, un servicio público mínimo -los municipios por sí o asociados deberán prestar el servicio de limpieza viaria-.

El art. 20 m) de la Ley 1/98, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, atribuye a los municipios de esta Comunidad Autónoma competencia en materia de servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos.

En el caso analizado el servicio parece que se viene prestando pero no con la calidad y frecuencia que sería deseable, y es esa falta de frecuencia la que probablemente ha provocado la acumulación de residuos en el acceso a la finca particular a la que alude el informe municipal. Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside se articulen los mecanismos legalmente establecidos para que se preste en el paraje denominado [...], de su localidad un servicio público de limpieza viaria adecuado a las necesidades de la población, haciendo uso si fuera necesario de los medios y ayudas de que dispone de conformidad con lo establecido en la presente Resolución”.*

El Ayuntamiento de Piedrahita (Ávila) aceptó dicha resolución.

#### 2.2.4.2. Irregularidad

En el expediente **Q/2062/06** se aludía a las deficiencias que presentaba, en cuanto a la limpieza, la Plaza de Abilio Calderón de Palencia. Según manifestaciones del autor de la queja, durante las fiestas de San Antolín se instalaron numerosas casetas de comida y bebida y, en el momento en el que las casetas se han retirado, se han comprobado las deficientes condiciones higiénico-sanitarias de la mencionada plaza, en la que se aprecia la existencia de grasa, restos orgánicos, etc.

Se solicitó informe a dicho Ayuntamiento que, entre otras cosas, puntualizó:

*«El Ayuntamiento de Palencia, con motivo de la celebración de las Fiestas y Fiestas de San Antolín, organizó, como en ejercicios anteriores un programa denominado “De tapas por Palencia”, en colaboración con los establecimientos de hostelería de la Ciudad.*

*Entre las normas de “salud, consumo y venta”, que se recogen en el punto 7 de las bases, se halla la siguiente “Instalación de cubos de basura o recipientes para echar desperdicios, impidiendo que caigan al suelo de los entornos de la caseta o en la vía pública. Cada mostrador deberá proceder dos veces al día a la limpieza del entorno que ocupe la instalación”.*

*A su vez, la Asociación de Empresarios de Hostelería de Palencia, formalizó con fecha 23 de agosto de 2006 contrato con la empresa Servicios Integrales de Limpieza EGA SL, en virtud del cual EGA SL debía proceder a “la limpieza íntegra de los aledaños o zonas de influencia en las que se ubiquen los ‘casetos’ de hostelería y estén instaladas en su conjunto formado por varios o de forma individual o separada.”*

*En la Plaza Abilio Calderón se instalaron ocho casetas, a una de las cuales se le cayó la freidora en los primeros días de las ferias, afectando al suelo de la misma.*

*Concluidas las Fiestas, y comprobado el estado de la Plaza Abilio Calderón, se dieron las pertinentes instrucciones verbales para que la Asociación de Hosteleros de Palencia ordenase a la empresa EGA SL las obras de limpieza pertinentes para dejar el suelo de la Plaza en su estado original. Nos consta que por EGA SL se ha procedido a la limpieza, pero sin el necesario éxito.*

*Así las cosas, y tras girarse visita de inspección [...] se emite informe analizando el estado actual de la Plaza Abilio Calderón, poniendo de manifiesto las deficiencias constatadas y señalando las actuaciones que sería preciso acometer para resolver el problema».*

Debe de partirse de que el Ayuntamiento tiene la obligación de garantizar unos niveles concretos en la prestación del servicio de limpieza viaria máxime cuando estamos hablando de servicios públicos mínimos susceptibles de ser exigidos judicialmente por los ciudadanos.

Por tanto, procede requerir al concesionario, a la asociación que organizaba el evento o a la empresa contratada por ésta para la limpieza para que resuelvan los problemas detectados en esta plaza, o bien realizar la limpieza directamente a costa del responsable; sólo así la entidad local estará garantizando a los ciudadanos una prestación de los servicios públicos satisfactoria y adecuada al interés general.

A la vista de lo expuesto se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que V.I. preside se garantice la limpieza adecuada de la Plaza de Abilio Calderón de su localidad, vigilando las labores de limpieza que en ella se realicen por terceros o efectuando éstas subsidiariamente, garantizando así la calidad en la prestación de este servicio público”.*

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Palencia.

#### 2.2.5. Abastecimiento domiciliario de agua potable

Ante esta Institución los ciudadanos plantean numerosos problemas en torno al servicio de abastecimiento de agua potable. El número más importante de quejas en materia de servicios municipales se refiere al

abastecimiento de agua y ello es lógico, ya que se trata de un servicio que afecta a la totalidad de los ciudadanos y en el que aparecen implicadas diferentes administraciones, lo que genera una abundante conflictividad jurídica que se refleja en el incremento de las quejas registradas.

El servicio público de abastecimiento de agua potable ha gozado desde siempre y goza de una consideración preeminente en nuestro ordenamiento jurídico y ello es, probablemente, la lógica consecuencia de la importancia que el agua tiene para el simple desarrollo de la vida. Además de los problemas que la sequía está suponiendo para mantener la cantidad de agua de consumo que cada vez en mayor medida se demanda por los ciudadanos, las aguas para abastecimiento de población tienen una exigencias de calidad y garantía sanitaria cuyo cumplimiento y control genera numerosas quejas.

Por último, la consideración del abastecimiento de agua como servicio público plantea numerosos problemas en torno a la determinación de las competencias locales, entre ayuntamientos y juntas vecinales por ejemplo, problemas en cuanto a la elección de la forma de gestión del servicio y, finalmente, la repercusión al usuario de los costes del mismo, cuestión que se aborda en otro apartado de este Informe.

#### 2.2.5.1. Carencia

En el expediente **Q/77/07** se denunciaba la carencia del servicio de abastecimiento de agua potable en varias viviendas y en el cementerio de la localidad de Castil de Lences (Burgos), pese a que dicho servicio había sido solicitado en numerosas ocasiones a la Junta vecinal. Tras solicitar la información oportuna, la Junta vecinal nos remite informe en el que indica que el trazado debe transcurrir por terrenos privados y que si bien se ha iniciado el expediente expropiatorio, el mismo no ha concluido aún.

A la vista de estos datos recordamos a la Junta vecinal que el servicio de abastecimiento de agua constituye, de conformidad con el art. 20.1 de la Ley 1/98, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, un servicio público obligatorio, con la peculiaridad de que al tratarse del abastecimiento de agua potable alcanza la categoría de “asistencia vital”, servicio que debe prestarse en condiciones de igualdad (art. 14 CE 1978), igualdad que no se produce cuando algún administrado no tiene acceso al servicio, como ocurre en este caso.

El art. 21 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León (LRLCL) considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos en condiciones de calidad adecuada los servicios mínimos establecidos en la LBRL, debiendo realizar la prestación de estos servicios en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan -art. 21.2 LRLCL-, añadiendo el art. 21.4 de la misma norma que

la prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las diputaciones provinciales, así como la coordinación y ayudas de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, la jurisprudencia ha señalado con reiteración que “la falta de habilitación presupuestaria no dispensa a los ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en la Ley de 2 de abril de 1985, existiendo una obligación ineludible de que el ayuntamiento provea, en la forma que sea procedente, al cumplimiento de las obligaciones que la Ley le impone de forma expresa” -Cfr. STSJ Canarias 5 junio 1998-.

En este caso, además, se da la circunstancia de que el proyecto de abastecimiento de agua no sólo dará servicio a algunos vecinos que aún no tienen este suministro, sino también al Cementerio Municipal, debiendo señalarse que el art. 39 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria y mortuoria de Castilla y León, señala entre las instalaciones y dependencias mínimas con las que deben contar todos los cementerios en su punto f) el abastecimiento de agua; cosa que, según se desprende del Informe remitido, no se cumple en esta localidad.

Por lo tanto debe tramitarse el correspondiente expediente de expropiación forzosa en el cual se procederá a fijar el valor indemnizatorio de las limitaciones dominicales que se impongan al propietario de la finca o fincas afectadas. El procedimiento aludido, que parece haber sido iniciado, ya ha sido ratificado por el Ayuntamiento de Poza de la Sal en cumplimiento de lo establecido en el art. 51. 2 y 3 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

Se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Entidad Local que VI preside se culminen los trámites del procedimiento expropiatorio iniciado, al objeto de acometer con la mayor brevedad posible las obras para dotar de abastecimiento de agua al Cementerio de la localidad y a los vecinos de la C/ [...] que aún no cuentan con dicho servicio”.*

La Junta Vecinal de Castil de Lences no dio respuesta a esta resolución.

En los expedientes **Q/2291/06** y **Q/606/07** se abordan supuestos similares. Los reclamantes ponen en conocimiento de la Institución que sus respectivos ayuntamientos han privado a diversos inmuebles del servicio de abastecimiento que venían disfrutando sin que, pese a la solicitud presentada, se haya restablecido dicho servicio.

En el primero de los expedientes mencionados, la privación se produce como consecuencia de las obras de sustitución de la red de distribución de aguas. Solicitada la información pertinente al Ayuntamiento de Castrojeriz

(Burgos) éste nos indica, entre otras cosas, que tras las obras de mejora de la red de distribución se acordó suprimir el servicio a aquellas parcelas que disponían del mismo para fines no domésticos, como el caso de la finca objeto del expediente de queja.

La cuestión jurídica que se dilucidaba era si resultaba posible, sin procedimiento previo, adoptar la decisión administrativa de privar de abastecimiento de agua a una finca por considerar el Ayuntamiento que el suministro se utiliza para fines no domésticos. Para solucionar el problema, en concreto, era preciso partir del hecho de que la finca contaba con abastecimiento de agua hasta las obras de adecuación y mejora de la red de distribución realizadas en 2003, y así lo acredita el reclamante con la presentación del correspondiente recibo y se reconoce de manera implícita en el informe del Ayuntamiento.

Esto pone en evidencia la preexistencia de una situación jurídica, justificada por los propios actos del Ayuntamiento, que puede ser limitada pero, claro está, con una serie de garantías jurídicas.

Pues bien, estas garantías de carácter procedimental son las que no nos consta en este caso que se hayan observado; no existe decisión administrativa de cortar el suministro a dicha finca, falta, igualmente, la justificación jurídico-formal y material para que la decisión sea aceptable jurídicamente, esto es, el acuerdo de inicio de un expediente administrativo -art. 69.1 de la Ley 30/92, LRJAP y PAC-, no existen o, al menos, no consta su existencia en esta Institución, los actos de instrucción necesarios para el conocimiento, determinación y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución y que además amparen su motivación (art. 78 de la Ley 30/92), así como la realización del trámite de audiencia (art. 84 de la Ley 30/92) con la consecuente y congruente terminación mediante la correspondiente resolución administrativa.

Al no existir resolución, tampoco existe notificación del acto administrativo en forma lo que, a juicio de esta Institución, deriva en la ausencia total de procedimiento, y permite afirmar que el acto administrativo incurre en causa de nulidad absoluta prevista en el art. 62.1.e) de la Ley 30/92.

Frente a ello no puede esgrimirse que una supuesta justicia material ampararía el acto administrativo (intento de racionalizar el uso de un recurso tan escaso) pues falta toda apariencia formal y de contenido material, implicada en aquella, que garantice la legalidad del acto.

Tampoco puede invocarse con éxito la Ordenanza de Suministro de Agua, porque es posterior a los hechos analizados. Además, no se trata de una Ordenanza Reguladora del Servicio, sino que es una Ordenanza Fiscal y, en consecuencia, no contiene previsiones relativas al corte del servicio y a la anulación del contrato de suministro. Incluso en ese supuesto, es decir, si la Ordenanza contemplara estas medidas como reacción a las infrac-

ciones que pongan en peligro el funcionamiento del servicio, siempre sería preciso que se observara un procedimiento administrativo en el que se produzca la audiencia del interesado y que evitara la posible indefensión.

Por ello se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación que VI preside se proceda al restablecimiento del servicio de abastecimiento de agua en la finca denominada [...] situada en el nº [...] de la carretera de Hontana en su localidad, valorando la posibilidad de proceder a revisar de oficio los actos llevados a cabo para realizar el corte de dicho suministro por estar incursos en causa de nulidad a que se refiere el art. 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”.*

El Ayuntamiento de Castrojeriz aceptó nuestra resolución.

#### 2.2.5.2. Irregularidad

Las principales irregularidades que se denuncian en relación con el servicio de abastecimiento de agua tienen que ver con la existencia de cortes o falta de presión en el suministro, o bien con problemas de potabilidad en el agua. Así los expedientes **Q/2118/06** (falta de presión y averías en la red), **Q/105/07** y **Q/1496/06** (averías en las acometidas y asunción de gastos de reparación), **Q/811/06** y **Q/2403/06** (cortes del suministro como consecuencia de la presencia de hielo), **Q/2161/06**, **Q/599/07**, **Q/1003/07** y **Q/1318/07** (irregular abastecimiento por falta de presión).

Como ejemplo de las principales problemáticas planteadas en las quejas reseñadas vamos a analizar el expediente **Q/2538/06** en el cual se hace referencia a la existencia de múltiples deficiencias en el suministro de agua potable de la localidad de Berzosa de los Hidalgos (Palencia). Solicitada la información oportuna la Junta vecinal nos remite comunicación haciendo constar las horas en las que se prestaba el servicio y aludiendo a que los problemas en la cantidad de agua se suplen por aportaciones desde el municipio en un camión cisterna. No obstante nos indica también que se están ejecutando obras para suplir las citadas carencias, consistentes en realización de nuevas captaciones y que se han instalado igualmente contadores en todos los domicilios y explotaciones existentes en la localidad para racionalizar la utilización de este recurso.

Tras analizar la información, recordamos a la Junta vecinal que puesto que el servicio de abastecimiento de agua es un servicio mínimo y obligatorio, debe prestarse con regularidad y calidad adecuada. El RD 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, señala en su art. 60.3 un orden de preferencia en lo que se refiere al uso privativo de las aguas.

En concreto: 1ª. Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. 2ª. Regadíos y usos agrarios. 3ª. Usos industriales para producción de energía eléctrica. 4ª. Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores. 5ª. Acuicultura. 6º. Usos recreativos. 7ª. Navegación y transporte acuático. 8ª. Otros aprovechamientos.

En este sentido de la preferencia también ha incidido el TS; así la sentencia de 13-10-1989 señala que, en épocas de sequía, están más que justificadas las medidas de carácter excepcional que pueden adoptar las administraciones públicas para el uso racional de este recurso y que sólo la abundancia del líquido elemento justificaría que el agua potable alcanzara al riego de huertas y jardines y al llenado de piscinas.

No tenemos constancia de que en dicha localidad exista ordenanza reguladora del servicio de abastecimiento de agua aunque, de existir la misma, puede contener un listado de infracciones relativas al uso de este recurso, con las sanciones correspondientes, de modo que se controlen las conductas incívicas que perjudican a un servicio público que la administración local tiene obligación de garantizar.

En cuanto a la calidad de las aguas, recordamos al Ayuntamiento que, conforme a lo dispuesto en el art. 57.1 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, la LBRL, art. 25.2 h), La Ley de Régimen Local de Castilla y León, art. 20.1 l) y m) y la Ley General de Sanidad, las corporaciones locales tendrán responsabilidad, que ejercerán en el marco de las directrices, objetivos y programas del Plan de Salud de Castilla y León, en el control sanitario del abastecimiento de aguas.

El RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, fija los criterios que se deben aplicar a todas aquellas aguas que se utilicen en la industria alimentaria o se suministren a través de redes de distribución públicas o privadas, depósitos o cisternas, considerando necesario, dada la importancia del tema, el establecimiento, a escala nacional, de criterios de calidad del agua de consumo humano.

El art. 4 de dicha norma señala que los municipios son responsables de asegurar que el agua suministrada a través de cualquier red de distribución en su ámbito territorial sea apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor; añadiendo que corresponde a los municipios el autocontrol de la calidad y el control en grifo del agua que consume la población cuando la gestión del abastecimiento lo sea de forma directa. Si la calidad del agua del consumo sufre modificaciones que impliquen, de forma temporal o permanente, que no sea apta para el consumo, el gestor deberá poner en conocimiento de la población dicha situación de incumplimiento, las

medidas correctoras y preventivas previstas, a través de los medios o formas que considere más adecuados y de acuerdo con la autoridad sanitaria, con el fin de evitar cualquier riesgo que afecte a la salud humana.

El art. 7 del RD 140/2003 señala, además, que la dotación de agua deberá ser suficiente para las necesidades higiénico-sanitarias de la población y el desarrollo de la actividad en la zona de abastecimiento (como objetivo mínimo 100 litros por habitante y día). Contiene igualmente la norma previsiones en cuanto al tratamiento de potabilización del agua de consumo humano, diseño de las redes de distribución, controles de calidad en las aguas y frecuencias en los muestreos, etc., incluso con los parámetros de turbidez admisibles, cuestiones que parece que no se cumplen en todo momento en la localidad de Berzosa de los Hidalgos, a la vista de los datos puestos de relieve por los reclamantes.

Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de esa Entidad Local que Ud. preside se proceda a valorar la adopción de medidas, de manera que se garantice en circunstancias de incrementos estacionales de población o de mayor consumo, la igualdad y regularidad en el suministro de agua de consumo humano, regulando si fuera necesario dicho servicio por medio de una ordenanza para prevenir o limitar los comportamientos incívicos.*

*Que, en el supuesto de carecer de medios materiales y personales para ello, solicite la asistencia oportuna de la Excm. Diputación Provincial de Palencia.*

*Que se articulen todos los mecanismos pertinentes para que la calidad del agua destinada a consumo en dicha localidad se ajuste a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, – RD 140/2003, de 7 de febrero-, solicitando, en caso de carencia de medios para ello, la colaboración de la Diputación Provincial de Palencia o de la Junta de Castilla y León”.*

La Junta vecinal de Berzosa de los Hidalgos (Palencia) aceptó esta resolución.

### 2.2.5.3 Organización del servicio

Varias han sido las quejas resueltas en las que se denunciaban deficientes condiciones higiénico sanitarias en el agua de consumo humano y en las que el ayuntamiento reconocía que las juntas vecinales respectivas prestaban el servicio sin convenio ni delegación expresa y, por lo tanto, sin la ayuda económica ni el asesoramiento técnico o sanitario del ayuntamiento.

El expediente **Q/323/07** es un ejemplo claro de esta problemática. En el mismo se denunciaban deficiencias en el servicio de abastecimiento de agua potable en la

localidad de San Feliz de Torío (León); no sólo continuos cortes en el suministro sino también las deficientes condiciones higiénico-sanitarias que presentaba el agua, sin que de ninguna de estas circunstancias se diera información a los usuarios.

Iniciada la investigación oportuna se solicitó informe tanto a la Junta vecinal de San Feliz de Torío como al Ayuntamiento de Garrafe de Torío. Por el Ayuntamiento se hizo constar:

«Primero.- El abastecimiento de agua domiciliar en San Feliz de Torío, como en el resto de las 14 localidades que conforman el Municipio, ha sido una competencia que han venido asumiendo las Juntas Vecinales desde la implantación de este servicio, realizado con o sin ayuda municipal, según cada caso.

Segundo.- El Ayuntamiento ha venido respetando la asunción de esta competencia por todas y cada una de las Juntas Vecinales, tratando de no inmiscuirse en una competencia que “tradicionalmente” venían asumiendo, con independencia de lo que establecía la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley de Régimen Local de Castilla y León. Tenemos conocimiento que en muchos pueblos de la amplia geografía leonesa así se hace también, y son las Juntas Vecinales en su mayor parte las que prestan este servicio.

Tercero.- Este Ayuntamiento no ha realizado delegación expresa de competencia del abastecimiento de agua en las Juntas Vecinales ni ha suscrito Convenio alguno al respecto, ni ha considerado oportuno hacerlo, ya que sería contemplado como una invasión en sus funciones tradicionales.

Cuarto.- En todo caso y siendo conscientes de las dificultades que las Juntas Vecinales tienen para prestar este servicio con todas las garantías, este Ayuntamiento, en Sesión de 9 de marzo de 2006, aprobó la Ordenanza fiscal relativa a la tasa de abastecimiento de agua para aplicar en las localidades en las que la Juntas Vecinales solicitasen que fuese el Ayuntamiento el que prestase este servicio.

Quinto.- El art. 2 de la citada Ordenanza establece: “La presente Ordenanza será de aplicación en todo el término municipal de Garrafe de Torío, a medida que las Juntas Vecinales de cada pueblo lo soliciten por acuerdo de dicha Junta vecinal previa consulta a los vecinos”. Desde la fecha citada el Ayuntamiento ha sumido el abastecimiento de agua de las localidades de Riosequino de Torío y Valderilla de Torío, pero en ningún caso de San Feliz de Torío, ya que no se le ha pedido.

Sexto.- A la luz de lo anterior, cualquier información relativa a los pozos de captación o a los controles sanitarios debe solicitarse directamente a la Junta Vecinal de San Feliz de Torío.

Séptimo.- El Ayuntamiento está abierto a asumir el abastecimiento de agua de San Feliz de Torío o de las

otras localidades, si éstas lo solicitan al Ayuntamiento, pero no a hacerlo de forma impositiva, por el problema de vecindad que se crearía».

Remitió informe igualmente la Junta Vecinal de San Feliz de Torío, en el se hace constar:

“San Feliz de Torío es una localidad perteneciente al Ayuntamiento de Garrafe de Torío que cuenta con un censo, a fecha 10/08/2007, de 192 habitantes.

San Feliz dispone de red de distribución de abastecimiento, a partir del depósito regulador existente en cabecera de red, ubicado en margen de camino agrícola, semienterrado, ejecutado mediante vaso de hormigón armado, con caseta de llaves adosado al mismo, en el que se encuentran ubicadas las llaves de corte de la red de distribución, entrada de agua al depósito y red de vaciado del mismo, así como un clorador eléctrico, que se encuentra fuera de servicio.

No existe señalización de los puntos de captación de los manantiales, tal como indica el art. 7.4 del RD 140/2003, salvo en las tapas de las arquetas, si bien su ubicación es conocida por la población de la localidad. Del mismo modo se puede observar que tampoco existe ningún sistema de protección en las distintas zonas.

En cuanto a las características del agua que se obtiene a partir de las dos tomas en uso, se adjuntan los análisis de los encargados de Sanidad Ambiental de los S.O.F. de León en los que se concluye que el agua no es apta para el consumo, debido al incumplimiento de los parámetros y valores paramétricos referidos a Bacterias Coniformes y Escherichia Coli, fijados en el anexo I del RD 140/2003.

En los propios informes se refleja que las medidas correctoras para eliminar esta anomalía sería la cloración adecuada del agua.

Por tanto, se plantea la instalación de un equipo de control y dosificación automática de cloro a instalar en caseta del depósito regulador de agua potable con el fin de solucionar la contaminación microbiológica existente.

Junto con la instalación del equipo de cloración, será necesaria una previa limpieza del depósito regulador y depósitos de bombeo así como la limpieza de las tuberías de distribución. Sería aconsejable que la Junta Vecinal estableciese un Programa de Mantenimiento de las captaciones, depósitos, equipos de bombeo y red de distribución, a fin de establecer periodos de limpieza y control sobre equipos e instalaciones”.

A este Informe se acompaña material gráfico, fotografías y copia de la Ordenanza reguladora del servicio publicada en el BOP Núm. 191, de 22 de agosto de 1988, así como copia de los últimos resultados de los análisis microbiológicos del agua procedente del abastecimiento de la localidad de San Feliz de Torío realizados por los encargados de Sanidad Ambiental de los SOF de León.

A la vista de lo informado, nos pareció conveniente abordar en primer lugar la cuestión de la competencia en materia de abastecimiento de agua en dicha localidad, pues será la administración local competente la que deba prestar el servicio a los ciudadanos en los términos establecidos en el art. 26 LBRL.

Hemos de partir de una premisa y es que la competencia en materia de abastecimiento de agua potable, en principio, corresponde a los ayuntamientos, como señala la STJ de Castilla la Mancha de 9 de enero de 1999 “el abastecimiento y administración de agua potable domiciliar, y el alcantarillado constituye un servicio público atribuido a la competencia municipal, cuya gestión puede desarrollarse directamente por el propio ayuntamiento o indirectamente mediante concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento, sociedad mercantil o cooperativa -art. 113 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales y 26.1 de la LBRL-”.

En este caso, todas las partes han reconocido que el servicio lo viene prestando la Junta vecinal de San Feliz de Torío, si bien reconoce el Ayuntamiento de Garrafe que no existe acuerdo de delegación expresa como exige el art. 50.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. La delegación requerirá para su efectividad la aceptación de dicha entidad local menor, debiendo especificarse en el acuerdo de delegación las formas de control propias de esta figura que se reserve el ayuntamiento delegante y los medios que ponga a disposición de aquella.

El Ayuntamiento de Garrafe, parece, pretende amparar el ejercicio de la competencia por la Junta vecinal en la Disposición Transitoria 2 de la citada Ley, que señala que las obras y servicios de competencia municipal que se vengán realizando o prestando por las entidades locales menores se considerarán delegadas en éstas, salvo que la junta o la asamblea vecinal acuerde en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley que su gestión o ejercicio se realice por el municipio del que dependan. De no adoptarse el acuerdo mencionado, los ayuntamientos afectados deberán suscribir un convenio con las entidades locales menores en los términos previstos en el art. 69, apartados 2 y 3, de la Ley 1/1998.

Evidentemente, esta disposición por su propia naturaleza transitoria se está refiriendo a obras y servicios que se vinieran realizando antes de la entrada en vigor de la Ley por la entidad local menor sin el acuerdo de delegación expreso que ahora exige la Ley en su art. 50.2 y, en todo caso, incluso en el supuesto de ejercicio por parte de la entidad local menor, se exige por la Ley la suscripción de un nuevo convenio, cosa que en este supuesto nos consta que no se ha producido, de modo que no puede considerarse al Ayuntamiento de Garrafe desvinculado de su legal competencia porque la Junta vecinal, de hecho y sin delegación formal de la competencia o de la gestión, asuma la gestión del abasteci-

miento de agua. Por ello nos dirigimos a dicho Ayuntamiento para recordarle sus deberes legales, adjuntando a dicha comunicación copia de la resolución realizada a la Junta vecinal.

En cuanto a los problemas concretos planteados en la queja, se alude en primer lugar a la deficiente calidad del agua por la posible existencia de problemas en la captación. Respecto a esta cuestión se recordó que, conforme a lo dispuesto en el art. 57.1 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, la LBRL, art. 25.2.h), la Ley de Régimen Local de Castilla y León, art. 20.1.l) y m) y la Ley General de Sanidad, las corporaciones locales tendrán responsabilidad, que ejercerán en el marco de las directrices, objetivos y programas del Plan de Salud de Castilla y León, en el control sanitario del abastecimiento de aguas.

El RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los Criterios Sanitarios de la Calidad del Agua de Consumo Humano, fija los criterios que se deben aplicar a todas aquellas aguas que se utilicen en la industria alimentaria o se suministren a través de redes de distribución públicas o privadas, depósitos o cisternas, considerando necesario, dada la importancia del tema, el establecimiento a escala nacional de criterios de calidad del agua de consumo humano.

El art. 4 de dicha norma señala que los municipios son responsables de asegurar que el agua suministrada a través de cualquier red de distribución en su ámbito territorial sea apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor; añadiendo que corresponde a los municipios el autocontrol de la calidad y el control en grifo del agua que consume la población cuando la gestión del abastecimiento lo sea de forma directa. En todo caso añade el art. 4.2 del RD 140/2003, de 7 de febrero, que cuando la captación o la conducción o el tratamiento o la distribución o el autocontrol del agua de consumo lo realice un gestor o gestores distintos del municipio, éste velará por el cumplimiento de este Real Decreto por parte de los mismos. Por lo tanto, si la gestión o captación del agua la realiza la Junta vecinal, el Ayuntamiento de Garrafe, al menos, deberá controlar que la Junta vecinal realiza los controles sanitarios preceptivos, prestándole la oportuna colaboración.

Resulta importante subrayar que, si la calidad del agua de consumo sufre modificaciones que impliquen de forma temporal o permanente que no sea apta para el consumo, el gestor lo deberá poner en conocimiento de la población, a través de los medios y formas que considere más adecuados y de acuerdo con la autoridad sanitaria, con el fin de evitar cualquier riesgo que afecte a la salud humana.

Se alude igualmente a los problemas en cuanto a la cantidad de agua necesaria para el abastecimiento. El art. 7 del RD 140/2003 señala que la dotación de agua deberá ser suficiente para las necesidades higiénico-sani-

tarias de la población y el desarrollo de la actividad en la zona de abastecimiento (como objetivo mínimo, 100 litros por habitante y día). Contiene igualmente la norma previsiones en cuanto al tratamiento de potabilización del agua de consumo humano, diseño de las redes de distribución, controles de calidad en las aguas y frecuencias en los muestreos, etc., incluso con los parámetros de turbidez admisibles, cuestiones que parece que no se cumplen en todo momento en la localidad de San Feliz.

Por todo ello, se formularon dos resoluciones. A la Junta Vecinal de San Feliz de Torío (León) se le indicó:

*“Que por parte de la Entidad local que VI. preside se concrete la competencia en materia de abastecimiento de agua potable en su localidad conforme a la normativa recogida en esta resolución.*

*Que, en todo caso, por parte de la Junta vecinal, en colaboración con el Ayuntamiento se proceda a valorar la adopción de las medidas para garantizar la calidad en el suministro de agua de consumo humano en dicha localidad, articulando todos los mecanismos pertinentes para que la misma se ajuste a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, -RD 140/2003, de 7 de febrero-, solicitando, en caso de carencia de medios para ello, la colaboración de la Diputación Provincial de León o de la Junta de Castilla y León a través del Fondo de Cooperación Local”.*

En similares términos nos dirigimos al Ayuntamiento de Garrafe de Torío (León). Ambas administraciones aceptaron nuestra resolución.

## 2.2.6. Saneamiento

### 2.2.6.1. Carencia

En el expediente **Q/656/07** se planteaba por el reclamante la falta de conexión de su vivienda al saneamiento municipal, pese a haber sido solicitada la misma en numerosas ocasiones, por lo que vertía sus aguas residuales directamente a un paraje de la localidad de Valverde-Enrique (León), propiedad de la Junta vecinal.

Solicitada la información pertinente al Ayuntamiento, el mismo admite la situación, añadiendo que por la corporación municipal se proyecta la construcción de un ramal de desagüe por la zona del Valle que permita desaguar tanto a la vivienda del reclamante como al resto de los inmuebles de la zona. Dicha obra se incluirá en el Plan Provincial de Obras y Servicios del año 2008.

Debe tenerse en cuenta que la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (art. 20.1.1) y m)) atribuye a los municipios de Castilla y León competencia en materia de Salud Pública, Sanidad y Red de suministro y tratamiento de aguas, servicios que han de prestarse a los vecinos en condiciones de calidad

adecuadas y de igualdad entre ellos, con independencia del núcleo en que residan (art. 21).

Creemos que en este caso es evidente que no se presta este servicio público obligatorio y que esta situación puede tener una notable incidencia en la salud de la población afectada. El art. 57 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León atribuye competencia a las corporaciones locales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de Régimen Local, en la Ley General de Sanidad y en la presente Ley, en materia de Salud Pública, y, en concreto, según su punto a) “(...) el saneamiento de aguas residuales (...)”.

Por otro lado, el criterio jurisprudencial es contrario a la solución del sistema de evacuación de aguas por fosas sépticas cuando en la zona de que se trata existe un gran número de viviendas (STS 13 de junio de 1988), como parece ser el caso a la vista de la información que el Ayuntamiento nos remite siendo la solución que se debe acometer con la mayor brevedad posible la apuntada en su informe y la que indican los servicios de salud pública de la zona, esto es, la conexión de estas viviendas al saneamiento municipal.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que V.I. preside se articulen los medios necesarios para dotar a la zona El Valle de su localidad, de un ramal para la conexión de estos vecinos al servicio de saneamiento municipal, impidiendo así los vertidos de aguas residuales que suponen un evidente riesgo sanitario para la población.*

*Que se solicite, en caso de que se carezca de medios personales o materiales para ello, la asistencia de la Excm. Diputación Provincial de León y/o la Junta de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local (Dec 53/2002, de 4 de abril)”.*

El Ayuntamiento de Valverde-Enrique (León) aceptó nuestra resolución procediendo a ejecutar las obras de conexión de estas viviendas al saneamiento municipal.

### 2.2.6.2. Irregularidad

Las principales irregularidades denunciadas en este apartado hacen referencia a las roturas en la red de saneamiento (**Q/1872/06**) o a la falta de aislamiento o mantenimiento de las fosas sépticas existentes aún en distintas poblaciones (**Q/2007/06**, **Q/1159/07**).

En el expediente **Q/312/06** se hacía referencia al deficiente estado de la red de saneamiento de aguas residuales del Barrio de España de Valladolid. Según los reclamantes, como consecuencia de la ejecución de unas obras de urbanización en la zona, se colocaron unas arquetas que impiden la normal evacuación de residuos a la red general, provocando los consiguientes atascos, desbordamientos y malos olores.

Tras solicitar información al Ayuntamiento, el mismo señala que, en principio, no se ha adoptado medida alguna, ya que los problemas suscitados son puntuales y se desconoce si la raíz del problema está en la red o en las acometidas privadas.

Ante la denuncia de los vecinos, presentada ante los servicios oficiales de salud pública de la Junta de Castilla y León, se giró visita de inspección y en el acta levantada por los técnicos de salud pública se hace constar: *“En la vivienda nº [...] existe una arqueta en el patio interior que en el momento de la inspección se encuentra saturada por aguas residuales que deben ser vaciadas mediante cubos por el propietario cada dos o tres días, vertiéndose al alcantarillado general de la calle. En la vivienda nº [...] han picado el suelo para hacer una especie de arqueta por dónde sacan también manualmente las aguas residuales. Lo tienen tapado con una madera y al quitarla se ven allí todas las aguas residuales. En la vivienda nº [...] nos indican que el problema es mayor, tienen en el pasillo una arqueta aún mayor y la deben vaciar con más frecuencia. Los afectados manifiestan que no pueden usar los servicios higiénicos, ni ducharse, poner la lavadora, fregar, etc., ya que al hacerlo llenan estas arquetas inundándose las casas con aguas residuales con el problema que esto supone. En el domicilio nº [...], en el que la arqueta está en el salón el olor, en el momento de la inspección, es fuerte y desagradable”.*

A la vista de la información remitida, consideramos que, en este caso, no se prestaba el servicio en condiciones de calidad adecuadas, incluso podemos decir que no se presta en absoluto, pues constan en el expediente actas sanitarias de las que se desprende que los vecinos deben realizar manualmente la evacuación de los residuos de sus viviendas. Si bien el Informe municipal no aclara la causa de estos problemas, creemos que no puede tratarse de un problema en las evacuaciones privadas, ya que resulta ilógico pensar que en una calle todos los vecinos tengan la conexión al saneamiento mal realizada u obstruida y, si todos presentan problemas, la conclusión no puede ser otra que la existencia de algún defecto en la red en su trazado, en su pendiente o, quizá, por otros motivos como los aludidos en la queja, pero deben ser los servicios municipales los que lo determinen.

Las deficiencias señaladas creemos que van más allá de una defectuosa o inexistente prestación de un servicio público obligatorio ya que las carencias reseñadas tienen una notable incidencia en la salud de la población afectada, tal y como se pone de relieve en las actas sanitarias levantadas al efecto.

Por todo ello se dictó la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que V.I. preside se articulen los medios necesarios para prestar en el Barrio España de su localidad, en concreto en la C/ [...], el servicio público de sanea-*

*miento municipal y que el mismo tenga una calidad adecuada, realizando en él las reparaciones y mantenimiento necesarios.”*

El Ayuntamiento de Valladolid aceptó esta resolución.

### **2.2.7. Servicios mínimos en anejos o pedanías**

Vecinos de diversos anejos, barrios y pedanías de nuestra Comunidad Autónoma han acudido a la Institución para poner de manifiesto la situación en la que se encuentran los servicios mínimos que se prestan en dichas localidades y para denunciar un cierto abandono o trato desigual por parte del municipio al que pertenecen. Así, podemos citar Tejares, perteneciente a Fuentesoto (Segovia), Yeres, perteneciente a Puente de Domingo Florez (León), Señuela perteneciente al municipio de Morón de Almazán (Soria) y Sexmiro, perteneciente a Villar de Argañán (Salamanca).

Como muestra de la problemática que se plantea por parte de los vecinos de estos núcleos de población analizaremos el caso planteado en el expediente **Q/1313/07**. En el mismo se denunciaba la deficiente prestación de los servicios de alcantarillado público y pavimentación, así como la situación en la que se encuentran los accesos a la población de Sexmiro (Salamanca).

Solicitada la información oportuna, por el Ayuntamiento se remitió informe en el que hacía constar:

*“Actualmente el ayuntamiento presta gratuitamente el servicio de saneamiento de aguas residuales en todo el anejo de Sexmiro, únicamente no cuenta con este servicio la Calle del Medio, pues las viviendas de dicha calle están conectadas al servicio de alcantarillado por la calle de Gallegos, pues dan para las dos calles.*

*Aunque no es esencial para dar el servicio de saneamiento en la Calle del Medio, el Ayuntamiento tiene previsto el instalar la red antes de la pavimentación de dicha calle, por si en un futuro se solicitaran por ella enganches.*

*Recientemente se ha pavimentado la Calle Gallegos y parte de las Calles de La Fuente y Eras. Está pavimentada hasta el enganche con la Calle del Medio, pues ahí se terminó el dinero, y si tenemos en cuenta la precaria situación económica de este pobre ayuntamiento con dos anejos a su cargo, no se puede seguir ejecutando obra que no esté en parte subvencionada.*

*En la parte de la Calle La Fuente que no está pavimentada es donde vive una familia de dos personas mayores, pero lo que no podíamos hacer era pavimentar el trozo de la calle frente a la casa de estas personas y luego dejar otro trozo sin pavimentar hasta enganchar con lo pavimentado, pues técnicamente eso tampoco es recomendable para la obra. Lo que se intenta es pavimentar todo seguido, así la próxima calle a pavimentar será: la Calle de la Fuente y la Calle del Medio.*



*Por último diremos que al consultorio médico se accede por ambas calles, por la del Medio y por la de Gallegos.*

*La vía que comunica Sexmiro con Villar de Argañán es un camino de tierra. Recientemente la Junta de Castilla y León ha renovado las redes de abastecimiento de los tres pueblos, metiendo las tuberías por la orilla de dicho camino, lo que originó que el camino quedara en un estado lamentable.*

*Desde el ayuntamiento se ha instado repetidamente tanto a la Junta como al contratista que ejecutó las obras para que procedieran a la reparación de dicho camino. Y por fin, a finales de agosto o principios de septiembre, han procedido a la reparación de dicho camino, encontrándose ahora en un estado muy aceptable”.*

Lo cierto es que el Ayuntamiento no puede desconocer que tanto el servicio de pavimentación de vías públicas como el saneamiento municipal son servicios públicos mínimos y que, conforme establece el art. 26.1.a) de la LBRL, los municipios ejercerán en todo caso, y entre otras, competencias en materia de alcantarillado y pavimentación, cualquiera que sea el número de habitantes de la entidad local.

Podemos en este punto citar la sentencia de nuestro Tribunal Superior de Justicia con sede en Burgos de fecha 12 de abril de 2005 que resuelve un recurso interpuesto frente a la denegación presunta de la solicitud mediante la que se requería a un ayuntamiento para que iniciara las obras necesarias para dotar de suministro de agua potable y alcantarillado a un pequeño núcleo de población anejo al principal. Ante dicha negativa el órgano judicial, con base en los arts. 26.1 a) y 18.1 g) LBRL, acuerda declarar la obligación de dicho ayuntamiento de establecer en dicho núcleo los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, así como también la obligación que pesa sobre la corporación de incluir en su presupuesto la dotación necesaria para establecer sendos servicios municipales, razonamientos que resultan plenamente aplicables al supuesto analizado en esta queja ya que, aunque se refieren a otros servicios, también tienen la consideración de mínimos y obligatorios.

En este caso no explica el Ayuntamiento en su informe la carencia de los servicios mínimos señalados en esta localidad, aludiendo únicamente a que otros núcleos están peor o igual, por lo que esta Institución no puede apreciar la existencia de razón alguna que justifique las carencias denunciadas y sí tiene constancia de los continuos requerimientos de los vecinos solicitando el acondicionamiento de las calles y de los accesos a la localidad.

En consecuencia, se recordó al Ayuntamiento que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales prevé, al igual que lo han venido haciendo las normas precedentes, la

posibilidad de impugnación de los presupuestos municipales por no incorporar a los mismos la partida necesaria para que puedan ser realizadas las prestaciones correspondientes a los servicios mínimos obligatorios. Así, el art. 169.1 del citado Texto refundido dispone que los interesados podrán examinar el presupuesto general, una vez que haya sido aprobado inicialmente, y presentar reclamaciones frente al mismo ante el Pleno de la Corporación. Entre los interesados se encuentran, como señala el art. 170.1 del mismo texto legal, los habitantes del territorio de la respectiva entidad local, quienes resulten directamente afectados aunque no habiten en el territorio de la entidad local y las entidades corporativas que actúen en defensa de los intereses que le son propios. Los así legitimados podrán, atendiendo a lo dispuesto en el art. 170.2 b) del citado Texto Refundido, entablar reclamaciones, entre otros motivos, porque el aprobado inicialmente omite el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo. Por lo tanto, el reclamante puede exigir la incorporación al presupuesto municipal de la partida necesaria para que puedan ser realizadas las prestaciones correspondientes a servicios obligatorios ya en funcionamiento o, en su caso, el establecimiento de aquel o aquellos que, conforme al art. 26 LBRL, son de prestación obligatoria. Estas reclamaciones dotarían así de efectividad el derecho de los vecinos a la prestación y al establecimiento de los servicios públicos al que hemos hecho referencia anteriormente.

Se dictó la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que V.I. preside se articulen los mecanismos necesarios para dotar a la localidad de Sexmiro, perteneciente a su municipio, del servicio de alcantarillado público, efectuando, igualmente, la pavimentación en las calles y de las vías de acceso a dicha localidad, en las zonas en que fuese necesario, y en todo caso en las calles a las que se alude en este expediente de queja.*

*Para ello puede hacer uso de las ayudas de que dispone de conformidad con lo dispuesto en la presente resolución”.*

El Ayuntamiento de Villar de Argañán (Salamanca) aceptó nuestra resolución.

### **2.2.8. Pavimentación de vías públicas**

Junto con abastecimiento de agua potable, la pavimentación de vías públicas es una de las materias sobre las que más reclamaciones se presentan. En el año 2007, igual que en el año 2006, se presentaron más de veinte quejas en las que se denunciaba la falta de pavimentación o de aceras en las calles, o se hacía alusión a la existencia de deficiencias en el firme de estas vías.

Se dictaron diecisiete resoluciones en materia de pavimentación y algunas más en las que se abordaron

múltiples carencias respecto a distintos servicios mínimos municipales, ya que a la falta de pavimentación de una calle suele ir unida la inexistencia de alumbrado público y de recogida de aguas pluviales y saneamiento.

En el expediente **Q/168/07** se denunciaba la falta de pavimentación de las vías públicas en la localidad de Tejares perteneciente al municipio de Fuentesoto (Segovia). En concreto, se aludía a que la localidad sólo cuenta con una calle asfaltada, añadiendo el reclamante que en invierno y en época de lluvias las calles sin pavimentación resultan casi intransitables.

Solicitada la información oportuna el Ayuntamiento nos indica que actualmente existen calles sin asfaltar en dicha localidad así como en la de Fuentesoto, pero ello no las convierte en intransitables, como se afirma en dicha queja. Continúa indicando que no puede acometer con sus únicos medios todas aquellas obras que serían necesarias dado lo limitado de sus recursos económicos y que es necesario tener en cuenta que la inclusión en los Planes Provinciales se viene efectuando por la Diputación cada dos anualidades y las necesidades de mejora de las vías públicas se incrementan, por el contrario, cada año en las dos localidades.

A la vista de lo informado y, examinando las fotografías que se aportaron con la reclamación, recordamos al Ayuntamiento que el servicio de acondicionamiento y pavimentación de vías públicas constituye, de conformidad con el art. 26.1.a) LBRL, un servicio público mínimo y, por otra parte, que el art. 18.1.g) LBRL y el art. 20 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León establecen como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Sin embargo, lo cierto es que estas obras exceden habitualmente de las posibilidades financieras municipales. Por ello se ha creado un sistema de ayudas financieras para las inversiones precisas a este fin las cuales se benefician del régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

En este sentido, el art. 21.4 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León establece que “La prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las Diputaciones Provinciales, así como la coordinación y ayudas de la Comunidad Autónoma”.

La realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios -aún acogiendo la entidad local a las líneas de ayuda a que se ha hecho referencia- puede implicar un coste que la Corporación debe en todo caso soportar y el cual podrá sufragarse en parte mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados (art. 30 LHL).

Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside se articulen los mecanismos legalmente establecidos para que se proceda a la pavimentación o al acondicionamiento de las calles a las que se alude en esta queja de la localidad de Tejares, perteneciente a su municipio, haciendo uso para ello, de los medios y ayudas de que dispone de conformidad con los términos expuestos en la presente Resolución”.*

El Ayuntamiento de Fuentesoto (Segovia) aceptó nuestra resolución.

## **2.2.9. Otros servicios municipales**

### **2.2.9.1. Jardines**

En el expediente **Q/1112/07** se planteaba la falta de respuesta por parte de la administración local a la solicitud de reposición de arbolado en determinadas calles de la localidad de El Tiemblo (Ávila).

Solicitada la información que se consideró oportuna, el Ayuntamiento remite un informe en el que consta que los árboles se retiraron porque estaban suponiendo un peligro para las personas por su estado de deterioro y que los restos enterrados no podían ser arrancados aún, por lo que se acordó esperar al momento idóneo para realizar la reposición.

Lo cierto es que el cuidado de parques y jardines constituye, de conformidad con el art. 20.1 de la Ley 1/98, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, una competencia municipal, art. 25.2 d) LBRL; y también lo es la protección del medio ambiente, art. 25.2 f) LBRL.

En la actualidad, los municipios, como administración más próxima a los ciudadanos, se ven empujados a reaccionar ante todo lo que signifique protección del medio ambiente y el entorno, en cumplimiento del compromiso constitucional plasmado en el art. 45 de la Constitución de conformidad con el cual “Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado”. Pero esta reacción debe darse no sólo en los grandes retos como la depuración de aguas o la recogida y reciclaje de residuos sino también en supuestos como el analizado, en el que se demanda la reposición y el mantenimiento de las zonas de arbolado municipal.

Los árboles influyen sobre el microclima urbano, reducen los niveles de contaminación atmosférica y acústica, además de frenar los procesos de erosión y, sin duda, forman parte del patrimonio esencial de las ciudades y pueblos como elemento característico del paisaje urbano. Por ello, cada vez en mayor medida, se introducen en la gestión de parques y jardines criterios de cuidado y mantenimiento de arbolado, adoptando medidas que garanticen a largo plazo y bajo óptimas condiciones la supervivencia de estos vegetales. En este

caso, el informe del jardinero municipal señala que los árboles se encontraban muy deteriorados y suponían un peligro para las personas.

Creemos que son los técnicos los que deben estudiar, aconsejar e informar lo más conveniente en cada caso, e incluso, indicar la procedencia o no de realizar una nueva plantación; el responsable político debe analizar estos informes, decidir y facilitar a su vez la información a los ciudadanos, justificando las plantaciones, arranques o eliminación de los árboles en función de las condiciones ecológicas, la posibilidad de recursos, los medios de gestión posteriores y la financiación disponible para los trabajos.

No obstante sí se indicó al Ayuntamiento que el “valor” de un árbol ornamental sobrepasa el simple costo de su reposición, al tener en cuenta no sólo su función ecológico-paisajística, sino también la histórica o la sociológica, y este valor estimado del árbol o de un conjunto de árboles, como es el caso, debe tenerse en cuenta y servir de ayuda a la toma de decisiones sobre supresión de arbolado y también sobre su reposición. A título informativo, señalamos que muchos municipios han adoptado la “Norma Granada” y su método de valoración de arbolado ornamental, redactada por la Asociación Española de Parques y Jardines Públicos, con el refrendo del organismo internacional de la Unesco, y que la incluyen en la Ordenanzas Municipales de Parques y Jardines con el fin de proteger y poner en valor este patrimonio municipal.

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

*“Que, en adelante, por parte de la Corporación Municipal que VI preside, se dé respuesta, en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo, a los recursos presentados por los ciudadanos. Que se facilite, en la medida de sus posibilidades, respuesta, lo más clara y precisa posible, a las solicitudes que dirijan los vecinos en petición de información o aclaración sobre actuaciones municipales.*

*Que se valore la posibilidad de reponer, en el plazo de tiempo más breve posible el arbolado de la zona a la que se hace alusión en la queja, teniendo en cuenta, para futuras actuaciones sobre la materia, las sugerencias efectuadas en el cuerpo de este escrito”.*

El Ayuntamiento de El Tiemblo (Ávila) aceptó esta sugerencia.

### **2.2.9.2. Instalaciones deportivas de uso público**

El incremento del número de quejas relativas a la seguridad en las instalaciones deportivas de uso público motivó la apertura en esta Institución de una actuación de oficio destinada a conocer el estado de las mismas en esta Comunidad autónoma. Con independencia de las conclusiones que se obtengan de dicho estudio, debe

subrayarse que este año se ha mantenido la tendencia en las reclamaciones y se han tramitado varios expedientes de queja sobre deficiencias en instalaciones deportivas municipales o sobre discrepancias con las condiciones establecidas para acceder a estos recintos (por ejemplo los expedientes **Q/363/07** y **Q/2256/06**).

En la queja **Q/154/07** se denunciaba la existencia de numerosas deficiencias en las instalaciones deportivas municipales de la localidad de Cistierna (León). Solicitada la información oportuna, el Ayuntamiento remite un informe en el que, entre otras cosas, considera, en general, aceptable la situación en la que se encuentran dichas instalaciones, pese a las deficiencias detectadas por la inspección de la Consejería de Cultura y Turismo y que según la reclamación, no han sido solucionadas.

Debe partirse de que el fomento de la actividad deportiva y el tiempo libre es, conforme establecen los arts. 20.1.p) y q) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León y el art. 25.1.m) de la LBRL, una competencia municipal.

La Exposición de motivos de la Ley del Deporte de Castilla y León (Ley 2/2003, de 28 de marzo) reconoce el deporte como una de las actividades con mayor arraigo y capacidad de convocatoria en la sociedad, además de subrayar las vinculaciones de la actividad deportiva con los valores que las administraciones públicas han de fomentar como una auténtica obligación: la salud, el desarrollo de la igualdad, la solidaridad, el desarrollo cultural, la integración de todos los ciudadanos, etc., tal y como establece la Constitución Española y se ha reconocido en Textos Internacionales como la Carta Europea de Deporte para Todos.

Es cierto, no obstante, que cada día observamos un gran número de espacios deportivos o zonas de recreo que adolecen de graves defectos que comprometen la seguridad de los usuarios, y en los que, incluso, se pueden producir accidentes o pérdidas humanas que derivan en una alta responsabilidad civil.

Los ayuntamientos, conforme a la citada Ley del Deporte -art. 7º-, ejercen en su ámbito territorial la competencia en la construcción, gestión, ampliación y mantenimiento de las instalaciones deportivas de titularidad municipal, así como la gestión y el mantenimiento de las de titularidad autonómica cuyo uso y gestión les sean cedidos, correspondiéndoles también el control e inspección de la adecuación de las instalaciones deportivas a la normativa vigente en materias de su competencia, materias entre las que está la seguridad en los lugares públicos, como sin duda son las zonas deportivas municipales (art. 25.2 a) LBRL).

El equipamiento o material deportivo puede representar un potencial peligro para los usuarios, especialmente para los más jóvenes si, por ejemplo, las aristas, esquinas o bordes de las porterías o canastas son afilados, o tienen salientes que pinchan o cortan; o bien

son un obstáculo próximo a las zonas de juego dónde puedan golpearse los jugadores, o se rompen o deforman excesivamente por falta de solidez; un supuesto muy frecuente es que se caigan, vuelquen o se desplacen por falta de estabilidad o bien porque no están fijadas al suelo. Para evitar todas estas contingencias existen una serie de normas europeas relacionadas con el deporte, normas UNE o UNE-EN, que, si bien no son de obligado cumplimiento, sí es posible que la administración competente las considere obligatorias mediante Leyes o Reglamentos o, simplemente, exija su cumplimiento en los pliegos de prescripciones técnicas de los Proyectos de Construcción o bien en los Contratos de suministro del material deportivo.

Respecto a las porterías, España ha ratificado las siguientes normas europeas: la EN 748 de porterías de fútbol para entrenamiento y competición en instalaciones interiores y exteriores; la EN 749 de porterías de balonmano para entrenamiento y competición, que también es válida para fútbol-sala y jockey de interior y la EN 750 de porterías de jockey para entrenamiento y competición al exterior.

Dichas normas recogen dimensiones reglamentarias, resistencia, durabilidad y criterios de seguridad, por ejemplo: estabilidad, resistencia a los componentes, etc. En cuanto al diseño se establecen varios tipos, pero siempre suficientemente estables al vuelco por medio de cajetines al suelo o fijaciones.

En cuanto a las canastas de baloncesto, la norma europea aplicable es la UNE-EN 1270:2006 y, en ella, se establecen los requisitos funcionales y de seguridad para este tipo de elementos entre los que se encuentra su correcto anclaje al suelo, para lo que existen dispositivos fácilmente retirables en caso de que sea necesario desplazar las canastas. Además del anclaje al suelo se suelen emplear igualmente contrapesos, pero los mismos deben ser difícilmente retirables por los usuarios.

Son numerosas las sentencias que declaran la responsabilidad de los ayuntamientos por funcionamiento anormal de los servicios públicos a causa de los daños causados a menores como consecuencia de caídas de porterías o canastas por falta de anclajes o contrapesos efectivos, o por otro tipo de incidencias en terrenos recreativos municipales (Cfr. STSJ Castilla y León con sede en Valladolid de 5 de junio de 2006).

En el informe de la Administración se alude a que las porterías de la pista polideportiva más antigua se encuentran inservibles y a que las canastas muestran señales de haber caído y que están deformadas.

Por todo ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten las medidas pertinentes para que las zonas deportivas y de esparcimiento municipales se adecuen a las normas de seguridad*

*expuestas en esta resolución, especialmente en cuanto a las porterías y canastas, realizando en ellas un mantenimiento periódico y regular y modernizando las mismas en la medida que sus posibilidades económicas se lo permita, y en todo caso atienda el requerimiento que en este sentido le efectuó la Junta de Castilla y León en fecha 2 de octubre de 2006”.*

El Ayuntamiento de Cistierna (León) no ha dado respuesta a nuestra resolución.

### **2.2.9.3. Seguridad en lugares públicos**

#### **2.2.9.3.1. Supuestos concretos**

Como en años anteriores se han planteado quejas relativas a la falta de seguridad en lugares públicos, inseguridad que se concreta en la existencia de pozos o cursos de agua sin protección, caminos o calles impracticables por la existencia de bodegas ruinosas, ocupación de la vía pública con maquinaria agrícola, escombros, etc.

En el expediente **Q/1316/07** se denunciaba el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Valdevimbre (León) de la resolución dictada por esta Institución con fecha 30 de mayo de 2006 y que resultó aceptada el 21 de julio del mismo año. En dicha aceptación el Ayuntamiento comunicó su intención de requerir a los propietarios de las bodegas que se encuentran en situación ruinosa para que mantengan el terreno y los inmuebles en cuestión en las debidas condiciones de seguridad. Según manifiesta el autor de la queja dicha resolución no sólo no se ha cumplido sino que la situación de los inmuebles se ha agravado.

Solicitada la información oportuna respecto a las medidas adoptadas por el Ayuntamiento el mismo nos informa que ha averiguado la identidad de los propietarios de las bodegas y que les ha requerido para que mantengan dichos inmuebles en las debidas condiciones de seguridad. Uno de los propietarios ya ha realizado las obras necesarias, reparando el interior de la bodega.

Continua el Ayuntamiento indicando que al propietario de la otra bodega se le notificó el Decreto de la Alcaldía de fecha 12 de septiembre que, en su parte dispositiva, acuerda requerir al mismo para que en el plazo de 30 días inicie las obras de reparación advirtiéndole que, de no hacerlo así, el Ayuntamiento podrá acordar su ejecución a cargo del interesado.

Concluye el Ayuntamiento indicando que en respuesta a dicho Decreto de Alcaldía la interesada ha presentado un escrito en el que se hace referencia al art. 1902 CC manifestando que el obligado a reparar el daño es la persona que lo causó.

De los datos recabados se desprende que el Ayuntamiento ha tomado las medidas recomendadas en la resolución en cumplimiento del deber público de velar por la seguridad de los viandantes, de sus vecinos y también de

las cosas pero no obstante se consideró oportuno remitir alguna consideración ante lo alegado.

Respecto de las manifestaciones de uno de los propietarios ante el requerimiento municipal de reparación de la bodega, en cuanto a la causación de los daños por un tercero, se entendió que el hecho de que los daños hayan sido provocados por un tercero o sean debidos al abandono del inmueble en nada afecta a la actuación municipal, quedándose en el ámbito de las relaciones internas entre la persona que sufre los daños y el posible responsable al que, por supuesto, se puede reclamar al amparo del 1902 CC, pudiendo repetir contra él los gastos que la reparación instada por el Ayuntamiento le suponga.

Ya en la resolución dictada anteriormente se ponía de manifiesto que el camino en cuestión es una servidumbre de paso para varias bodegas; por tanto es un camino privado para el servicio de estos inmuebles. Sin embargo, a la vista de la información remitida en este expediente (y en el anterior), no se impide por los propietarios del camino el acceso al mismo ya que no hay instalado cierre, cadena, verja, etc., por lo que el tránsito tanto de personas como de vehículos, incluso pesados, es habitual.

Debemos citar por su interés la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de León de fecha 26 de junio de 2006 que, en un supuesto muy similar al analizado, estima la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración local por una caída de un viandante en un camino privado que se encontraba en mal estado de conservación, señalando que: “Con independencia de que el terreno donde se asienta la calle en cuestión sea de propiedad privada, lo cierto es que constituye un acceso público, donde el ayuntamiento debe ejercer sus funciones de vigilancia y control en evitación de situaciones potencialmente peligrosas para los usuarios de la misma, de modo que o bien competía a los servicios municipales el mantenimiento o conservación de las vías públicas, o bien le competía ejercer la vigilancia precisa para que aquellos espacios que estando integrados en un espacio público, y no siendo de su titularidad, se conservasen en perfecto estado, advirtiendo en todo caso del peligro existente y requiriendo a los propietarios privados para que los acondicionen mediante las oportunas órdenes de ejecución para la reposición en los bienes inmuebles de las condiciones derivadas de los deberes de uso y conservación y particularmente del deber de mantenerlos en condiciones de seguridad (artículos 8 y 106 de la Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León). Es claro que los usuarios de las vías no tienen obligación de soportar las consecuencias de los daños y perjuicios derivados de una situación anómala cuya vigilancia y reparación corresponde en última instancia a la Administración Local [...]”.

Por ello, recomendamos al Ayuntamiento que siga vigilando la situación del citado camino e inste el

cumplimiento de las órdenes de ejecución dictadas, o las ejecute a costa del obligado, formulando la siguiente sugerencia:

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se continúe, como hasta ahora, en la vigilancia y el seguimiento del cumplimiento de las órdenes de ejecución dictadas para mantener la seguridad en el camino al que se alude en esta queja”.*

El Ayuntamiento de Valdevimbre (León) aceptó dicha sugerencia.

### 2.2.9.3.2. Expediente sancionador

En el expediente **Q/516/07** se hacía referencia a la indebida tramitación de un expediente sancionador en el Ayuntamiento de Villarramiel (Palencia) por una supuesta vulneración de la Ordenanza municipal para la protección de los espacios públicos.

Solicitada la información oportuna el Ayuntamiento nos remitió copia íntegra del expediente tramitado al efecto.

En el caso analizado la denuncia se realiza por un particular, el cual transcurrido un periodo de, al menos, trece días desde que ocurren los hechos se persona en el Cuartel de la Guardia Civil y los pone de manifiesto. La Guardia Civil no efectúa actuación alguna tendente a la fijación de los mismos y lo único que hace es ponerlo en conocimiento del Ayuntamiento.

En el expediente no consta nada más que la ratificación de la denuncia realizada por el mismo particular ya que aunque el inculpado, en su momento, solicitó la toma de declaración del denunciante, el Instructor denegó dicha prueba, señalando que no es determinante para la averiguación y clarificación de los hechos.

En la notificación al interesado de la denegación de la admisión y práctica de la prueba se señala que los hechos imputados están reflejados en el boletín de denuncia si bien en la copia del expediente no consta ningún boletín de denuncia, sólo la copia de una comparecencia ante la Guardia Civil para poner de manifiesto unos hechos y esta comparecencia la realiza un particular, por lo que su testimonio no goza de ninguna presunción de veracidad.

Interesa destacar que la propuesta de resolución, en su considerando primero, contiene una afirmación que es fiel reflejo de la inconsistencia probatoria de todo el procedimiento. En concreto se recoge textualmente: *“Considerando que las manifestaciones realizadas por el inculpado no desvirtúan la acusación realizada, ni el fundamento de la imputación por cuanto que falta la acreditación de la no presencia del menor en el lugar, día y hora señalada en la denuncia”.*

Por lo tanto olvida la administración que la carga de la prueba le corresponde únicamente a la parte que acusa, es decir, la administración no sólo tiene que probar la

presencia del menor en el lugar el día y hora indicados, sino también que realizaba los hechos que se le imputan, sin que le sea exigible a la defensa una *probatio diabólica* de hechos negativos (Cfr. STS 3 de julio de 2000).

Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Local que VI preside se valore la posibilidad de ejercitar las facultades revisoras de sus propios actos de conformidad con lo establecido en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, revocando la resolución adoptada y decidiendo con libertad de criterio sobre la conveniencia y posibilidad de iniciar un nuevo expediente sancionador, ajustándose a lo establecido en la doctrina legal y jurisprudencial citada en esta resolución”.*

El Ayuntamiento de Villarramiel (Palencia) aceptó esta resolución.

#### **2.2.9.4. Parque de bomberos**

En el expediente de queja **Q/1950/06** el reclamante mostraba su disconformidad con la no inclusión del municipio de Santa Clara de Avedillo en el Consorcio de Bomberos de Zamora, así como con la falta de respuesta a diversos escritos en que se planteaba esta cuestión.

Solicitada la información oportuna a la Diputación Provincial de Zamora se remitió informe en el que consta: *“La Diputación de Zamora viene prestando el servicio de extinción de incendios y salvamento bien a través de convenios de colaboración con los Ayuntamientos que disponen de parque municipal (Zamora, Benavente y Toro), bien a través del Consorcio creado al efecto en el año 2003, del que la Diputación es miembro, del que se ha hecho cargo de las inversiones en material y aportando el 90% de los gastos de mantenimiento (existen en la actualidad parques dependientes del Consorcio en las localidades de Bermillo de Sayago, Tábara, San Vitero y el Puente de Sanabria). La inclusión de los diferentes municipios en cada una de las zonas de cobertura de los parques viene dada, en la medida en que es posible, en función de la proximidad y la red de carreteras.*

*A la localidad de Santa Clara de Avedillo le venía prestando el servicio de extinción de incendios el parque de Bomberos del Ayuntamiento de Zamora hasta finales del año 2004, cuando el Ayuntamiento de Zamora denunció el Convenio que hasta ese momento se encontraba en vigor desde el año 1993.*

*Por motivos de cercanía, se previó que a la localidad de Santa Clara de Avedillo le prestara cobertura como primera salida el parque de bomberos de Bermillo de Sayago, aún no perteneciendo ese Ayuntamiento al Consorcio provincial, situación que se viene manteniendo hasta la actualidad.*

*Es preciso hacer constar que en el convenio suscrito con el Ayuntamiento de Zamora se prevé que el parque de la capital intervendrá como Parque Central Principal en el resto de la provincia en aquellos siniestros que por la especial naturaleza o por su dimensión rebasen el ámbito de actuación de los Parques Comarcales existentes; todo ello, en los términos y condiciones establecidas al efecto por la normativa vigente en materia de protección civil y emergencias”.*

A la vista del informe, recordamos a la Diputación la obligación que tiene de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, obligación establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/99, de 13 de enero.

En cuanto a la cuestión de fondo que se plantea en el expediente de queja debemos subrayar que la función de la Institución no es la de suplantar las actuaciones realizadas por las entidades locales en el ámbito de las potestades de autoorganización que les vienen reconocidas legalmente, como sería este supuesto, en el que por los técnicos de la administración se han diseñado ámbitos de actuación de cada uno de los parques comarcales de bomberos, adscribiéndose los municipios en función de la proximidad y de la red de carreteras.

Suponemos que la adscripción de la localidad de Santa Clara de Avedillo al parque de Bermillo de Sayago se basa en dichos criterios sin que esta Institución tenga medios o competencias legales para elaborar informes técnicos alternativos sobre las cuestiones que le son sometidas a su consideración. Y ello porque en el curso de las investigaciones llevadas a cabo para la resolución de los expedientes de queja debemos estar al contenido de los que envían los servicios técnicos de la administración a los que por otro lado se les supone veracidad, salvo que puedan aportarse pruebas irrefutables que desvirtúen la información que aquellos contienen.

En este caso dichas pruebas no existen. Ahora bien, tras una simple aproximación al mapa provincial, se constata que la localidad de Santa Clara de Avedillo se encuentra a más de 40 kilómetros del parque comarcal de Bermillo existiendo peores comunicaciones con Bermillo que con Zamora capital que, además, se encuentra más cercana. Ello puede suponer, en caso de necesidad, que el servicio público no se preste con la celeridad suficiente, lo que sin duda puede aumentar las consecuencias de cualquier siniestro.

La reciente Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León (Ley 4/2007, de 28 de marzo) señala en su Exposición de Motivos que: *“la preocupación por establecer un modelo de seguridad frente a los riesgos no puede limitarse tan sólo al control de los sucesos graves. La protección de la vida y de la integridad física de las personas ha de tener en cuenta los peligros cotidianos y habituales”.*

Entre esos peligros habituales se encuentran sin duda los incendios, derrumbes, rescates en accidentes de tráfico, salvamento acuático, rescates en altura, etc., en los que la intervención rápida del cuerpo de bomberos resulta indispensable para la atención de víctimas y afectados, minimizando así los daños materiales y personales.

El art. 2 de la Ley 4/2007 señala que, a los efectos de la Ley, la protección ciudadana se configura como el derecho que tienen los ciudadanos de Castilla y León y las personas que se encuentren dentro del territorio de la Comunidad, como miembros de una sociedad, a estar amparados por un sistema integral que garantice su seguridad.

Dentro de este sistema integral, la Ley reseña una serie de servicios esenciales para la asistencia ciudadana y otros servicios complementarios; entre los denominados esenciales se encuentran los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, a los que la Ley dedica sus arts. 38 y ss, subrayando que la prestación de los mismos debe ser homogénea para los ciudadanos de Castilla y León para lo cual la Administración regional elaborará una regulación de la estructura, funcionamiento y organización de estos servicios respetando, no obstante, las competencias y la potestad de autoorganización y autonomía de las entidades locales -art. 40 Ley 4/2007-.

Por todo ello se consideró oportuno sugerir a la Diputación Provincial de Zamora que, en el plazo de tiempo más breve posible y respecto de los escritos presentados en esa Administración por el Ayuntamiento de Santa Clara de Avedillo, se dicte resolución expresa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Le sugerimos igualmente que proceda a examinar los criterios de adscripción de esta localidad al parque comarcal de Bermillo de Sayago, por si a su juicio resultara adecuado modificar la misma.

La Diputación Provincial de Zamora no ha dado respuesta alguna a nuestra sugerencia.

## 2.2.10. Otros

### 2.2.10.1. Deslinde de términos municipales

En el expediente **Q/1845/06** se abordaba la negativa del Ayuntamiento de Villazala (León) a proceder al deslinde de su término municipal del de Villarejo, en el límite que se encuentra entre la localidad de San Pelayo y Villoria de Órbigo, entidades locales menores que pertenecen la primera al municipio de Villazala y la segunda a Villarejo.

Se remitió la información oportuna a la cual se adjuntaba copia de diversos escritos presentados por el

Presidente de la Junta vecinal de San Pelayo, respuestas del Ayuntamiento de Villazala a estos escritos y escrito de la Junta de Castilla y León (Consejería de Presidencia y Administración Territorial) dirigido al Ayuntamiento de Villazala. De dicho escrito se desprende que la Junta vecinal de San Pelayo ha presentado en la Consejería solicitud de deslinde con la Entidad local menor de Villoria de Órbigo, perteneciente al Municipio de Villarejo de Órbigo, ambas localidades de la provincia de León. En este escrito la Dirección General de Administración Territorial informa de los trámites a seguir, requiriendo a las Juntas vecinales para que remitan las actas, documentos, antecedentes y demás datos que estimen necesarios para justificar la línea que se proponga.

Se hacía alusión a un intento de deslinde en el que estuvo presente un Técnico del SAM de la Diputación Provincial de León que no llegó a celebrarse por la falta de asistencia del Presidente de la Junta Vecinal de Villoria de Órbigo. En consecuencia, se solicitó información a la Diputación Provincial de León la cual nos remite copia del expediente que obra en su poder, destacando el Informe de fecha 29 de enero de 2007 que señala:

*“Desde hace una serie de años la Junta vecinal de San Pelayo, perteneciente al municipio de Villazala, viene solicitando, mediante sucesivos escritos, la realización de deslinde de bienes de dominio público de su pertenencia sobre los que estima existen indicios de usurpación o imprecisión. Estas peticiones, como consta en el expediente, se concretan en dos aspectos o vertientes diferenciadas:*

- a) Las que afectan a bienes comunales supuestamente intrusados por alguno de los propietarios colindantes.*
- b) Las que atañen a la situación de alguno de los puntos de la línea límite de término con la Entidad local menor de Villoría, del municipio de Villarejo de Órbigo.*

*Por lo que afecta al primer apartado se informa que se han realizado dos salidas de reconocimiento como consecuencia directa de los escritos recibidos. Sin duda se detectan indicios de ocupación en alguna de las fincas comunales para las que se solicita el deslinde. En una ocasión fue citado uno de los propietarios supuestamente intrusados, el cual planteó también la necesidad de efectuar mediciones para dejar en claro esta situación. Se fijó una fecha para señalar los posibles mojones pero por enfermedad de quien suscribe quedó en suspenso.*

*Este deslinde no presenta otros problemas que los inherentes a la ejecución del apeo en las parcelas afectadas. No obstante, quien redacta este informe considera que -pese a su sencillez y aparente conformidad de las partes- debe procederse como señala*

y determina el art. 56 y siguientes del Reglamento de Bienes de Entidades Locales, con todo lo que conlleva de publicidad, plazos, designaciones, presentación de documentación, citaciones, etc. para el día del apeo. Así podría suscribirse un acta de conformidad suscrita por las partes.

En cuanto al contenido del apartado b) se señala que estas peticiones significan el deslinde de la línea límite entre el término de San Pelayo y el vecino y colindante de Villoria. Los intentos realizados han representado un problema difícil por la actuación de la Junta Vecinal de Villoria que no siempre ha mostrado la mejor disposición. Hay que señalar que la Entidad de San Pelayo pertenece al municipio de Villazala mientras que Villoria lo es del municipio de Villarejo de Órbigo.

Hace ocho años hubo un intento de deslinde mediante el acuerdo expreso de las partes y quien suscribe inició los trabajos de deslinde llegando a fijar, con las comisiones correspondientes de ambas Juntas Vecinales, dos puntos de dicha línea. Pero lo actuado quedó en suspenso por decisión de las mismas y no pudo completarse el deslinde. Desde entonces los problemas han sido constantes.

Ante esta situación y la petición reiterada de la Junta Vecinal de San Pelayo, que se siente intrusada en su territorio, el pasado día 23 del presente mes se celebró una reunión con la citada Junta Vecinal y posteriormente con el Alcalde del Ayuntamiento de Villazala, el cual expuso algunas razones que han servido para retardar por esa Corporación la toma de decisiones sobre el deslinde de términos planteados.

Existe un informe de la Secretaria del citado Ayuntamiento -ante el que me manifiesto contrario- que parece remitir dicha acción a la propia Junta Vecinal de San Pelayo.

Dada la situación actual quien suscribe entiende y considera que no hay otro paso a dar que aquel que señala el Reglamento de Población y Demarcación Territorial, puesto que:

- 1.- No hay acuerdo entre las Juntas Vecinales de San Pelayo y Villoria. Esta consideración se centra en la desaparición de los puntos marcados y la plantación de frondosas en terrenos que parece ser son de la jurisdicción de San Pelayo, es decir, término de Villazala.
- 2.- Pertenecen a distinto municipio, lo que determina la aplicación de los artículos 17 al 22 del citado Reglamento de Población y Demarcación Territorial.
- 3.- Existe línea de término perfectamente definida por el Instituto Geográfico Nacional con Acta de acuerdo de todas las partes de fecha 1917 y sólo sería necesario que el propio Instituto Geográfico Nacional señalara sobre el terreno los mojones de

la misma entre los términos de ambas Juntas Vecinales.

- 4.- Porque considero que existe tal derecho a la Junta Vecinal de San Pelayo y el Ayuntamiento de Villazala debe coadyuvar a dicho fin, dada la exigencia que en este aspecto señala el Reglamento de Población.

Por cuanto queda expuesto quien suscribe informa y propone que por ese Servicio de Asistencia a Municipios se requiera al Ayuntamiento de Villazala para que adopte a la mayor brevedad las acciones necesarias a fin de solucionar sin reticencias definitivamente este problema”.

A la vista de lo indicado parecen existir dos cuestiones diferentes. La primera se refiere a la ocupación por parte de particulares de bienes comunales de la Junta vecinal de San Pelayo. En ese caso la Junta vecinal no sólo tiene el derecho sino que es su deber defender tales bienes, para lo que cuenta con las potestades de investigación, deslinde y recuperación de oficio de los mismos, (art. 51.d) de la LRL Castilla y León y concordantes de la LBRL y del RBEL).

Una segunda cuestión afecta a la línea límite entre el término de San Pelayo y el colindante de Villoria, y aquí se plantea el problema de si dicho deslinde pueden realizarlo las Juntas vecinales o, al tratarse de un deslinde de términos municipales, son los municipios a los que estas entidades locales menores pertenecen los que deben realizar tal deslinde.

Conforme señala el Consejo Consultivo de Castilla y León en su Dictamen nº 195/2004, de 3 de junio, a falta de un procedimiento específico para la resolución de conflictos sobre límites territoriales entre entidades locales menores -el deslinde es uno de ellos-, debe acudir por analogía a la normativa de deslinde jurisdiccional de términos municipales. Ésta, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aparece configurada en la actualidad por el Título III -compuesto de un único artículo, el 19- de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, el art. 10 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por el RDLeg 781/1986, de 18 de abril, y los arts. 17 a 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, aprobado por RD 1690/1986, de 11 de julio. La competencia para resolver el procedimiento corresponde a la Junta de Castilla y León.

Por ello debe el Ayuntamiento colaborar con la Junta vecinal o como señala la Diputación Provincial en la carta de fecha 22 de febrero de 2007 remitida a ese Ayuntamiento: “Entendemos que el Ayuntamiento debe coadyuvar a la solución de un problema de una Entidad local menor perteneciente a su municipio y solventar un conflicto que, a lo que se ve, tiene ya cierta antigüedad, sin que se haya planteado una solución. Por otra parte al afectar al deslinde de términos municipales, la competencia es de ese Ayuntamiento”.



Por último, señalar que en el caso en que haya disconformidad inicial y alguno de los Ayuntamientos, o de las Juntas vecinales, no quiera o no tenga interés en llevar a cabo el deslinde que se le propone, ya sea porque considere que los límites están claros o por otra causa, debe entenderse que será necesario solicitar de la Comunidad Autónoma, conforme establece el art. 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, que resuelva sobre la procedencia de realizarlo y que, en su caso de estimarlo así, emplace a las demás entidades afectadas para que nombren una Comisión y verifiquen la operación de que se trate en el día que se fije al efecto.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento:

*“Que por parte del Ayuntamiento que VI preside se inicien los trámites necesarios para proceder al deslinde de los términos municipales de Villazala y Villarejo en la zona que afecta a las Entidades locales menores de San Pelayo y Villoria.*

*En el caso de que no exista interés por la otra parte en realizar tal deslinde, solicite a la Comunidad Autónoma que resuelva sobre su procedencia*

*Que en caso de carecer de medios materiales, personales o técnicos, solicite la colaboración de la Excm. Diputación Provincial de León a través de su Servicio de Asistencia a Municipios”.*

El Ayuntamiento de Villazala (León) aceptó dicha resolución.

## ÁREA C

### FOMENTO

<b>Expedientes Área</b>	<b>287</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos</b>	<b>19</b>
<b>Expedientes admitidos</b>	<b>166</b>
<b>Expedientes rechazados</b>	<b>59</b>

### 1. URBANISMO

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

- 1.1. Planeamiento Urbanístico.
- 1.2. Gestión urbanística.
- 1.3. Intervención en el uso del suelo.
- 1.4. Intervención en el mercado del suelo.
- 1.5. Organización y coordinación administrativa.
- 1.6. Información Urbanística y participación social.

Partiendo de esta sistemática, de nuevo, al igual que en ejercicios anteriores, el contenido de las quejas presentas en esta Defensoría en lo que a la materia que nos ocupa se refiere (cuyo número ha experimentado un crecimiento con respecto al ejercicio anterior, pasando de 155 a 158), es un exponente de distintas circunstancias geográficas, demográficas y coyunturales que inciden en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma y que seguidamente se ponen de manifiesto.

Así, en lo que respecta a la incidencia de aspectos demográficos en el objeto de las quejas, un año más, hemos advertido que las irregularidades detectadas son consecuencia fundamentalmente de la debilidad revelada en las estructuras administrativas de los distintos entes públicos supervisados, que es directamente proporcional a la debilidad demográfica de los términos municipales, siendo especialmente significativo el número de administraciones, esencialmente ayuntamientos, que ponen de manifiesto en sus informes la insuficiencia de medios personales –tanto técnicos como jurídicos– y económicos con los que cuentan para garantizar un ejercicio eficaz de las competencias que la normativa urbanística les atribuye.

Téngase en cuenta a este respecto que el único personal cualificado con el que cuenta la mayoría de estos pequeños municipios es el Secretario, que en muchos casos se encuentra adscrito a agrupaciones de varios municipios; siendo además reveladora de nuevo la reticencia que las diputaciones provinciales tienen con respecto al ejercicio directo de las competencias que en materia de protección de la legalidad urbanística les atribuye la normativa autonómica en los supuestos de inactividad municipal; reticencia que ha llevado, incluso, a la Administración Autonómica a plantearse modificar el art. 111 de la LUCyL en el sentido de suprimir dichas competencias, limitando la actuación de dichos entes provinciales a la asistencia a municipios aportando medios técnicos y económicos. Esta modificación, a nuestro juicio, no sería conveniente en la medida en que ello nos llevaría a que gran número de ilícitos urbanísticos cometidos en pequeños municipios quedaran impunes, tal y como en la práctica está ocurriendo como consecuencia de la inactividad municipal y la ausencia de ejercicio de dicha competencia por todas y cada una de las diputaciones provinciales; razón por la cual, examinado el Anteproyecto de la Ley de Medidas en materia de Urbanismo y Suelo remitido por la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo se ha soli-

citado el mantenimiento de la redacción original del citado precepto 111 en tanto en cuanto se debate la cuestión con las administraciones provinciales en el seno de una actuación de oficio a tramitar por esta Defensoría durante el ejercicio 2008.

En segundo lugar, también han incidido los mismos factores geográficos reflejados en el informe relativo al ejercicio anterior, que, tal y como exponíamos en el mismo, venían determinados por la mayor o menor cercanía de las administraciones investigadas respecto de las capitales de provincia de la Comunidad –siendo especialmente preocupante la situación de los municipios del alfoz de las citadas capitales– y por el área de influencia de la capital de España. Resulta especialmente alarmante el número de quejas presentadas en relación con los municipios de las provincias de Ávila y Segovia que colindan con la Comunidad de Madrid, en los cuales la problemática fundamental viene determinada por la existencia de urbanizaciones, en su mayor parte destinadas a segundas residencias de habitantes de la capital; en algunos casos sus promotores no han ejecutado correctamente las obras de urbanización y en otros no han sido recibidas por el Ayuntamiento, sin olvidar aquellos expedientes que se archivan, la mayoría de las veces, por no irregularidad, en los que los interesados, que tienen atribuida la conservación de los servicios, solicitan que sean los propios ayuntamientos los que los presten olvidando que la imposición de la obligación de conservación por los mismos se ha instrumentado, tal y como se refleja en reiterada jurisprudencia del TS, “para que la acción urbanizadora privada no origine verdaderas situaciones de imposibilidad o vacío en la actuación municipal al crear núcleos superiores o ajenos a sus posibilidades, o incluso dificultades jurídicas para la integración en el Municipio...”.

Abundando en esta cuestión y en esta zona de influencia de la Capital, al igual que en el ejercicio 2006, especial mención merecen también aquellos municipios en cuyos suelos, dada su situación geográfica, concurren valores naturales, ambientales, paisajísticos y ecológicos que exigen ser preservados del desarrollo urbano, siendo el objeto fundamental de las quejas presentadas los efectos que el desarrollo urbanístico de estos terrenos produce en los citados valores como consecuencia directa de una deficiente clasificación de los mismos en los instrumentos de planeamiento urbanístico general.

En tercer y último lugar, hay que hacer referencia a aquellas circunstancias coyunturales que han influido y, a nuestro juicio, van a seguir influyendo en la actuación de la Institución del Procurador del Común.

Por un lado, al igual que en el ejercicio 2006, consideramos necesario reflejar de nuevo el crecimiento significativo que ha vuelto a experimentar el número de quejas relativas al planeamiento urbanístico derivado del vencimiento de los plazos que se prevén en la Disposición Transitoria Primera del RUCYL. Volvemos a

reiterar que el incremento de la transparencia y participación en los procesos de aprobación del planeamiento evitaría en muchos casos la disconformidad de la ciudadanía con respecto a su contenido, derivada en la mayoría de ellos de un desconocimiento o deficiente información con respecto a la ordenación recogida en los citados instrumentos de planeamiento. En relación con esta cuestión es especialmente significativo el contenido del art. 11 de la recientemente aprobada Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS), con el que se pretenden asegurar unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que los planes tienen sobre la economía y el medio ambiente.

Y por otro lado, creemos conveniente dejar constancia de la problemática que genera la crisis por la que atraviesa el sector inmobiliario que, de acuerdo con los analistas, va a provocar la desaparición de un gran número de promotores. Como consecuencia de lo anterior y fundamentalmente en lo que respecta a la gestión de actuaciones integradas, consideramos necesario instar de las administraciones públicas competentes en la materia la necesidad de que sean especialmente rigurosas en la aplicación de la normativa urbanística, esencialmente en lo que se refiere al cumplimiento de los plazos de urbanización y edificación y a las garantías de urbanización evitando así que la desaparición de los promotores provoque la existencia de unidades de actuación cuya urbanización no se finalice ante la impotencia de los entes públicos competentes –que en muchos casos carecerán de medios para hacer frente a su responsabilidad– y el desamparo de los adquirentes de viviendas cuyos derechos se verán menoscabados por la huida de las promotoras y la desidia administrativa.

En relación con todas estas cuestiones que, a nuestro juicio, inciden de forma significativa en el objeto de las quejas presentadas ante esta Institución y en las irregularidades detectadas en la actuación de las administraciones públicas objeto de supervisión, desde esta Procuraduría se vuelve a valorar la necesidad de que por los poderes públicos se adopten medidas encaminadas, por un lado, a la mejora de las estructuras administrativas y, por otro, a la coordinación de las políticas urbanísticas y de protección del medio ambiente y del patrimonio histórico; todo ello sin olvidar la conveniencia de que por los municipios de nuestra Comunidad se aplique con la debida rigurosidad la normativa urbanística tanto en lo que respecta a la aprobación de instrumentos urbanísticos de planeamiento general como en lo que se refiere al control de un desarrollo urbanístico que permita garantizar los derechos de los ciudadanos de Castilla y León ante la situación actual y futura del sector inmobiliario.

Expuestos aquí los condicionantes que, a nuestro juicio, han incidido tanto en el número como en el contenido de las quejas presentadas durante el ejercicio

2007 y antes de entrar en el análisis de la distribución material de los expedientes tramitados en función de la sistemática expuesta al inicio, debemos hacer una reflexión sobre el grado de colaboración de las administraciones públicas en lo que a esta materia se refiere.

En primer lugar, a los Ayuntamientos de Sahagún y Villablino en León y Hoyos del Espino en Ávila, a los que ya se hacía referencia en el informe relativo al año 2006, se ha unido, también en la provincia de León, el Ayuntamiento de Cacabelos. Todos estas administraciones municipales han incumplido la obligación de facilitar a esta institución la información solicitada en relación con expedientes incoados a instancia de parte.

Además de dichas entidades que no han facilitado información alguna, creemos necesario reflejar en este informe aquellas otras cuya información ha sido notoriamente insuficiente. Dentro de este grupo estarían, dentro de la Administración Autonómica, la Consejería de Cultura de la Junta de Castilla y León y las siguientes administraciones municipales: los Ayuntamientos de Astorga, Sariegos y Chozas de Abajo en la provincia de León, el Ayuntamiento de Tudela de Duero en la provincia de Valladolid, el Ayuntamiento de Navadillos en la provincia de Ávila y el Ayuntamiento de Barruelo de Santullán en la provincia de Palencia. A todas estas entidades se ha recordado el contenido de los arts. 16 y 18 de la Ley reguladora de la Institución.

En segundo lugar, y en lo que respecta a la contestación de las 90 resoluciones dictadas durante el ejercicio 2007 en materia de urbanismo, debemos hacer las siguientes consideraciones:

- 1.- Se ha incrementado notablemente el número de resoluciones aceptadas por las administraciones públicas supervisadas, duplicándose porcentualmente.
- 2.- Se han reducido los plazos de contestación a las resoluciones. Así, si a 31.12.2006 estaban pendientes de contestación cerca de la mitad de las resoluciones formuladas durante ese ejercicio, a 31.12.2007 sólo estaban pendientes de contestar el 31% de las dictadas durante el presente año.
- 3.- Se ha reducido, asimismo, el porcentaje de resoluciones rechazadas, en la medida en que ha sido rechazado igual número resoluciones que en el ejercicio anterior, cuando el número de resoluciones ha pasado de 58 a 90.

Para finalizar con el apartado relativo al grado de colaboración de las administraciones investigadas, consideramos necesario relacionar el conjunto de administraciones supervisadas con respecto a las cuales si bien se había archivado el expediente (por aceptación de la resolución o por otros motivos) se ha procedido ulteriormente a su reapertura como consecuencia de la persistencia de la situación denunciada por los autores de las quejas. Dentro de este grupo estarían en la provincia

de Valladolid, los Ayuntamientos de Fuensaldaña, Bocigas y Aldeamayor de San Martín, en la provincia de Segovia, el Ayuntamiento de Muñoveros, en la provincia de Soria, el Ayuntamiento de Coscurita, en la provincia de Burgos, los Ayuntamientos de Poza de La Sal y Rucandío, y finalmente en la provincia de León, el Ayuntamiento de León y el de Cistierna.

Con independencia de lo anterior y en lo que a la distribución material de las quejas se refiere, partiendo de la sistemática expuesta al inicio de este apartado, llegamos a la conclusión de que la gran mayoría de los expedientes se corresponden con los apartados relativos al Planeamiento (Tít. II), Gestión (Tít. III) e Intervención en el uso del suelo (Tít. IV), siendo de nuevo significativo el incremento de quejas que ha experimentado el apartado relativo al Planeamiento que ha pasado de 19 expedientes a 27.

En cuanto al resto de los casos la variación ha sido mínima:

Veintiuno han sido los expedientes incoados en relación con la Gestión urbanística (Tít. III), igual que en el ejercicio anterior.

Noventa y dos los tramitados en materia de Intervención en el uso del suelo (Tít. IV), lo que supone un mínimo retroceso si lo comparamos con el año 2006 en el que se incoaron 103.

En materia de Intervención en el mercado del suelo (Tít. V) sólo se ha incoado un expediente.

Resulta asimismo significativo el incremento de expedientes en lo que respecta a la Información urbanística y participación social (Tít. VII), ya que hemos pasado de 8 a 15 expedientes.

Por último, en lo que respecta a la Organización y coordinación administrativa (Tít. VI), los expedientes incoados en relación con esta cuestión, un año más, han sido incluidos en otros apartados del informe en la medida en que las irregularidades administrativas detectadas muchas veces son el resultado de la falta de la necesaria coordinación administrativa.

### 1.1. Planeamiento urbanístico

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

En lo que a los instrumentos de planeamiento general se refiere, al igual que en el año 2006, el número de expedientes ha sufrido un nuevo incremento que, a

nuestro juicio, vuelve a ser consecuencia del paulatino vencimiento de los plazos establecidos en la Disposición Transitoria Primera del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCyL).

Así, tienen como objeto el contenido de instrumentos de planeamiento general los expedientes identificados con los números **Q/327/05, Q/1099/05, Q/1702/06, Q/2247/06, Q/2539/06, Q/2554/06, Q/47/07, Q/90/07, Q/123/07, Q/174/07, Q/302/07, Q/345/07, Q/368/07, Q/481/07, Q/506/07, Q/526/07, Q/583/07, Q/629/07, Q/771/07, Q/1317/07** y el **Q/1537/07**. De todos estos expedientes solamente tres –**Q/2247/06, Q/47/07** y **Q/123/07**– finalizaron con la conclusión de existencia de irregularidades, de los cuales dos –el primero y el último– se refieren no sólo a un instrumento de planeamiento general sino también a instrumentos de planeamiento de desarrollo; en el caso del expediente **Q/2247/06** a un Plan Parcial y en el supuesto del expediente **Q/123/07** a un Plan Especial de Protección de Conjunto Histórico.

En cuanto al resto de lo expedientes, en la mayoría de los casos se han archivado bien porque las quejas tenían como objeto actos de trámite -acuerdos de aprobación inicial o provisional de los mismos-, bien por ausencia de irregularidad y, asimismo, por extemporaneidad en la presentación de la queja.

En lo que respecta a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, ha sido menor el número de expedientes cerrados durante el presente ejercicio, de los cuales en seis casos se ha detectado la concurrencia de irregularidades en la actuación de las administraciones investigadas –**Q/1848/06, Q/2247/06, Q/2328/06, Q/2329/06, Q/2605/06** y **Q/123/07**–, archivándose el expediente identificado con el número de referencia **Q/136/07** por extemporaneidad en la presentación del escrito de queja en relación con los hechos denunciados en la misma.

Con independencia de lo anterior y dentro de este apartado se incluye, por asimilación, el expediente identificado con el número **Q/119/07**, archivado por ausencia de irregularidades y relativo al contenido del Plan Regional de ámbito territorial para el desarrollo de suelo industrial en el entorno de Valladolid, que tiene por objeto el desarrollo de una importante área de suelo industrial capaz de configurar un Área de Actividad Industrial en el eje de Valladolid–Palencia de interés para la Comunidad de Castilla y León.

Realizada hasta aquí una exposición general de los expedientes tramitados por esta Institución en lo que al planeamiento urbanístico y a la ordenación del territorio se refiere, hemos estimado necesario profundizar, por su carácter especialmente significativo, en la problemática planteada en siete de los expedientes anteriormente citados, cinco de los cuales –sin perjuicio de otras particularidades que en lo que respecta al contenido del

presente informe no vamos a abordar– tienen un denominador común.

Así, vamos a referirnos en primer lugar a la problemática común planteada en los expedientes identificados como **Q/1848/06, Q/2328/06, Q/2329/06, Q/2605/06** y **Q/47/07** relativos a deficiencias en la tramitación de los procedimientos de aprobación, en los cuatro primeros casos, de un Plan Parcial en el Término Municipal de Sariegos (León) y, en el último, de las Normas Urbanísticas Municipales del Ayuntamiento de Chozas de Abajo (León).

En segundo lugar, vamos a referirnos al expediente identificado con el número **Q/123/07**, en el que se supervisaba la actuación del Ayuntamiento de Valladolid en lo que a una modificación del PECH y del PGOU se refiere con el fin de reducir el nivel de protección de un edificio catalogado. Consideramos conveniente reflejar el contenido de este expediente por que es un reflejo de la necesidad de que los poderes públicos coordinen la política urbanística con la relativa a una adecuada protección del patrimonio histórico.

Y, por último, vamos a abordar el contenido del expediente **Q/2247/06** en la medida en que constituye una manifestación de los problemas de coordinación de la citada política urbanística con la necesaria protección del medio ambiente. En este caso las Administraciones supervisadas han sido el Ayuntamiento de Villanueva de Gómez en Ávila y las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

En lo que al primer grupo de expedientes se refiere, identificados como **Q/1848/06, Q/2328/06, Q/2329/06, Q/2605/06** y **Q/47/07**, todos ellos tienen como común denominador la falta de transparencia, fomento de la participación ciudadana e información de las administraciones públicas supervisadas en la aprobación de los instrumentos de planeamiento tramitados por las mismas, derivada de la falta de resolución –o al menos de notificación de la misma– de las alegaciones formuladas durante los trámites de información pública cuya apertura se acordó con la aprobación inicial de dichos instrumentos.

A nuestro juicio tal omisión constituye el olvido por parte de ambas administraciones de las más elementales normas contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJyPAC) en lo que se refiere a la información pública, y concretamente de la previsión establecida en el apartado 86.3 de la citada Ley.

A la vista de la ausencia de resolución expresa de las alegaciones formuladas, por parte de esta Institución se procedió al análisis del contenido de los escritos de alegaciones presentados en todos y cada uno de los expedientes tramitados, en orden a determinar el alcance de dicha irregularidad y sus efectos sobre los actos adminis-

trativos comprensivos de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento supervisados.

En ambos casos, considerando que la falta de resolución expresa de las alegaciones no provocaba la nulidad de pleno derecho de los acuerdos de aprobación definitiva de ambos instrumentos de planeamiento y que, en principio, a juicio de esta Institución, no procedía la estimación de las alegaciones formuladas por los interesados, esta Defensoría –dado que las irregularidades denunciadas no eran invalidantes por cuanto que, en principio, no generaban la indefensión denunciada por los interesados– se tuvo que limitar, en lo que a esta cuestión se refiere, a instar de ambos ayuntamientos la adopción de medidas para que en el futuro garanticen una mayor transparencia e información en los procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento y que, previa a la aprobación provisional de los mismos, se resuelvan motivadamente las alegaciones que se formulen durante los trámites de información pública.

En ambos casos, tanto el Ayuntamiento de Sariegos como el de Chozas de abajo, han aceptado la resolución formulada desde esta Procuraduría.

Asimismo, y en relación con esta cuestión, consideramos conveniente reflejar en este informe que desde esta Institución se ha instado de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León –en el seno del procedimiento de tramitación del anteproyecto de Ley de Medidas en materia de Urbanismo y Suelo, por el que se modifica la LUCyL– la introducción en el art. 54.1 de la Ley de una referencia expresa en relación con la resolución por las administraciones competentes para la adopción de los acuerdos de aprobación provisional de los instrumentos de planeamiento de las alegaciones formuladas durante los trámites de información pública, especialmente en los supuestos de desestimación de las mismas, en cuyo caso los alegantes tienen que obtener una respuesta motivada de la administración.

Pues bien, si en este primer grupo de expedientes las irregularidades detectadas por esta Institución se referían fundamentalmente a aspectos formales derivados del incumplimiento de la normativa en materia de procedimiento administrativo, a igual conclusión llegamos en el segundo de los expedientes a que vamos a referirnos, identificado con el número **Q/123/07**, con una diferencia, y es que la normativa que aquí se vulnera es la contenida en los artículos relativos a las modificaciones de planeamiento recogidos tanto en la Ley como en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

En este expediente los autores de la queja denunciaban la demolición del interior de un inmueble en la localidad de Valladolid protegido en el Plan Especial del Casco Histórico de la ciudad; dicho ilícito urbanístico se pretendía amparar modificando el grado de protección del mismo contenido tanto en el Plan Especial de referencia como en el Plan General de Ordenación Urbana.

Examinado el contenido de la queja, así como el de los informes emitidos por el Ayuntamiento de Valladolid, esta Institución concluyó, entre otras, la existencia de diversas irregularidades en la actuación de dicha Entidad Municipal derivadas, por un lado, de un deficiente ejercicio de sus competencias en materia de protección del patrimonio catalogado en relación con el edificio que nos ocupa, que supone la destrucción del interior de un inmueble protegido, y por otro, de una insuficiente justificación de una propuesta de modificación del planeamiento en orden a la descatalogación de dicho inmueble, que lleva a los interesados que presentan el escrito de queja a concluir una actuación incorrecta de dicha Administración Municipal cuando a la vista de la Orden de la Consejería de Fomento por la que al final se aprueba la modificación se trataba de un error en la catalogación que a instancia de la Administración Autonómica se justifica suficientemente con posterioridad.

Dado que el objeto de esta parte del informe se refiere al conjunto de expedientes tramitados en materia de planeamiento urbanístico, vamos a centrar la cuestión en el segundo grupo de irregularidades apuntadas anteriormente, relativas a la tramitación del Proyecto de Modificación tanto del PGOU de Valladolid como del PECH, sin que ello implique que consideremos de menor importancia las irregularidades detectadas en la actuación de dicho Ayuntamiento derivadas de un ineficaz ejercicio por parte del mismo de las competencias que la normativa urbanística le atribuye en orden a garantizar que los inmuebles se encuentren en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y edificabilidad y de su inactividad frente a la presunta comisión de infracciones urbanísticas derivadas de la realización de obras sin contar con la preceptiva autorización municipal; dichas irregularidades, desde un punto de vista material, serían encuadrables en la parte correspondiente de este informe.

En relación con esta cuestión, examinado el contenido del expediente tramitado por el Ayuntamiento de Valladolid y por la Consejería de Fomento –entidad que finalmente aprueba con carácter definitivo el Proyecto de modificación del PGOU–, desde esta Institución se concluye la existencia de irregularidades en la actuación de dicha Administración Municipal apuntadas por la Administración Autonómica y derivadas de una insuficiente justificación de la modificación contenida en el Proyecto presentado por la propiedad del inmueble y aceptado y aprobado inicial y provisionalmente por la Entidad Local; modificación que tenía como fin descatalogar el edificio pasando de una protección integral a una ambiental con conservación de determinados elementos constructivos.

Téngase en cuenta que esta deficiente justificación de la modificación provocó, a nuestro juicio, en los autores de la queja –a la vista, además, del convenio urbanístico suscrito al respecto– una sensación de irregularidad en lo que al cambio de catalogación se refiere que, examinado

el contenido de la justificación recogida en el informe presentado a instancia de la Administración Autonómica por la promotora y asumido por el Ayuntamiento, en principio no existía, ya que el grado de protección propuesto en el proyecto de modificación –P4 con características y condiciones específicas de P3– no implicaba una merma en la protección de los valores singulares culturales y arquitectónicos que concurrían en el inmueble.

Por ello, para evitar situaciones como en la que nos encontramos, consideramos necesario instar del Ayuntamiento de Valladolid mayor rigurosidad en la aplicación de lo dispuesto en el art. 169.3.b.1º del RUCyL en lo que respecta a la justificación de las modificaciones de planeamiento y, especialmente, en lo que respecta a la descatalogación de los inmuebles protegidos en el mismo, en la medida en que basar dicha descatalogación en el incumplimiento por la propiedad de sus deberes de conservación puede suponer, tal y como se reflejó en la propuesta de la Ponencia Técnica del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León “un acicate para que los propietarios descuiden la conservación del bien, con el agravante que en este caso el Ayuntamiento era copropietario del inmueble, por lo que era especialmente responsable de su conservación”.

A fecha de cierre del informe aún no hemos recibido contestación de la Administración Pública implicada a la resolución remitida desde esta Institución.

Para finalizar con el análisis de los expedientes correspondientes al apartado relativo al planeamiento urbanístico, consideramos necesario, por la trascendencia que además ha tenido el tema, hacer una mención especial a los expedientes identificados con los números **Q/2247/06** y **Q/2246/06**, los cuales han tenido como objeto supervisar la actuación tanto de la Administración Municipal implicada –el Ayuntamiento de Villanueva de Gómez– como de la Administración Autonómica –Consejerías de Fomento y Medio Ambiente– en lo que se refiere a los terrenos que formaban parte de los pinares integrantes del Monte “Trueba, Bilbao y Senovilla”, que pertenecían desde principios del siglo XX a la empresa “Unión Resinera Española, S.A.”, la cual gestionaba como producto la resina extraída.

Analizada por esta Institución la evolución experimentada por el planeamiento urbanístico de dicha localidad de Ávila, junto con la documentación remitida por la Consejería de Medio Ambiente en lo que respecta al procedimiento de declaración de impacto ambiental tramitado con el fin de instalar en los terrenos de referencia un Complejo de Golf, Casa Club y EDAR, se remitieron sendas resoluciones en materia de urbanismo, al Ayuntamiento de Villanueva de Gómez y a la Consejería de Fomento con los siguientes fines:

En primer lugar, que se valore la necesidad de revisar las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de dicha localidad ya que las modificaciones planteadas con

respecto a las mismas parecen llevar aparejado un incremento en más de un 50% de las viviendas previstas inicialmente.

En segundo lugar, que se realice un estudio pormenorizado de los valores naturales susceptibles de protección en la zona que nos ocupa, procediendo o bien a confirmar la clasificación de suelo como urbanizable contenida en las Normas Subsidiarias, en el caso de que se pruebe la escasa entidad de dichos valores, o bien clasificando los mismos como suelo rústico con protección natural, evitando así las dudas que al día de la fecha se plantean a la vista de los informes obrantes en el expediente de evaluación de impacto ambiental analizado.

En tercer lugar, que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, y 15 de la LS, no se proceda a la aprobación definitiva de ningún Proyecto de Modificación de las Normas Subsidiarias ni de ningún instrumento de planeamiento comprensivo de la ordenación detallada redactado en desarrollo de las anteriores, siempre y cuando no exista un pronunciamiento favorable de la Confederación Hidrográfica del Duero sobre la existencia de los recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas.

Y, en cuarto y último lugar, y en lo que respecta a la ejecución del Proyecto de Sistemas Generales de Infraestructuras de los Sectores Urbanizables delimitados en el ámbito que nos ocupa que ha llevado aparejada la tala de más de 6.700 pinos, que por parte de las administraciones implicadas se adopten las medidas necesarias en orden a la paralización de las obras, a la obtención de las correspondientes autorizaciones en materia de prevención ambiental –bien la correspondiente licencia ambiental, bien la Declaración de Impacto Ambiental, en función de la superficie de arbolado objeto de corta o arranque– y a la obtención de la pertinente autorización de uso excepcional de suelo rústico con protección natural –en la medida en que conforme a lo dispuesto en el art. 64.2.a) del RUCyL las obras públicas o infraestructuras en general serían autorizables siempre y cuando no puedan producir un deterioro ambiental o paisajístico relevante–.

Con posterioridad a la fecha de cierre del informe, hemos recibido de la Administración Autonómica contestación de la que se deduce que se han decidido aceptar las indicaciones contenidas en la resolución dictada por esta Institución.

Con independencia de lo anterior, resultando que el fondo de la cuestión tenía incidencia no sólo en el ámbito urbanístico sino también en el medioambiental, desde esta Institución, sin perjuicio de las Resoluciones dirigidas al Ayuntamiento de Villanueva de Gómez y a la Consejería de Fomento anteriormente referidas sobre cuestiones urbanísticas, se han formulado resoluciones, tanto a la citada Administración Municipal como a la

Consejería de Medio Ambiente, relativas a cuestiones medioambientales; dicha materia, sin perjuicio de estar directamente relacionada con la ordenación urbanística de los terrenos, ha sido objeto de un tratamiento diferenciado, razón por la cual se hará mención a las citadas resoluciones en el apartado correspondiente del informe (Área D: Medio Ambiente).

Al margen de lo anterior, para reflejar mínimamente en el presente informe el alcance de la situación detectada, dado lo prolijo de las consideraciones contenidas en las Resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Villanueva de Gómez, consideramos necesario recoger sucintamente la argumentación jurídica que nos ha llevado a la formulación de la propuesta encaminada a la realización por ambas Administraciones de un estudio pormenorizado de los valores naturales susceptibles de protección en la zona que nos ocupa.

Examinado el contenido de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Villanueva de Gómez el primer problema que se planteaba, que se ponía de manifiesto en los informes desfavorables emitidos por los Técnicos de la Administración Autonómica en el marco del procedimiento de Declaración de Impacto Ambiental, era la clasificación de parte de los terrenos de referencia como urbanizables programados, en la medida en que la información que obraba en el expediente era contradictoria.

Por un lado estaba la justificación contenida en las Normas Subsidiarias que ponían de manifiesto que dichos terrenos son pinares de mala calidad por cuanto que poseen menor valor forestal que los protegidos colindantes con ellos.

Y, por otro, constaba un informe emitido por la Sección Territorial de Ordenación y Mejora del que se deducía todo lo contrario; en dicho informe, además, se hacía referencia a las Normas Urbanísticas de ámbito provincial, aprobadas en 1997, en las que se clasifican estos terrenos, o gran parte de ellos, “al igual que los pocos pinares de la comarca y el río Adaja, como Suelo de Especial Protección Nivel 2”.

Examinada toda la documentación obrante en el expediente la pregunta que se planteaba era si la clasificación que se realiza en las NNSS del suelo estaba motivada o no y si estaba justificada. La respuesta a esta cuestión nos llevó también a examinar conjuntamente que clasificación corresponde legalmente realizar de dicho terreno a la vista de las condiciones que parece reunir físicamente, puestas en relación con la normativa urbanística aplicable.

Estudiando dicha normativa resulta que, conforme tiene reiteradamente expuesto la jurisprudencia, la definición y clasificación del “suelo no urbanizable” no puede depender del capricho de los poderes públicos, por depender de los criterios reglados previstos en la propia

legislación, y en particular, en los preceptos que definen el suelo como “no urbanizable”. Y así solo pueden clasificarse como no urbanizables los terrenos en los que se presente alguna de las características mencionadas en las citadas normas. En efecto, la decisión administrativa de clasificación del suelo no urbanizable es reglada de modo que, cuando un suelo no tiene alguno de los rasgos necesarios para ser configurado como no urbanizable en aplicación de los criterios legales, dicho suelo ha de ser considerado urbanizable por la sencilla razón de que la intención del legislador con este sistema normativo es crear suelo urbanizable siempre que, primero, dicho suelo no deba preservarse en atención a sus características naturales propias y, segundo, exista una iniciativa privada de urbanizar, sólo que en la aplicación de tales conceptos obliga a considerar muy especialmente los condicionantes a la hora de proteger debidamente el suelo y clasificarlo como no urbanizable.

Por otro lado, consideramos necesario recordar y matizar la tendencia legislativa hacia una menor discrecionalidad que ha tenido lugar en el derecho urbanístico durante los últimos tiempos a la hora de clasificar el suelo como no urbanizable, y que se pone de manifiesto en la propia evolución seguida por el art. 9.2 de la recientemente derogada Ley 6/1998, de 13 de abril.

Aplicando tales previsiones legales a los terrenos incluidos en los pinares integrantes del Monte “Trueba, Bilbao y Senovilla”, se trataba de dilucidar si es o no conforme a derecho la clasificación de tales terrenos como “suelo urbanizable”, si esta clasificación está motivada y justificada suficientemente, y si en su caso procedería haber clasificado dicho suelo, dado las condiciones reales que en él concurren, como suelo rústico con protección natural, y ello en aplicación del art. 9.2 de la Ley 6/1998 y de los arts. 15.b) y 16.1.g), ambos de la LUCyL.

A la vista de toda la documentación obrante en el expediente y de los informes contradictorios existentes en el mismo, desde esta Institución, en aplicación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en los arts. 2 de la vigente LS, 4 de la LUCyL y 5 del RUCyL, dado que la determinación de la concurrencia o no de valores susceptibles de protección respondería a un criterio eminentemente técnico, se entendió que ambas administraciones, competentes en materia de urbanismo, deberían al menos realizar un estudio en mayor profundidad de la cuestión para evitar la destrucción de valores de especial interés desde un punto de vista medioambiental, llegando en caso de que al final se confirmase la importancia de dichos valores a la modificación del planeamiento en lo que a la clasificación de los terrenos se refiere como suelo rústico con protección natural.

## 1.2. Gestión urbanística

Tanto la Ley de Urbanismo, en su art. 65.1, como su Reglamento de desarrollo, en el art. 187, definen la

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

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

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

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

El conjunto de expedientes tramitados en esta Institución durante el ejercicio 2007 relativos a esta materia tienen como objeto cuestiones que podríamos encuadrar tanto dentro del concepto de actuaciones aisladas (**Q/1781/06, Q/79/07, Q/893/07, Q/989/07, Q/991/07 y Q/1115/07**) como dentro del relativo a las actuaciones integradas (**Q/932/05, Q/1041/05, Q/1254/05, Q/880/06, Q/2137/06, Q/2144/06, Q/2412/06, Q/2521/06, Q/49/07, Q/130/07, Q/349/07, Q/589/07, Q/988/07 y Q/1332/07**).

La casi totalidad de expedientes incluidos en el primer grupo, salvo el identificado con el número **Q/991/07** en el que el autor de la queja manifiesta su disconformidad con la inclusión de su terreno en una Unidad de Normalización –cuyo expediente se archiva por no irregularidad–, tienen como objeto actuaciones aisladas de urbanización, trayendo causa las quejas presentadas en unos casos en deficiencias en la urbanización de parcelas clasificadas como suelo urbano y, en otro, en la exención por un ayuntamiento a promotores de parcelas, clasificadas como suelo urbano consolidado que no tienen la condición de solar, de la obligación de ejecutar simultáneamente la urbanización y las construcciones e instalaciones permitidas por el planeamiento.

Dentro de este grupo, consideramos conveniente el contenido de este último expediente que, identificado con el número de referencia **Q/893/07**, tuvo como objeto de supervisión la actuación del Ayuntamiento de Valoria la Buena en la provincia de Valladolid a quien el autor de la queja atribuía la exención de la citada obligación.

Confirmada la concurrencia de las irregularidades

denunciadas y previa referencia a los derechos y obligaciones que corresponden a los propietarios de suelo clasificado como urbano consolidado que no ha alcanzado la condición de solar y a las garantías y compromisos que deben asumir los mismos para que los ayuntamientos puedan autorizar la edificación antes de concluir la urbanización, se remitió una resolución en la que se instaba del citado Ayuntamiento la evacuación de los “*tramites necesarios para garantizar que los propietarios de suelo urbano consolidado y que no han alcanzado la condición de solar, cumplan en el momento de solicitar la correspondiente licencia los deberes urbanísticos previstos en los arts. 18.2 de la LUCyL y 41.1 del RUCyL*”. En la fecha de cierre del informe, esta resolución no había sido objeto de contestación.

En lo que al segundo grupo de expedientes se refiere, esto es, aquellos relativos a la gestión de actuaciones integradas, al igual que en el ejercicio anterior, hemos sistematizado los expedientes en función de su objeto haciendo referencia, por un lado, a aquellos relativos a Proyectos de Actuación, comprensivos de las determinaciones sobre reparcelación y, por otro, a aquellos que tienen como objeto Proyectos de Urbanización y, fundamentalmente, su ejecución así como la recepción y conservación de las obras de urbanización previstas en los mismos analizando, finalmente, el conjunto de expedientes cuyo objeto es el funcionamiento de entidades urbanísticas colaboradoras.

En cuanto al primer subgrupo de expedientes, relativos a procesos reparcelatorios, formarían parte del mismo los identificados con los números **Q/932/05, Q/2412/06, Q/2521/06 y Q/1332/07** –como veremos seguidamente, en el primero de ellos se abordan también cuestiones relativas a proyectos de urbanización y a la ejecución de obras–. En relación con estos cuatro expedientes se ha concluido la concurrencia de irregularidades en todos ellos, salvo en el incoado en el año 2007 que ha sido archivado por cuanto que esta Defensoría ya se había pronunciado anteriormente con respecto a los hechos denunciados.

Dentro del segundo grupo de expedientes –más numeroso– deben incluirse los identificados con los números **Q/932/05** –incluido también en el grupo anterior–, **Q/1041/05, Q/1254/05, Q/880/06, Q/2144/06, Q/589/07 y Q/988/07** que han finalizado con resolución, y los identificados con los números **Q/2137/06, Q/49/07 y Q/349/07**, que han sido archivados, en el primer caso, por solución en tramitación, en el segundo por ausencia de irregularidad y, en el tercero, porque así lo solicitó el autor de la queja.

En el tercer grupo de expedientes sólo tendría cabida el identificado como **Q/130/07**, con respecto al cual no vamos a hacer mención alguna por cuanto que fue archivado porque no pudo acreditarse la existencia de las irregularidades denunciadas por los autores de la queja.



Seguidamente vamos a desarrollar el contenido de dos de los expedientes citados anteriormente que por los hechos denunciados y el alcance de las irregularidades detectadas consideramos más relevantes.

En primer lugar, dada su inclusión en dos de los grupos anteriormente relacionados y considerando el alcance de los hechos planteados en el escrito de queja, vamos a desarrollar el contenido del expediente **Q/932/05**.

En la queja formulada se denunciaba la concurrencia de irregularidades en la actuación del Ayuntamiento de Segovia como consecuencia de la situación en la que se encontraban diversos terrenos, potencialmente contaminados, integrados en un Sector de Suelo Urbanizable Programado del Plan General de Ordenación Urbana, cuya urbanización se había incluido en una segunda fase dado que el desmantelamiento de la fábrica que ocupaba los mismos estaba sujeta a licencia ambiental, a diferencia, según el Ayuntamiento, del resto de terrenos integrados en la primera fase.

Asimismo denunciaba el autor de la queja que la razón de la división en fases de la urbanización era la existencia de los posibles costes de descontaminación de la parcela de referencia que excedían de lo que los propietarios mayoritarios estaban dispuestos a asumir como gastos de urbanización, a diferencia de lo que ocurría con otros terrenos, también incluidos en el Sector, que asimismo estaban potencialmente contaminados.

Iniciada la investigación oportuna, solicitados informes de la Entidad Local implicada y de la Consejería de Medio Ambiente, en su calidad de Administración competente para declarar, delimitar y hacer inventario de los suelos contaminados conforme a lo dispuesto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y en su Reglamento de desarrollo aprobado por RD 9/2005, esta Institución concluyó la concurrencia de irregularidades en la actuación de ambas entidades públicas en lo que se refiere al ejercicio de las competencias que a cada una le correspondían.

Comienza la argumentación jurídica de la resolución, con la realización de un estudio sobre la declaración de suelos contaminados, las administraciones públicas implicadas, las responsabilidades derivadas de dicha contaminación y las medidas previstas legalmente para proceder a la descontaminación de los mismos para, seguidamente, incidir en los efectos que en materia de gestión urbanística tiene la existencia de este tipo de suelos en el ámbito de Unidades de Actuación en fase de ejecución.

Partiendo de esta argumentación, en lo que respecta al Ayuntamiento de Segovia y en lo que se refiere a la contaminación de los suelos y a la adopción de medidas en orden a la recuperación de los mismos y a la sanción de las infracciones administrativas, no se detectó irregu-

laridad alguna en la actuación de dicha Entidad Local, en la medida en que había adoptado las medidas necesarias en orden a evitar el uso residencial de dichos suelos en tanto en cuanto no se procediera a la descontaminación de los mismos, siendo especialmente significativo al respecto el contenido de los acuerdos de aprobación definitiva tanto del proyecto de actuación como del proyecto de urbanización que nos ocupa.

Diferente, sin embargo, es la conclusión a la que llegamos, si lo que es objeto de análisis son las actuaciones desarrolladas por dicha Administración Municipal en el ejercicio de sus competencias tanto en materia de prevención ambiental como en materia de urbanismo.

En primer lugar y, en lo que respecta a las irregularidades detectadas en materia de prevención ambiental, se llegó a la conclusión, en contra de lo que consideraba la Entidad Local, que la actividad de desmantelamiento de las industrias o establecimientos existentes en el Sector, incluidas en la fase I de urbanización, siempre que dicha actividad fuese susceptible de afectar a la seguridad, a la salud de las personas o al medio ambiente, requería la correspondiente licencia ambiental.

Por ello, en lo que a esta cuestión se refiere, en la resolución remitida a la Administración Municipal se requirió de la misma que *“en lo sucesivo (...) se inste de los interesados que pretendan realizar una actividad de desmantelamiento de industrias o establecimientos que sea susceptible de afectar a la seguridad, a la salud de las personas o al medio ambiente la solicitud de las correspondientes licencias ambientales según lo establecido en el Título III de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental”*.

En segundo lugar y, en lo que respecta a las irregularidades detectadas en materia de urbanismo, estas se refieren fundamentalmente tanto a cuestiones relativas a la gestión urbanística propiamente dicha –esencialmente en lo que respecta a la necesaria equidistribución de beneficios y cargas– como a cuestiones relativas a la intervención en el uso del suelo a través de la correspondiente licencia.

En cuanto a la distribución equitativa de beneficios y cargas, el problema que se planteaba era determinar si los gastos de descontaminación de los terrenos incluidos en la fase II de la urbanización y de los que asimismo pudieran resultar afectados por la concentración de elementos contaminantes incluidos en la fase I debían ser considerados o no como gastos de urbanización y como tales atribuírseles a los distintos propietarios de terrenos que financiarían los mismos en función y proporción al aprovechamiento que les pudiera corresponder.

Pues bien, puesta en relación la normativa aplicable en materia de urbanismo con la aplicable en materia de residuos, considerando lo dispuesto en el art. 27.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril y en aplicación del principio de “quien contamina paga”, esta Institución llegó a la

conclusión de que el Ayuntamiento no había actuado correctamente por cuanto que las actuaciones necesarias para proceder a la limpieza y recuperación de los suelos efectivamente contaminados correspondían “previa declaración de la Comunidad Autónoma” en primer lugar a los causantes de la contaminación y, subsidiariamente, por este orden, a los poseedores de suelos contaminados y a los propietarios no poseedores.

Como consecuencia de lo anterior, en la resolución dictada por esta Procuraduría dirigida al Ayuntamiento se instó del mismo que *“en el supuesto que se hayan incluido como gastos de urbanización los gastos de descontaminación de las parcelas de origen en las que en su día se ubicaron las siguientes instalaciones (...) previa la correspondiente declaración al respecto de la Administración Autonómica en el ejercicio de las competencias atribuidas por la Ley de Residuos y por el RD 9/2005, de 14 de enero, se inste de la Junta de Compensación para que proceda a subsanar dicha deficiencia atribuyendo dichos costes al titular de la finca de origen: o bien con la presentación de sendos proyectos de modificación tanto del proyecto de actuación –comprensivo de las determinaciones completas sobre reparcelación– como del proyecto de urbanización en los que se recoja una nueva relación y distribución de gastos de urbanización y una nueva cuenta de liquidación provisional, o bien en la cuenta de liquidación definitiva que debe ser elaborada por el urbanizador y aprobada por el Ayuntamiento de conformidad con lo dispuesto en el art. 254 del RUCyL”*.

Por último y en lo que respecta a las irregularidades detectadas en materia de intervención en el uso del suelo, al ser, al igual que las cuestiones relativas a la aplicación de la normativa de prevención ambiental, una materia propia de otro apartado del informe que nos ocupa, nos vamos a limitar a apuntar que se ha recordado al Ayuntamiento *“que el proyecto de urbanización es un verdadero acto de ejecución del planeamiento urbanístico, inmediatamente ejecutivo, que hace innecesaria –superflua realmente– la solicitud de licencia de obras con el mismo objeto, ya que siendo dicho proyecto ejecución del planeamiento, no cabe hablar de algo que sería la ejecución de la ejecución, como tampoco puede confundirse la licencia urbanística con la aprobación del proyecto de urbanización”*.

Esta resolución ha sido aceptada por el Ayuntamiento de Segovia, a diferencia de lo que ha ocurrido con la Consejería de Medio Ambiente ya que, transcurridos los plazos concedidos al efecto, no ha tenido a bien contestar la Resolución que se le ha dirigido desde esta Institución; en dicha resolución se exponía el conjunto de irregularidades detectadas en la actuación de la Administración Autonómica en materia de residuos y, especialmente, en materia de suelos contaminados, consecuencia de la no incoación del correspondiente expediente en orden a declarar o no los suelos de referencia como contaminados y, en caso afirmativo, determinar los términos y

plazos en orden a la recuperación ambiental de los mismos.

El segundo expediente cuyo contenido consideramos conveniente desarrollar es el identificado con el número de referencia **Q/2144/06** que tiene como objeto la situación en que se encuentra la “Urbanización de Los Ángeles de San Rafael” sita en el término municipal de El Espinar en la provincia de Segovia. Dicho expediente es un exponente de lo reflejado en la introducción en lo que a se refiere a los términos municipales que limitan con la Comunidad de Madrid.

El objeto de la queja presentada era la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación de la referida Administración municipal, como consecuencia del incumplimiento de su obligación de conservar y mantener la “Urbanización” prestando servicios mínimos tales como el abastecimiento de agua, alcantarillado, depuración de las aguas, recogida de residuos...

Examinado el contenido de los informes remitidos y la evolución del planeamiento urbanístico, llegamos a la conclusión de que la conservación o no de las obras de urbanización era la punta del iceberg de un problema mucho mayor, consecuencia de un deficiente ejercicio de las competencias que atribuye al Ayuntamiento de El Espinar la normativa urbanística en lo que respecta al control del Urbanizador, responsable de la ejecución de las obras, en la medida en que más de cuarenta años después de la aprobación del Plan Parcial del Complejo Urbanístico Residencial “Los Ángeles de San Rafael”, las obras de las tres primeras fases –correspondientes a suelo íntegramente perteneciente a dicho término municipal– no habían sido recibidas –entendemos que por las graves deficiencias apuntadas en el informe aportado–, no constando que por la Administración se hubieran adoptado las prerrogativas que la normativa ponía a su alcance para garantizar la correcta ejecución de las obras; muy al contrario lo que hizo dicha Entidad Local fue proceder a aprobar una Revisión de las Normas Subsidiarias con el objeto de clasificar como suelo urbano “de edificación directa” los terrenos ya consolidados por la edificación o con pocas posibilidades de reordenación, requerir nuevas condiciones de ordenación y de edificación para las zonas que, disponiendo de cierta infraestructura, no están totalmente urbanizadas y de las que falta prácticamente toda la edificación, y clasificando como suelo “apto para urbanizar” el resto de terrenos.

A la vista de esta nueva ordenación contenida en las Normas Subsidiarias en relación con el denominado Complejo Urbanístico Residencial “Los Ángeles de San Rafael”, a juicio de esta Institución la situación variaba en función de la clasificación y categorización del suelo:

En el supuesto de terrenos clasificados como suelo urbano directo –con respecto a los cuales se aplica el régimen previsto para el suelo urbano consolidado (DT 3ª de la LUCyL y DT4ª del RUCyL)– teniendo en cuenta

que, aún con deficiencias, habían sido urbanizados y edificados conforme al Plan Parcial aprobado en el año 1967, la situación era la siguiente:

Tanto el terreno destinado por las Normas Subsidiarias a viario y espacio libre, como los servicios urbanos que discurren por el citado viario, pese a su destino en el citado planeamiento como público, siguen siendo de titularidad privada –bien de los propietarios de las parcelas, si en su momento el Urbanizador cedió los mismos, bien del Urbanizador–, razón por la cual la conservación y mantenimiento de dichas dotaciones y servicios es por cuenta de los propietarios, en la medida en que su régimen venía determinado por un instrumento de planeamiento aprobado al amparo de la Ley del Suelo de 1956, no siendo aplicable por tanto lo dispuesto en la DT 8ª del RUCyL. A este respecto ni es obligación de la propiedad ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas ni el Ayuntamiento está obligado a recepcionar las obras de urbanización.

No obstante lo anterior, en la resolución remitida al Ayuntamiento se pone de manifiesto el problema que en el presente caso se plantea y que no es otro que, pese a la condición de urbanos de los citados terrenos dado que cumplen los requisitos establecidos en los arts. 11 de la LUCyL y 23.1 del RUCyL, todos estos suelos en tanto en cuanto no se cedan los viarios al Ayuntamiento no tendrían la condición de solares en la medida en que, a la vista de lo dispuesto en los arts. 22 de la LUCyL y 24 del RUCyL, pese a disponer de los servicios previstos en el apartado b) del citado art. 24.1 del Reglamento, dichas parcelas, dada la titularidad privada de los viarios, no tendrían acceso por vía urbana que “esté abierta sobre terrenos de uso y dominio público” (art. 24.1ª), razón por la cual no se podrían conceder licencias de construcción de las citadas parcelas, en tanto en cuanto dichas vías no pasen a ser terrenos de dominio y uso público municipales.

Como consecuencia de lo anterior y considerando que la situación creada por la ordenación derivada del Proyecto de Revisión de Normas Subsidiarias no era la más adecuada ni para el Ayuntamiento ni para los propietarios de parcelas, desde esta Institución se sugirió al Ayuntamiento de El Espinar que se evacuasen las actuaciones necesarias en orden a la subsanación de las deficiencias existentes en la urbanización y a la cesión al Ayuntamiento de los viarios, espacios libres, servicios urbanos..., asumiendo a partir de ese momento, o ulteriormente, la conservación de las obras, a cuyo efecto las posibilidades serían dos: o bien la cesión gratuita de los terrenos a la Administración Municipal, previa subsanación de las deficiencias detectadas y apuntadas en el correspondiente informe técnico, -a cuyo efecto se propone la suscripción con la propiedad de un convenio urbanístico– o bien la ejecución de una actuación aislada de expropiación y urbanización con imposición de contribuciones especiales a dichos propietarios.

Diferente sin embargo es la propuesta formulada en cuanto al suelo clasificado en las Normas como urbano incluido en Unidades de Ejecución y como Apto para Urbanizar –al que se aplica el régimen del suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado–, ya que en este caso, los propietarios tienen el deber de cesión gratuita y obligatoria de los terrenos reservados por las Normas Subsidiarias a dotaciones urbanísticas públicas y el de urbanización a fin de que las parcelas resultantes alcancen la condición de solar, previa aprobación, lógicamente y según los casos, de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística correspondientes; correspondiendo en todo caso al Ayuntamiento, una vez recibidas las obras, su conservación (art. 208.2 del RUCyL).

En relación con este suelo, en aquellos ámbitos en los que se hubiesen aprobado definitivamente los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística correspondientes, salvo que en las Normas Subsidiarias y en los instrumentos de planeamiento de desarrollo se estableciera otra cosa, por parte de esta Institución se recomendó al Ayuntamiento lo siguiente:

*“a) En aquellos ámbitos en que la urbanización haya sido ejecutada por el Urbanizador y recibida por el Ayuntamiento, que esa Entidad asuma la obligación de conservar y mantener la urbanización conforme a lo dispuesto en el art. 208.2 del RUCyL, salvo que de acuerdo con lo previsto en el apartado 3º del citado art. 208 esa Entidad suscriba un convenio con los propietarios de los bienes inmuebles incluidos en dicho ámbito a fin de que los mismos colaboren en la conservación y mantenimiento de la urbanización.*

*b) En aquellos ámbitos en que la urbanización haya sido ejecutada por el Urbanizador y no haya sido recibida por el Ayuntamiento, que por parte de esa Administración Local se dé cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 206 y 207 del RUCyL, conforme a lo previsto en la Disposición Transitoria 8ª de dicho Reglamento, teniendo en cuenta que en tanto no se cumpla lo dispuesto en los citados arts., ese Ayuntamiento no podrá conceder ninguna licencia urbanística en los ámbitos afectados”.*

La Administración municipal no ha estimado oportuno aceptar nuestras indicaciones.

### **1.3. Intervención en el uso del suelo**

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

#### **1.3.1. La licencia urbanística**

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

1.3.3. Los mecanismos de protección de la legalidad urbanística.

En relación con los expedientes tramitados susceptibles de inclusión en este apartado, vuelve a ser destacable, al igual que en ejercicios anteriores, el número de quejas relativas a la tramitación de solicitudes de licencias (1.3.1), fundamentalmente de obras, y las relativas a la vulneración de la legalidad urbanística (1.3.3) como consecuencia tanto de la ejecución de obras sin licencia como de obras que no se ajustan a la licencia concedida.

En este apartado el grupo de expedientes menos numeroso es el relativo al fomento de la edificación, conservación y rehabilitación correspondiente al subapartado 1.3.2. En relación con esta cuestión, al igual que en materia de protección de la legalidad urbanística, las quejas presentadas son consecuencia de la inactividad de la Administración frente al deficiente estado de conservación de inmuebles como consecuencia del incumplimiento por sus propietarios del deber de mantenerlos en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino.

### 1.3.1. Licencias urbanísticas

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 287 del Reglamento de Urbanismo “mediante la licencia urbanística el Ayuntamiento realiza un control preventivo sobre los actos de uso del suelo para verificar su conformidad con la normativa urbanística”, sancionando los arts. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, 99 de la Ley de Urbanismo y 293 y 294 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León los trámites a evacuar para la concesión de las mencionadas licencias, siendo precisamente el objeto fundamental de las quejas presentadas en lo que a la materia que nos ocupa se refiere la vulneración por parte de las administraciones públicas de lo dispuesto en los citados preceptos reguladores del procedimiento de otorgamiento de dichas licencias.

Seguidamente pasamos a analizar el contenido de los expedientes tramitados, sistematizando los mismos en función del objeto de los usos de suelo para cuyo ejercicio se solicita autorización: obras, actividades, primera ocupación...

En lo que se refiere a las solicitudes de licencias que tienen como objeto la realización de obras, tanto mayores como menores, y que constituyen el grupo de expedientes más numeroso, durante el presente ejercicio se han presentado varios escritos de queja y tramitado diversos expedientes que en más de la mitad de los casos han concluido con la determinación de irregularidades en la actuación de las administraciones Públicas implicadas (Q/321/06, Q/1707/06, Q/2406/06, Q/2410/06, Q/2523/06, Q/344/07, Q/350/07 y Q/550/07). Con respecto al resto de expedientes, en unos casos se han archivado por ausencia de irregularidad (Q/1504/06 y

Q/1552/06), en otros por la existencia de procedimientos judiciales al respecto (Q/2017/06 y Q/2424/06), en el caso del identificado con el número Q/329/07 por solución del problema planteado en el escrito de queja, en el relativo al número Q/1085/07 porque el autor de la queja lo que solicitaba era asesoramiento y, por último, en el caso del expediente número Q/1791/07 por extemporaneidad de la queja presentada.

Al igual que en el ejercicio anterior, en lo que a este primer grupo de expedientes se refiere consideramos innecesario profundizar en el contenido de ninguno de ellos por cuanto que, en prácticamente todos los casos planteados, la resolución dictada por esta Procuraduría va encaminada, o bien a la convalidación de la licencia otorgada prescindiendo de alguno de los trámites sancionados en los preceptos citados al comienzo de este apartado, o bien a la resolución expresa de las solicitudes de licencias presentadas por los interesados o de los recursos interpuestos contra la denegación de las mismas. Tampoco deben olvidarse aquellas resoluciones en las que se indica a las administraciones públicas supervisadas la necesidad de notificar en plazo los actos o acuerdos de concesión de licencia indicando, conforme a lo dispuesto en el art. 58.2 de la LRJyPAC, si dichos actos son definitivos o no en vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.

Si el primer grupo de expedientes relativos a la intervención en el uso del suelo a través del control preventivo que se articula a través de la licencia es el que tiene como objeto la realización de obras, el segundo grupo, mucho menos numeroso por cuanto que en su mayor parte va a ser objeto de análisis en el área relativa a medio ambiente, es el que se deriva de la solicitud de licencia para la realización de obra y para el desarrollo de una actividad. En este apartado, únicamente vamos a hacer referencia a dos expedientes:

En primer lugar, al expediente Q/1259/04, al que ya se hizo referencia en el informe del ejercicio anterior y que tenía como objeto la concesión por el Ayuntamiento de León de una licencia ambiental con el fin de dar cobertura legal a una situación ilegalizable – dado que perseguía incrementar el número de viviendas autorizadas por el planeamiento urbanístico – utilizando el mecanismo del “apartamento turístico”. Con respecto a este expediente no vamos a desarrollar su contenido para evitar innecesarias reiteraciones en la medida en que fue suficientemente abordado en el informe relativo al año 2006, pero consideramos necesario hacer referencia al mismo en la medida en que, pese a la aceptación por el Ayuntamiento de la Resolución dictada en orden a la revisión de la licencia, en el año 2007 nos hemos visto obligados a incoar un nuevo expediente identificado con el número de referencia Q/1255/07 ya que no se había evacuado trámite alguno al respecto.

Y, en segundo lugar, al expediente **Q/408/07** incoado como consecuencia de las obras de construcción de la sede social de una Asociación en la localidad de San Felices de Rudrón –término municipal de Tubilla del Agua (Burgos)– y de la actividad desarrollada en la misma.

Examinado el supuesto de hecho a la vista de la normativa aplicable en materia de urbanismo y de prevención ambiental, esta Institución concluyó la existencia de numerosas irregularidades en la actuación del Ayuntamiento derivadas de la probable no concesión por esa Entidad Local de la licencia de obras solicitada por la Junta Vecinal, de su pasividad frente a los ilícitos urbanísticos presuntamente cometidos o bien por dicha Entidad Local Menor o por la Asociación a la que se concede la licencia de apertura derivados de la ejecución de las obras sin contar ni con la citada licencia ni con la previa autorización de uso excepcional, de una deficiente tramitación del expediente que concluye con una Resolución de Alcaldía en virtud de la cual se conceden simultáneamente la licencia de “actividad” y la licencia de apertura, y por último de su pasividad ante los ilícitos cometidos en materia de prevención ambiental por la Asociación de referencia.

Como consecuencia de ello por parte de esta Procuraduría se dictó una resolución, que en la fecha de cierre de informe estaba pendiente de contestación, instando de la Administración municipal implicada que girase visita de inspección al local de referencia a fin de comprobar la veracidad o no de los hechos denunciados, y, en función del resultado de la inspección, que previa solicitud de informe de los Servicios Técnicos y Jurídicos sobre la compatibilidad con el planeamiento del uso inherente a la actividad desarrollada, o bien, en el supuesto de incompatibilidad, se clausurase la actividad de bar, o bien, en el caso de compatibilidad, se requiriese del titular de la actividad que regularizara su situación solicitando la correspondiente autorización de uso excepcional y la correspondiente licencia ambiental, previa suspensión temporal de la citada actividad de bar como medida provisional. Sin perjuicio de la necesidad de incoar el correspondiente expediente sancionador de las infracciones presuntamente cometidas por la Asociación de referencia como consecuencia de la modificación sustancial de la actividad para la que se concedió licencia de apertura en su día.

Dentro de este apartado referente a las licencias urbanísticas, el tercer grupo de expedientes es el relativo a las licencias de primera ocupación.

Durante este ejercicio se han tramitado y archivado sólo cuatro expedientes que tienen como objeto única y exclusivamente la tramitación y concesión de las mismas: **Q/2003/06**, **Q/2404/06**, **Q/240/06** y, por último, **Q/768/07**; los cuales han sido archivados sin resolución (en dos casos por ausencia de las irregularidades denunciadas, en otro por la existencia de un procedimiento

judicial y, en el último, por extemporaneidad en la presentación de la queja).

No obstante lo anterior, dentro de este grupo, además de estos expedientes, y sin que tengan por objeto exclusivamente la concesión de este tipo de licencias, hay que hacer referencia a otros cuyo contenido no se limita a la cuestión que nos ocupa sino que incide en otras materias. Tal es el caso del expediente identificado con el número de referencia **Q/589/2007** en el que esta Institución llega a la conclusión de que el Ayuntamiento de Villaquilambre, en León, ha incurrido en diversas irregularidades relativas tanto al control de la seguridad de la edificación a través de las licencias de primera ocupación, como a la recepción de la urbanización, razón por la cual se ha incluido en el apartado del informe correspondiente a la gestión urbanística de actuaciones integradas ya analizado.

El citado expediente tenía como objeto denunciar el deficiente ejercicio por parte de la Administración municipal de las competencias atribuidas a la misma por la normativa aplicable en materia de protección de la legalidad en relación con las obras de construcción de uno de los chalets de un sector de suelo urbanizable delimitado en el citado término municipal; dichas obras, de acuerdo con la información facilitada por el reclamante, no se ajustaban al proyecto para el que se concedió licencia, siendo especialmente grave el incumplimiento de la NBE CPI-96 que se acreditaba con un informe técnico aportado por el adquirente de la vivienda al Ayuntamiento.

En lo que a la cuestión que nos ocupa se refiere, el problema venía determinado por el alcance de las competencias de los ayuntamientos en el control de la calidad y seguridad de la edificación a través de la licencia de primera ocupación, en la medida en que, a juicio de la Administración municipal implicada, *“la licencia de primera ocupación tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de los parámetros urbanísticos, estando expresamente excluidos los aspectos técnicos relativos a la seguridad y calidad de la obra, por ser esta una responsabilidad propia de los agentes que intervienen en el proceso de la edificación”*.

Esta Institución, analizado el supuesto de hecho a la vista de la normativa aplicable, formuló una resolución –que en la fecha de cierre del informe estaba pendiente de contestación– en la que se indica que pese a que compartimos con el Ayuntamiento el argumento de que estas licencias no tienen por finalidad garantizar el cumplimiento de los aspectos técnicos relativos a la calidad de la obra, por ser esta una responsabilidad propia de los agentes que intervienen en el proceso de la edificación, no llegamos a la misma conclusión si lo que debe ser objeto de control son los aspectos técnicos relativos a la seguridad.

A nuestro juicio, y así se recoge en la resolución, la competencia municipal fiscalizadora que lleva aparejada

la licencia de primera ocupación se mueve exclusivamente en el campo del derecho urbanístico, esto es, en el campo del derecho público, sin que puedan aducirse razones jurídico-privadas excluidas del ámbito de la competencia municipal para el otorgamiento de las licencias de primera ocupación tal y como hace dicho Ayuntamiento, siendo en el caso analizado especialmente relevante el incumplimiento en la vivienda unifamiliar aislada referida en el escrito de queja de la Normativa Básica de Edificación NBE CPI-96 relativa a “condiciones de protección contra incendios de los edificios” –aplicable al supuesto que nos ocupa dada la fecha de solicitud de la licencia urbanística–.

En relación con ello, en la citada resolución consideramos necesario recordar a la Entidad Local que, tal y como tiene declarado y establecido la jurisprudencia, “la concesión de la licencia de ocupación de un inmueble está condicionada no sólo al estricto ajuste de las obras al proyecto aprobado y a las condiciones de la licencia, sino también a las prescripciones de las Ordenanzas, incluidas las de protección y prevención de incendios, de tal manera que de observarse algún defecto o anomalía por los correspondientes Servicios municipales, deberá el solicitante proceder a subsanarlos, sin que resulte relevante a estos efectos que se hubiese vendido todos o algunos de los pisos o locales, porque sólo a él, como solicitante de las licencias, es a quien incumbe el cumplimiento de tales deberes que son distintos de los prevenidos en el art. 181 de la Ley del Suelo, referidos sólo a conservación y mantenimiento, siempre posteriores y consecuentes al cumplimiento de aquellos que competen al constructor (...)”. (STS de 25.01.1988). En el mismo sentido se pronuncia la STS 08.11.2003.

Por ello, desde esta Institución se ha recomendado a dicha Administración Municipal la inclusión en el ámbito de control que la licencia de primera ocupación supone aspectos técnicos relativos a la seguridad de los inmuebles, razón por la cual entendíamos inevitable que dicha Entidad Local modificase la Ordenanza reguladora de la tramitación de las licencias de primera ocupación eliminando toda referencia a que la “comprobación municipal no alcanzará en ningún caso a los aspectos técnicos relativos a la seguridad (...) de la obra”.

Con independencia de lo anterior, el problema detectado en el expediente que nos ocupa se complicaba en la medida en que, de acuerdo con la información facilitada, en el término municipal de Villaquilambre “*la licencia de primera ocupación se aplica a todas las edificaciones cuyo certificado final de obra esté visado por el colegio en fecha 01 de enero de 2007 o posterior, las anteriores a esta fecha quedan exentas*”.

Tal situación suponía que, aprobada la Ordenanza reguladora de la tramitación de las licencias de primera ocupación por el Pleno Municipal el día 06.11.1998, esta norma no es de aplicación hasta el día 1 de enero de 2007, pese al contenido de la propia Ordenanza (Dispo-

sición Final) y pese a lo dispuesto en el art. 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local que establece que “las Ordenanzas (...) se publican en el Boletín Oficial de la Provincia y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65.2 (...)”.

Para finalizar con la exposición, hemos de hacer mención a los expedientes **Q/96/07**, **Q/109/07**, **Q/342/07**, **Q/425/07** y **Q/851/07** relativos, todos ellos, a la concesión de autorizaciones de uso excepcional en suelo rústico. Los dos primeros se archivaron con resolución aceptada por la Administración municipal–el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro en Ávila– y, de los tres restantes, dos se archivan porque la queja tenía como objeto actos de trámite y el expediente **Q/425/07** por ausencia de las irregularidades denunciadas por los autores de la queja. Seguidamente vamos a desarrollar el contenido de los dos expedientes resueltos por esta Procuraduría que tienen como objeto la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

Ambos expedientes tienen como denominador común no sólo la Entidad Pública supervisada sino también el contenido de la resolución, ya que, en ambos casos, presentada la correspondiente solicitud por los interesados e incoándose los correspondientes procedimientos, los mismos no se llegan a resolver por la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila, en uno de los casos –**Q/109/07**– porque el Ayuntamiento ni siquiera envía el expediente a la Administración Autónoma previa resolución de la alegación presentada durante el trámite de información pública y en el otro –**Q/96/07**– porque requerida la Administración Municipal por la Comisión Territorial el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro no da cumplimiento al requerimiento de subsanación de deficiencias.

A la vista de estos hechos, y sin perjuicio de la imposibilidad en ambos casos de investigar el fondo del asunto en la medida en que aún no había recaído una resolución administrativa que pudiera ser objeto de supervisión por parte de esta Defensoría, esta Institución, desde un punto de vista formal, consideró que existían irregularidades por los siguientes motivos y en relación con ambos expedientes:

En cuanto al expediente identificado con el número **Q/109/07** como consecuencia de la superación, con creces, del plazo sancionado en el art. 307.5ª) del RUCyL, sin que la administración municipal hubiera resuelto las alegaciones formuladas y remitido el expediente a la Comisión Territorial de Urbanismo en orden a resolver de forma motivada sobre la concesión o no de la autorización solicitada.

Y en lo que respecta al expediente **Q/96/07** como consecuencia de la vulneración de lo dispuesto en el art. 86.3 de la LRJyPAC en lo que a la falta de motivación de la contestación de las alegaciones se refiere.

Todo ello sin perjuicio de las irregularidades detectadas en este último expediente en cuanto al fondo de la cuestión que se coligen del informe remitido por la Administración Autonómica, del que se deriva que la Entidad Local no sólo no había ejercido con la debida diligencia sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística sino que estaba contribuyendo a que se consolidasen los ilícitos urbanísticos cometidos, facilitando con sus informes la instalación de una red de baja tensión a diversos inmuebles construidos al amparo de una licencia para casetas de herramientas cuando en realidad se trataba de viviendas unifamiliares.

Como consecuencia de todo ello, esta Defensoría formuló sendas resoluciones que son aceptadas por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro en el siguiente sentido:

En el caso del expediente **Q/109/07** requiriendo del Ayuntamiento la emisión de informe sobre las alegaciones formuladas y sobre la propia solicitud, proponiendo su autorización simple o con condiciones o su denegación y la remisión del expediente completo a la Comisión Territorial de Urbanismo en orden a su resolución, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 307.5.a) del RUCyL.

Y en el caso del expediente **Q/96/07** instando de dicha Administración Municipal la incoación inmediata de los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística y sancionadores por las infracciones urbanísticas que presuntamente se hayan podido cometer en la zona, sin perjuicio de la necesidad de que, en sucesivas ocasiones, se contesten motivadamente las alegaciones formuladas durante los trámites de información pública y de que se ejercite con la debida diligencia la competencia que en materia de inspección urbanística corresponde al Ayuntamiento a la vista de lo dispuesto en los arts. 112 de la LUCyL y 337 y siguientes de su Reglamento de desarrollo.

### **1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación**

Establecen los arts. 8 de la LUCyL y 19 del RUCyL que todo propietario de terrenos, con independencia de la clasificación urbanística de los mismos, “deberá mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones”, sancionando el Capítulo II del Título IV de ambas normas los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento del mencionado deber de conservación y el límite a partir del cual este deber cesa.

En relación con esta cuestión el presente apartado tiene como objeto los expedientes tramitados relativos a las órdenes de ejecución como manifestación de las facultades de “policía de la edificación” que tienen atribuidas los ayuntamientos y los correspondientes a declaraciones de ruina constitutivas del supuesto normal de

cese del deber de conservación atribuido a los propietarios en el citado art. 19.

Téngase en cuenta que, en lo que a esta materia se refiere, lo fundamental es el contenido de los informes técnicos que obran en los expedientes ya que en función del coste de reposición de los inmuebles y del importe de las obras necesarias para mantener o reponer las condiciones de seguridad o estabilidad de los mismos los ayuntamientos deben: o bien ordenar la ejecución de obras por los propietarios, o bien declarar la ruina, momento en el que, como se ha expuesto, cesa el citado deber de conservación, existiendo en muchos casos una línea divisoria mínima entre ambas posibilidades, razón por la cual, en aquellos expedientes en los que no existe un informe emitido por los técnicos municipales que permita extraer una conclusión clara de la situación de los inmuebles, desde esta Institución se insta de las administraciones locales afectadas que se acuerde realizar una inspección del edificio emitiéndose por el técnico competente un informe en el que, tras describir la situación del mismo, señale las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y, en razón de las circunstancias que se expongan, indique si procede declarar el estado ruinoso del edificio o dictar la correspondiente orden de ejecución. Tal es el caso de los expedientes identificados con los números de referencia **Q/1343/05**, **Q/879/2006**, **Q/1061/06**, **Q/1180/06** y **Q/169/07**; dichos expedientes han concluido todos ellos con la evacuación por parte de esta Institución de una resolución que en ningún caso ha sido rechazada, ya que en relación con los expedientes **Q/1343/05**, **Q/879/2006** y **Q/1061/06** dicha resolución ha sido aceptada expresamente, estando pendientes de contestación las resoluciones emitidas en relación con los otros dos expedientes.

Sin perjuicio del conjunto de expedientes relacionados en el párrafo anterior, que por la indefinición del alcance del deterioro de los inmuebles a que se refieren no pueden ser incluidos en ningún grupo, seguidamente vamos a relacionar el resto de los expedientes susceptibles de inclusión en este apartado sistematizándolos, tal y como se ha expuesto anteriormente, en función del instrumento a utilizar o utilizado por la Administración Pública investigada: la orden de ejecución o la declaración de ruina.

Dentro del primer grupo de expedientes, relativos a ordenes de ejecución, debemos incluir los siguientes: por un lado los identificados con los números **Q/705/06**, **Q/1384/06**, **Q/41/07**, **Q/264/07**, **Q/554/07**, **Q/620/07** y **Q/667/07** -en todos ellos esta Institución ha detectado la concurrencia de irregularidades- y, por otro, los identificados con los números **Q/1272/05**, **Q/2382/06**, **Q/25/07**, **Q/991/07**, **Q/1228/07** y **Q/1486/07** los cuales han sido archivados por otras causas.

En lo que respecta a este grupo de expedientes no vamos a desarrollar en el presente informe el contenido

de ninguno de ellos ya que, a nuestro juicio, el alcance de las irregularidades detectadas no lo hace necesario. No obstante, creemos conveniente apuntar que, en la mayoría de los casos, hemos detectado que el problema ha sido consecuencia de la vulneración por las administraciones investigadas de lo dispuesto en los arts. 106 de la LUCyL y 320 de su Reglamento en relación con el contenido de las ordenes de ejecución, ya que en unos supuestos no se han detallado con la debida precisión las obras y demás actuaciones necesarias para adaptar los inmuebles a las condiciones establecidas en la normativa urbanística y, en otros, no se ha reflejado el presupuesto estimado a que asciende el coste de ejecución de las citadas obras.

Tal y como hemos apuntado anteriormente si el primer grupo de expedientes tiene como objeto quejas relativas a la tramitación por los entes públicos investigados de ordenes de ejecución, el segundo grupo se refiere a quejas presentadas en relación con supuestos en los que ha cesado el deber de conservación, tramitándose por las administraciones municipales implicadas procedimientos de declaración de ruina. Dentro de este grupo son susceptibles de inclusión los expedientes identificados con los números de referencia **Q/1272/05**, **Q/1023/06**, **Q/1598/06**, **Q/123/07** y **Q/1158/07** si bien el primero y el último fueron archivados sin necesidad de formular ninguna resolución al respecto.

En el resto de los expedientes relacionados anteriormente por parte de esta Institución se detectó la concurrencia de irregularidades en la actuación de las administraciones municipales—el Ayuntamiento de Riaza (Segovia), el Ayuntamiento de Valle de Valdebezana (Burgos) y el Ayuntamiento de Valladolid— con un denominador común, y es que por parte de todas estas Entidades Locales no se ha tenido en cuenta que la normativa urbanística de Castilla y León configura la “ruina inminente” como una circunstancia que influye para arbitrar un procedimiento cautelar preventivo sin prejuzgar el posterior procedimiento propiamente declarativo de la ruina y no como un supuesto sustantivo de estado ruinoso al que se llega tras un procedimiento sumario tal y como ocurría en la normativa urbanística de 1976. Seguidamente procedemos a desarrollar el contenido del expediente **Q/1023/06**, en el que incurre en el error anteriormente expuesto no sólo la Administración investigada sino también el autor del escrito de queja que dio lugar a la apertura del expediente.

En el referido expediente el motivo de la queja era la posible actuación irregular del Ayuntamiento de Riaza (Segovia) en el procedimiento de declaración de ruina inminente de un inmueble sito en dicha localidad por cuanto que, por un lado, en la correspondiente Resolución de Alcaldía se ordenaba el desalojo de los ocupantes del inmueble colindante en vez de los ocupantes del edificio cuya ruina se declaraba, obviando el riesgo actual y real que para las personas ocupantes del mismo suponía la situación del inmueble y, por otro,

porque, pese a la declaración de ruina, se dictó una orden de ejecución en orden al inicio de las obras de demolición del inmueble salvo la planta baja hasta que se determinase la propiedad de la misma.

Pues bien, examinado el contenido de la normativa urbanística reguladora de la materia, constituida por los dispuesto en los arts. 107 y 108 de la LUCyL y 323 a 328 del RUCyL, así como el planeamiento urbanístico, esto es, las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Riaza y el Plan de Protección de Patrimonio Histórico del término municipal de Riaza, desde esta Institución se llegó a la conclusión de que el Ayuntamiento de Riaza no había desarrollado correctamente las competencias que dicha normativa le atribuye, hecho que por otra parte corroboraba la Secretaria Municipal en el informe obrante en el expediente remitido a esta Defensoría.

En primer lugar, a nuestro juicio, dicha Entidad Local, acreditada por el Arquitecto Técnico Municipal la inminencia de la ruina —que ya se determinaba en anteriores informes— debía, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 328.1 del RUCyL, haber ordenado el inmediato desalojo de los ocupantes del inmueble y adoptado “las medidas necesarias para impedir daños a personas y cosas”. Pero en vez de adoptar esas medidas, el Ayuntamiento de Riaza se limitó a dictar ordenes de ejecución que sistemáticamente incumplía la propiedad sin que por la Administración Municipal implicada, pese a las advertencias, se hiciese nada, olvidando además en las primeras Resoluciones hacer referencia alguna a los ocupantes del inmueble.

En segundo lugar, y como consecuencia de la incorrecta utilización del instrumento de la “ruina inminente” tal y como se configura en la actualidad en la normativa urbanística de Castilla y León, la citada Administración Pública, pese a la declaración de ruina inminente del inmueble, no dió cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 5º del art. 328 del RUCyL en el sentido de iniciar la tramitación de un expediente contradictorio de ruina conforme a lo dispuesto en los arts. 107 de la LUCyL y 325 y 326 del RUCyL.

Y, en tercer y último lugar y en lo que se refiere a la orden de desalojo de los ocupantes de las viviendas del inmueble colindante, examinada por esta Institución la documentación aportada tanto por el Ayuntamiento como por el autor de la queja, llegamos a la conclusión de que el problema existente no era precisamente un defecto en la orden de desalojo sino la existencia de un conflicto entre el titular del inmueble declarado en ruina y el ocupante de un almacén sobre el cual, según manifestaciones de este último, “está superpuesta, o por encima” la vivienda del anterior.

Como consecuencia de ello a nuestro juicio, y así se expone en la resolución remitida, el Ayuntamiento de Riaza debía haber notificado todos los trámites en lo que a la declaración de ruina se refiere a ambos posibles



propietarios y no ordenar la demolición de todo el inmueble salvo “la planta baja” que de acuerdo con lo informado por el Técnico Municipal “no sufrirá colapso alguno en las próximas fechas, y caso de sufrirlo no afectará a la vía pública, hasta que se determine la propiedad de la zona en litigio”; a excepción, claro está, de que fuese posible declarar el estado de ruina parcial de conformidad con lo dispuesto en el apartado c) del art. 326.3 del RUCyL, cosa que desconocíamos.

En virtud de cuanto se ha expuesto con anterioridad, desde esta Institución se remite al Ayuntamiento una resolución, que ha sido aceptada, en el sentido siguiente:

*“Primero.- Que, en lo sucesivo, se ejerciten con mayor diligencia las competencias que la normativa atribuye a ese Ayuntamiento en orden a garantizar que los propietarios de los inmuebles mantengan los mismos en óptimas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad conforme a lo dispuesto en los arts. 8.1.b) de la LUCyL y 19 del RUCyL; no olvidando que la normativa urbanística de Castilla y León configura la “ruina inminente” como una circunstancia que influye para arbitrar un procedimiento cautelar preventivo sin prejuzgar el posterior procedimiento propiamente declarativo de la ruina y no como un supuesto sustantivo de estado ruinoso al que se llega tras un procedimiento sumario.*

*Segundo.- En el supuesto que no se haya solucionado el problema planteado en el escrito de queja referente a la planta baja objeto del inmueble objeto del expediente que nos ocupa y que la inminencia de la ruina afecte a la misma, que:*

*a.- Previo el informe técnico correspondiente en el que se acredite dicha circunstancia y la necesidad de ordenar el desalojo del ocupante de la misma, por parte de ese Ayuntamiento, en el ejercicio de las potestades previstas en el art. 328 del RUCyL, se ordene el desalojo adoptando las medidas legalmente establecidas para garantizar el mismo.*

*b.- Que, una vez adoptada la citada medida y cuantas sean necesarias para impedir daños a personas y cosas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 328 del RUCyL, se incoe y tramite el correspondiente expediente de declaración de ruina al amparo de lo previsto en el art. 326 del citado Reglamento y con los dos posibles propietarios. Cuya declaración de ruina tendrá como objeto, o bien todo el inmueble, en el supuesto que no se haya demolido en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto de fecha (...), o bien la planta baja del mismo, en el caso de que dicha demolición se haya ejecutado con respecto al resto”.*

En otro orden de cosas y para finalizar con la exposición de los expedientes relativos a fomento de la edifi-

cación, conservación y rehabilitación, correspondientes al apartado referente a la intervención en el uso del suelo, consideramos necesario hacer mención a la situación expuesta por varios ayuntamientos en los informes remitidos en relación con los expedientes de queja tramitados por esta Institución. De acuerdo con varias administraciones municipales el problema en lo que se refiere al ejercicio de las competencias que la normativa urbanística les atribuye en orden a garantizar que los propietarios de los inmuebles mantengan los mismos en adecuadas condiciones seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino es el gran número de inmuebles que debe ser objeto de declaración de ruina en pequeños municipios de nuestra Comunidad y la insuficiencia de medios personales y materiales para hacer frente a esta situación.

En lo que a esta cuestión se refiere, conscientes del alcance de la situación, desde esta Institución, pese a la exposición de las irregularidades detectadas, lo que se está haciendo es instar de las administraciones públicas investigadas que se solicite de los Servicios de Asistencia a Municipios correspondientes a las distintas diputaciones provinciales la emisión de informes técnicos en los que, además de describir los inmuebles, se establezca un orden de prioridades en orden a la intervención en los mismos a fin de acomodar los medios con que cuente cada entidad local.

### **1.3.3. Protección de la legalidad urbanística**

Al igual que en ejercicios anteriores, de entre las distintas formas de intervención administrativa en la actividad urbanística es en materia de protección de la legalidad urbanística donde el número de quejas es mayor, correspondiendo fundamentalmente la responsabilidad en lo que a esta cuestión se refiere a los ayuntamientos por cuanto que de, acuerdo con lo dispuesto en el art. 336 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y sin perjuicio de los supuestos tasados de intervención de las diputaciones provinciales y de la Administración de la Comunidad Autónoma, es a estas entidades locales a las que se atribuye la competencia en la materia en el ámbito de sus términos municipales.

Asimismo, tal y como hemos apuntado en la Introducción un año más, debemos poner de manifiesto la reticencia de las diputaciones provinciales en orden al ejercicio directo de las competencias que en materia de protección de la legalidad urbanística les atribuye la normativa autonómica en los supuestos de inactividad municipal (arts. 111.2 LUCyL y 366.3 RUCyL), lo que ha llevado incluso a que la Administración Autonómica se haya planteado modificar la redacción del citado art. 111.

En el presente ejercicio hemos de hacer referencia de nuevo al expediente **Q/360/05** y al identificado con el número **Q/1226/06**, con respecto a los cuales se han dirigido sendas resoluciones a la Diputación Provincial

de Ávila en orden a que asuma el ejercicio de las mencionadas competencias; las cuales han sido rechazadas por la citada Entidad Provincial.

Apuntada dicha reticencia, entramos en el análisis del conjunto de expedientes que tienen como objeto materias susceptibles de encuadrarse en el ámbito de la protección de la legalidad urbanística.

### 1.3.3.1. Inspección urbanística

Hemos de comenzar señalando que los motivos fundamentales de las quejas presentadas en lo que a la protección de la legalidad urbanística se refiere son consecuencia en la mayor parte de los supuestos de la falta de diligencia en unos casos y la ausencia en otros del ejercicio por parte de los ayuntamientos de la competencia que en materia de inspección urbanística les atribuyen los arts. 111 y 336 de la Ley y del Reglamento, respectivamente.

En lo que a este apartado se refiere, al igual que en ejercicios anteriores, no vamos a relacionar el conjunto de expedientes en los que detectamos irregularidades en la actuación de las administraciones municipales derivadas de un ineficaz ejercicio de sus competencias en la materia en la medida en que, como acabamos de exponer, dicha ineficacia es un común denominador de todos los expedientes que vamos a relacionar en los apartados siguientes. Así en la gran mayoría de los expedientes el contenido del primero de los apartados de la parte dispositiva de las resoluciones dictadas por esta Institución en materia de protección de la legalidad urbanística es el siguiente:

*“Que, en lo sucesivo y para evitar situaciones similares a la que se produce en el expediente que nos ocupa, se ejerciten las competencias que materia de inspección atribuyen a esa Administración Local los arts. 111.1.a) de la LUCyL y 337 y ss. del RUCyL”.*

### 1.3.3.2. Medidas de protección y restauración de la legalidad y procedimientos sancionadores

Acreditada, previo ejercicio de dicha competencia de inspección urbanística, la existencia de una vulneración de la legalidad, las administraciones públicas vienen obligadas a reaccionar para corregir la misma (arts. 115.2 de la LUCyL y 335.1 del RUCyL), pues las medidas de protección de la legalidad no constituyen solamente una serie de potestades sino que integran también un deber, el cual es a su vez mera consecuencia del obligado cumplimiento de las normas.

En este sentido la normativa sistematiza las medidas de reacción en orden a la protección y restauración de dicha legalidad en función de los supuestos de perturbación, concretamente:

a) Actos de uso del suelo, tanto en ejecución como concluidos, sin licencia urbanística u orden de ejecución.

b) Actos de uso del suelo que no se ajusten a la licencia urbanística concedida o a la orden de ejecución dictada.

c) Y, actos amparados en licencias u ordenes de ejecución que vulneren la normativa o el planeamiento urbanístico.

Siguiendo este esquema, al igual que en ejercicios anteriores, son numerosos los expedientes que tienen como objeto quejas en las que se denuncia la existencia de actos de uso de suelo sin licencia urbanística u orden de ejecución, tanto en ejecución como finalizados.

Así se refieren a actos de uso de suelo sin licencia urbanística los siguientes expedientes que vamos a sistematizar en función de su resultado:

En primer lugar, hay que hacer mención a los expedientes cerrados sin Resolución. Concretamente son susceptibles de inclusión en este apartado los siguientes expedientes: **Q/1633/06, Q/2050/06, Q/2325/06, Q/2458/06, Q/2524/06, Q/216/07, Q/644/07, Q/1146/07 y Q/1157/07.**

Y, en segundo lugar, estaría el conjunto de expedientes en los que se ha detectado la concurrencia de irregularidades en la actuación de las administraciones investigadas. En concreto los expedientes identificados con los números **Q/360/05, Q/1194/05, Q/1452/05, Q/33/06, Q/327/06, Q/927/06, Q/1005/06, Q/1226/06, Q/1357/06, Q/1361/06, Q/2052/06, Q/2189/06, Q/2243/06, Q/2361/06, Q/2451/06, Q/334/07, Q/360/07, Q/377/07, Q/404/07, Q/596/07 y Q/960/07.**

En relación con estos últimos consideramos oportuno profundizar en el contenido del expediente **Q/2243/06** que tiene como objeto supervisar la actuación del Ayuntamiento de Palacios del Sil, en la provincia de León, de la Mancomunidad del Monte de Utilidad Pública núm. 191 y de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León –en su calidad de Administración Gestora del Monte– en relación con las obras ejecutadas presuntamente sin licencia en la Braña de La Degollada del citado Monte sita en la localidad de Palacios del Sil.

Desde esta Institución se llega a la conclusión que la controversia existente con las cabañas sitas en la Braña de la Degollada de Palacios del Sil integradas en el MUP núm. 191 no se limita a la ejecución de obras sin licencia en las mismas y sus aledaños sino que va más allá, en la medida en que tanto del informe emitido por el Ayuntamiento implicado como del remitido por la Consejería de Medio Ambiente, deducimos que la cuestión planteada es una consecuencia de las irregularidades cometidas por las tres Entidades Públicas derivadas de un deficiente ejercicio de sus competencias en materia de defensa de sus bienes y derechos –en el caso de las Entidades Públicas titulares del MUP integradas en la Mancomunidad–, de protección de montes –en el supuesto de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y

León– y de protección de la legalidad urbanística –en el caso del Ayuntamiento de Palacios del Sil–. Como consecuencia de lo anterior y dada la responsabilidad concurrente de las tres Administraciones consultadas, desde esta Procuraduría se estimó que a efectos sistemáticos lo más adecuado para llegar al fondo de la cuestión era formular una resolución común para las tres Administraciones públicas en la que se reflejasen las irregularidades cometidas por cada una de ellas y las recomendaciones necesarias en orden a la solución de las mismas, siguiendo el siguiente esquema:

I.- Régimen de utilización de las cabañas sitas en la “Braña de la Degollada”.

II.- Protección de la legalidad urbanística.

III.- Defensa del patrimonio cultural.

En primer lugar y en lo que respecta al régimen de utilización de las cabañas, del contenido informe remitido por la Administración Autonómica dedujimos claramente cual es el problema que en el supuesto que nos ocupa se planteaba y que no era otro que la falta de valor por parte de las Administraciones públicas para poner de manifiesto lo que era evidente, esto es, que dichas cabañas que forman parte de las distintas “brañas” integrantes del MUP no son ni pueden ser de titularidad privada sino que son construcciones sitas en un bien de dominio público, el Monte, destinadas tradicionalmente a un uso ganadero, cuyo aprovechamiento tradicionalmente se atribuía, de acuerdo con las normas consuetudinarias establecidas en Palacios del Sil, a las familias residentes en el citado municipio junto con el de los pastos del Monte de referencia; derechos de aprovechamiento que de acuerdo con la información que obra en el expediente han sido transmitidos de padres a hijos, sin que al día de la fecha, tal y como se pone de manifiesto en el informe emitido por el Ayuntamiento, “*estén vinculadas a la ganadería en uso*” estando destinadas fundamentalmente a vivienda de segunda residencia.

Como consecuencia de ello, considerando que nos encontrábamos ante un supuesto de concesiones demaniales sujetas, pese a que no se exponía, a un límite temporal y que el uso actual de las citadas cabañas era incompatible, por un lado, con el que tradicionalmente tenían atribuido, previsto en uno de los títulos de transmisión de la “concesión” facilitados por los interesados que presentan el escrito de queja y por otro, con el previsto en el art. 9.8.4 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, desde esta Institución se entendió que en este momento lo procedente es que tanto por las Administraciones Titulares del Monte –representadas en la Mancomunidad– como por la Administración Autonómica Gestora del mismo, en el ejercicio de las competencias sancionadas en los arts. 18, 20 y 21 de la Ley de Montes y 100.f) de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, se adoptasen las siguientes medidas:

*«1º.- Que se investigue la situación de las cabañas sitas en las “brañas” del MUP número 191: uso, título habilitante de dicho uso...»*

*2º.- En aquellos supuestos en los que las cabañas no estén destinadas y vinculadas a usos ganaderos [...], que se valore la necesidad de incoar expedientes de resolución de las concesiones por incumplimiento del fin para el que se autorizaron las mismas.*

*3º.- Que, en el supuesto que no estén inscritos y previo el correspondiente deslinde conforme a lo dispuesto en el art. 21 de la Ley de Montes, se proceda a la inmatriculación de los terrenos integrantes del Monte así como los derechos existentes sobre ellos, incluidas lógicamente las concesiones demaniales objeto del expediente que nos ocupa.*

*4º.- Que se solicite del Registro de la Propiedad información sobre las inscripciones de las fincas en las que se encuentran las “cabañas” a favor de personas distintas de las Entidades Titulares del Monte, adoptando las medidas necesarias en orden a la rectificación del mencionado error por cuanto que dado el carácter inalienable e imprescriptible de dichos bienes los mismos no han podido ser adquiridos por los concesionarios de los mismos en régimen de propiedad».*

Las irregularidades detectadas, a la vista de la normativa de montes, por esta Defensoría en relación con el régimen de utilización de las “cabañas” sitas en las “brañas” del MUP 191, estaban asimismo relacionadas con un problema urbanístico en el que asimismo se encontraba directamente implicado el Ayuntamiento de Palacios del Sil, en su calidad de Administración competente en materia de intervención del uso del suelo, en la medida en que, por un lado, había autorizado la ejecución de obras en suelo rústico protegido incompatibles con los usos permitidos y autorizables por las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal y, por otro, no había adoptado las medidas necesarias en orden a garantizar la adaptación de las construcciones al entorno en que se encontraban de manifiesto valor natural y cultural.

Pues bien, examinado el contenido de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, de la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León y del art. 29.2 de la LUCyL, deducimos que el uso de las mencionadas “cabañas” sólo estaría permitido vinculado al uso ganadero “extensivo”, circunstancia que se pone de manifiesto expresamente en el art. 9.8.4 de las citadas Normas, siendo en otro caso un “uso prohibido” y como tal no susceptible de autorización.

Como consecuencia de ello llegamos a la conclusión de que ni la Administración Municipal y Autonómica competentes en materia de urbanismo dada la clasificación rústica del suelo, ni las Administraciones titulares del Monte Catalogado ni la Administración Autonómica

gestora del mismo, estaban ejerciendo con la debida diligencia las competencias que la normativa les atribuía, permitiendo por un lado el desarrollo de un uso de vivienda “prohibido” desvinculado del uso ganadero y por otro la reforma y rehabilitación de las “cabañas” de forma no coherente con las características naturales y culturales de su entorno inmediato y del paisaje circundante. Razón por la cual se dictó la correspondiente resolución instando de las citadas Administraciones Públicas la adopción de las siguientes medidas:

*«1.º.- Que se gire visita de inspección a todas y cada una de las “cabañas” sitas en las “brañas” del MUP número 191.*

*2.º.- Que, en función del estado de las mismas, al amparo de lo dispuesto en los arts. 106 de la LUCyL y 319 y siguientes del RUCyL, por el Ayuntamiento de Palacios del Sil se dicten ordenes de ejecución en orden a la conservación de dichos inmuebles así como a la eliminación de construcciones, instalaciones y elementos que impliquen un riesgo cierto de deterioro del patrimonio cultural y natural y del paisaje.*

*3.º.- Que, tanto por parte del citado Ayuntamiento como del Servicio Territorial de Fomento de la Junta de Castilla y León, se adopten las medidas pertinentes de protección y restauración de la legalidad urbanística ante actos de uso de suelo que vulneren lo dispuesto en la normativa urbanística, en el ejercicio de las competencias sancionadas respectivamente en los arts. 111 de la LUCyL y 336 y 367 del RUCyL, incoando los expedientes sancionadores y de restauración de la legalidad urbanística que resulten procedentes en función de las infracciones urbanísticas presuntamente cometidas».*

Todo ello sin perjuicio de que consideramos que sería recomendable, dado el carácter representativo de la arquitectura tradicional de las “Brañas” sitas en el MUP nº 191, que por parte la Administración Autonómica se valorara de oficio o bien la posibilidad de declarar las mismas como Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Etnológico o bien incluir dichas Brañas en el Inventario de Bienes de Patrimonio Cultural de Castilla y León como parte integrante del patrimonio etnológico de nuestra Comunidad; razón por la cual hemos remitido la correspondiente Resolución a la Consejería de Cultura de la Junta de Castilla y León para su conocimiento y a los efectos oportunos.

En la fecha de cierre del presente informe el Ayuntamiento de Palacios del Sil había aceptado su contenido con matizaciones. En cuanto a la Mancomunidad del Monte de Utilidad Pública con posterioridad a la citada fecha de cierre ha remitido contestación en la que pone de manifiesto que no ve adecuado seguir las recomendaciones contenidas en dicha resolución. También con posterioridad a la fecha de cierre la Administración Autonómica aceptó la resolución una vez consultadas las

Consejerías de Fomento, Medio Ambiente y Cultura y Turismo.

Tal y como se ha expuesto al principio de este apartado, la vulneración de la legalidad urbanística no sólo puede ser consecuencia de la ejecución de obras sin que por parte de las administraciones municipales se hayan autorizado las mismas, sino que también es posible la comisión de ilícitos urbanísticos cuando se haya concedido licencia urbanística. Los actos comprendidos en este supuesto son, por un lado, aquellos actos de uso del suelo, concluidos o no, pero que no se ajustan a las condiciones de la licencia concedida, razón por la cual, en principio, la reacción administrativa frente a los mismos debe limitarse a las partes afectadas por el desajuste y, por otro, los actos amparados en licencias u ordenes de ejecución que vulneren la normativa o el planeamiento urbanístico.

En cuanto a los primeros, tienen cabida en el supuesto de hecho sancionado en los arts. 342 y 344 del RUCyL los casos objeto de estudio en los siguientes expedientes tramitados a instancia de parte por esta Institución: **Q/801/05, Q/346/06, Q/828/06, Q/876/06, Q/1687/06, Q/2295/06, Q/589/07, Q/639/07, Q/814/07, Q/1033/07, Q/1181/07, Q/1500/07 y Q/1765/07.**

De todos ellos se han archivado sin resolución por distintos motivos los identificados con los números **Q/876/06, Q/1687/06, Q/2295/06, Q/814/07, Q/1033/07, Q/1500/07 y Q/1765/07.**

En cuanto al resto de los expedientes, en todos se han detectado irregularidades achacables a las administraciones públicas investigadas, siendo especialmente significativo el alcance de las detectadas en el expediente **Q/828/06**. Dicho expediente ya fue objeto de desarrollo en el informe relativo al ejercicio 2006 en relación con la actuación del Ayuntamiento del Barco de Ávila (Ávila), reflejándose en el presente informe como consecuencia de la actuación desarrollada al respecto por la Consejería de Cultura de la Junta de Castilla y León ya que dado que no remitió el correspondiente informe hasta mayo de 2007, esta Institución no pudo dictar la correspondiente resolución en el ejercicio 2006.

Como se recordará el interesado que presentó el escrito de queja denunciaba la pasividad del Ayuntamiento del Barco de Ávila (Ávila) y del Servicio Territorial de Cultura de la Junta de Castilla y León ante el derribo de la fachada de un edificio protegido y la realización de obras sin licencia y sin autorización de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural.

En este supuesto y en lo que a la actuación de la Administración Autonómica se refiere, examinada la documentación facilitada por la misma, esta Institución llegó a la conclusión de que dicha Entidad había incurrido en diversas irregularidades derivadas de un deficiente ejercicio de sus competencias en materia de protección del patrimonio cultural de Castilla y León

frente a los ilícitos cometidos en relación con un inmueble protegido que forma parte del Conjunto de la Plaza de España incluida en el “Catálogo de edificios, construcciones y elementos singulares” recogido en las Normas Urbanísticas Municipales de la localidad del Barco de Ávila. Dicho conjunto histórico está, además, en proceso de declaración como bien de interés cultural.

En primer lugar, y en lo que al derribo de la fachada se refiere, nos sorprendió que, constatado por el Arquitecto del Servicio Territorial de Cultura de Ávila que se habían iniciado las obras de demolición sin adoptar las medidas de sujeción previstas en el proyecto autorizado, la Administración Autonómica no hubiera adoptado las medidas necesarias en orden a impedir el mencionado derribo, no constándonos además, ya que dicha Entidad no nos facilitó la información solicitada, que se hubiera tramitado expediente sancionador alguno en la medida en que la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural lo único que hizo fue “instar” la incoación del expediente.

En segundo lugar y en lo que a la construcción del casetón-ascensor en la cubierta se refiere, volvemos a deducir una actuación irregular de la Administración Autonómica en la medida en que consideramos contrario al principio de eficacia que debe inspirar la actividad de la misma que por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila se incoe un expediente sancionador casi un año después de que la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila tomara conocimiento de la denuncia e instara la incoación de expediente sancionador por dicho motivo. En relación con esta cuestión, al igual que en el caso anterior, desconocemos si dicho expediente sancionador ha sido resuelto, habiendo tenido conocimiento por el Ayuntamiento de que *“ha sido retirado el casetón por la empresa constructora”*.

En tercer y último lugar, y en lo que respecta a las obras de ejecución de un sótano que no constaba en el proyecto autorizado por la Administración Autonómica para el que, sin perjuicio de lo anterior, por el Ayuntamiento del Barco de Ávila se concedió licencia en su día, la única irregularidad detectada por esta Institución en la actuación de dicha Entidad Autonómica es que no se haya incoado contra la Administración Municipal otorgante de la licencia expediente sancionador por la presunta comisión de una infracción claramente tipificada como grave en el art. 84.e) de la Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

Como consecuencia de todo ello, por parte de esta Defensoría se formuló una resolución para que, salvo que hubieran caducado, se tramitasen y resolviesen los expedientes sancionadores incoados como consecuencia de las obras de demolición de la fachada del inmueble y de ejecución del casetón-ascensor en la cubierta; procediéndose en caso contrario, previa declaración de caducidad, a la incoación de un nuevo expediente en

orden a sancionar las infracciones presuntamente cometidas. Se solicitó, asimismo, la incoación de expediente sancionador al Ayuntamiento del Barco de Ávila por la concesión de una licencia para la ejecución de un sótano en el inmueble de referencia, sin contar con la autorización previa y preceptiva prevista en el art. 44 de la LPCCyL.

En la fecha de cierre de este informe la Administración Autonómica aún no había contestado a la resolución pese a los requerimientos formulados al respecto.

Dentro de este apartado, el tercer grupo de expedientes a los que hay que hacer referencia es a aquellos que son el resultado de escritos de queja en los que se denuncia la comisión de infracciones urbanísticas amparadas por licencias otorgadas por distintos ayuntamientos de nuestra Comunidad. Concretamente se refieren a esta cuestión los siguientes expedientes: **Q/1227/06, Q/1359/06, Q/1588/06, Q/1608/06, Q/1613/06, Q/1623/06, Q/2183/06, Q/48/07, Q/520/07, Q/570/07, Q/653/07 y Q/1060/07.**

De todos estos expedientes sólo en los identificados con los números de referencia **Q/1359/06, Q/1608/06, Q/1613/06, Q/1623/06 y Q/48/07**, se ha concluido la existencia de irregularidades en la actuación de las administraciones públicas investigadas, y de ellos sólo en dos casos se ha valorado la posibilidad de que el contenido de las licencias urbanísticas sea constitutivo de una infracción urbanística, ya que en los expedientes números **Q/1608/06 y Q/48/07** las irregularidades detectadas se refieren a aspectos puramente formales y en el expediente **Q/1359/06** la irregularidad descubierta, aparte de la falta de contestación de los escritos presentados, es el resultado de que la solicitud de licencia no sólo tiene como objeto la ejecución de obras sino también la utilización de una zona de dominio público.

Como hemos expuesto, única y exclusivamente podemos hablar de posibles licencias ilegales en el caso de los expedientes **Q/1613/06 y Q/1623/06** consecuencia ambos de la concesión por el Ayuntamiento de El Espirido (Segovia) de sendas licencias, en el primero de los casos pese a los informes emitidos en sentido desfavorable por los Servicios Técnicos y Jurídicos Municipales, y en el segundo de los casos, pese al informe desfavorable emitido por la Secretaria General del Ayuntamiento. En ambos casos esta Institución formuló una resolución instando de la Administración investigada la solicitud de *“informe de los Servicios Técnicos y Jurídicos Municipales, en orden a valorar la trascendencia de la vulneración legal producida, determinando si la licencia constituye una infracción urbanística manifiesta –como parece ser el caso– y si podría tipificarse como grave o muy grave”* y para que *“en función del contenido de los citados informes, en el supuesto que efectivamente se den los presupuestos sancionados en los arts. 119 de la LUCyL y 361 de su Reglamento de*

*desarrollo [...]” se proceda “o bien a la suspensión de la licencia, o bien a su revisión conforme a lo dispuesto en el art. 103 de la LRJyPAC”.*

En la fecha de cierre del presente informe el Ayuntamiento de El Espirido no había dado contestación a esta resolución.

Para finalizar con el análisis de la actuación desarrollada por esta Institución en lo que respecta a las medidas de protección y restauración de la legalidad y procedimientos sancionadores, hemos de hacer mención a los siguientes expedientes, que por su contenido no son susceptibles de inclusión en ninguno de los apartados anteriormente citados. Dentro de este grupo estarían los expedientes identificados con los números de referencia **Q/1135/06**, **Q/51/07**, **Q/1410/07** y **Q/1468/07**, de los cuales este último y el incoado en el año 2006 se archivaron, en un caso por existencia de un procedimiento judicial y en el otro porque por los mismos hechos expuestos se había presentado asimismo una queja en el Defensor del Pueblo. En los otros dos casos se detectaron irregularidades dictándose las correspondientes resoluciones, que en el supuesto del expediente **Q/51/07** –relativo a infracciones de uso– es aceptada por el Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda (Valladolid), estando pendiente de contestación por la Diputación Provincial de León la resolución dictada en relación con el expediente **Q/1410/07** en la que, pese a que desde un punto de vista material no se confirma la irregularidad denunciada en el escrito de queja, no ocurre lo mismo desde un punto de vista formal en la medida en que dicha Administración no dio contestación al escrito de denuncia presentado.

#### **1.4. Intervención en el mercado del suelo**

Bajo esta denominación se incluyen una serie de instrumentos recogidos en el Título V tanto de la Ley como del Reglamento y que se concretan en los Patrimonios Públicos de Suelo, la delimitación de áreas en las que las transmisiones están sometidas a los derechos de Tanteo y Retracto y, por último, la regulación de la posibilidad de ceder o enajenar solamente el Derecho de Superficie sobre los terrenos de propiedad municipal.

Hecha esta introducción del tema, vuelve a ser significativo al igual que en años precedentes que, pese a la trascendencia de estos instrumentos, durante este ejercicio sólo se haya tramitado un expediente que tiene como objeto cuestiones relativas a bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo; dicho expediente, identificado con el número **Q/956/06**, se archivó por cuanto que esta Procuraduría no detectó en la actuación del Ayuntamiento de Cubillos del Sil (León) ninguna irregularidad que requiriera la acción supervisora de esta Institución en relación con dos parcelas cedidas en su día por las Juntas Vecinales de Cabañas de la Dornilla y Cubillos del Sil y que actualmente se van a destinar a la construcción de viviendas de protección.

#### **1.5. Organización y coordinación administrativa**

De conformidad con lo dispuesto en el art. 5.3.f del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, la actividad urbanística es una función pública que tiene entre sus objetivos generales “promover en la mayor medida de lo posible la aplicación de los principios de colaboración administrativa (...) y libre acceso a la información urbanística”, cuyos principios se positivizan en nuestro ordenamiento jurídico en los arts. 6 y 9 del citado Reglamento, que han sido añadidos con respecto a la regulación legal preexistente, se desarrollan en los Títulos VI y VII, tanto de la Ley como del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, y sirven para sistematizar el análisis de los expedientes susceptibles de inclusión en el apartado que nos ocupa y en el siguiente.

Partiendo de esta premisa y en lo que respecta a los expedientes cuyo objeto es susceptible de encuadrarse en la materia regulada en el Título VI de la Ley de Urbanismo, sancionador de la “Organización y Coordinación Administrativa”, hemos de poner de manifiesto, al igual que en ejercicios anteriores, que todos ellos ya han sido objeto de examen a lo largo del presente informe ya que el fondo de la cuestión analizada en los mismos se refiere a materias propias de otros apartados, tales como protección de la legalidad urbanística, licencias urbanísticas como mecanismo de intervención en el uso del suelo o fomento de la edificación, conservación o rehabilitación.

Por ello y para evitar reiteraciones innecesarias nos vamos a incluir en este apartado una referencia pormenorizada de los expedientes que en mayor o menor medida inciden en la materia que nos ocupa. No obstante consideramos conveniente significar que todos estos expedientes tienen como denominador común la denuncia de las administraciones implicadas en relación con la insuficiencia de medios técnicos, jurídicos y económicos para garantizar un adecuado ejercicio de las competencias que en materia de urbanismo les atribuye la normativa.

#### **1.6. Información urbanística y participación social**

Por último, y en lo que se refiere a la información urbanística sancionada como principio general de la actividad urbanística en el art. 9 del RUCyL y desarrollada en el Título VII, son varias las quejas formuladas y resueltas durante el presente ejercicio que podemos sistematizar, en función de su objeto, en dos grupos: por un lado estarían aquellas relativas a la vulneración del derecho a la información urbanística regulado en el Cap. I del citado Tít. VII y, por otro, aquellos expedientes que tienen como objeto cuestiones susceptibles de encuadrarse en el capítulo II del mencionado Título, denominado “Participación Social”, que, a su vez, se divide en dos secciones, la primera relativa a la información pública y la segunda reguladora de los convenios urbanísticos.

En lo que se refiere a los expedientes que tienen como objeto denuncias relativas a la vulneración del mencionado derecho a la información urbanística, desde esta Institución, durante el ejercicio 2007, se han tramitado los siguientes:

En primer lugar, están los identificados con los números **Q/1225/05**, **Q/10/07**, **Q/226/07**, **Q/679/07**, **Q/885/07** y **Q/892/07** en los que esta Procuraduría ha confirmado la existencia de las irregularidades denunciadas por los administrados.

Y, en segundo lugar, están aquellos otros que se han cerrado por solución del problema. Dentro de este grupo se encuentran los expedientes **Q/2174/06** y **Q/329/07**. En relación con estos últimos entendemos que es conveniente poner de manifiesto que, en estos casos, la solicitud de información por parte de esta Institución es determinante para que por las administraciones municipales implicadas se facilite a los interesados la documentación solicitada que en el momento de presentar el escrito de queja no había sido entregada.

Para finalizar y, en lo que respecta a aquellas quejas que han tenido como objeto cuestiones reguladas en el Capítulo II del Título VII, hemos de comenzar significando que el único expediente a que se va a hacer referencia en este apartado, identificado como **Q/1198/06**, tiene como objeto la materia regulada en la Sección 2ª correspondiente a los “convenios urbanísticos”, ya que la primera de las secciones de este Capítulo sanciona cuestiones propias de expedientes que se han incluido tanto en el apartado relativo al planeamiento urbanístico como en el correspondiente a la gestión, en la medida que los arts. 432 a 434 contienen reglas para la información pública, tanto a iniciativa pública como privada, y para la audiencia a propietarios por iniciativa privada.

En el citado expediente el autor de la queja denunciaba el incumplimiento de un convenio urbanístico suscrito con el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León). Examinada la documentación facilitada por la Administración municipal, aunque desde un punto de vista material por esta Institución no se detectaron las irregularidades expuestas por el reclamante, en la medida en que de acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento se había dado estricto cumplimiento al convenio suscrito, sí se consideró que dicha Administración no había actuado correctamente si se analizaba el supuesto de hecho desde un punto de vista formal por cuanto que no nos constaba que por parte de dicha Entidad Local se hubiera resuelto expresamente la solicitud de información formulada por el mismo.

Pues bien, dictada resolución instando de la Entidad local de referencia la contestación de la solicitud formulada, en la fecha de cierre del informe esta Institución no había obtenido aún respuesta alguna.

## 2. OBRAS PÚBLICAS

Una de las manifestaciones clásicas del ejercicio de la acción de los poderes públicos es la relativa a la proyección, ejecución y mantenimiento de las obras públicas. En efecto, la búsqueda de la satisfacción del interés general, como objetivo constitucional de la actuación de las administraciones públicas, justifica, cuando no impone, la construcción de infraestructuras básicas para un desarrollo conveniente de los miembros de una sociedad.

En una Comunidad como Castilla y León, caracterizada por su extensión geográfica y por su dispersión poblacional, el continuo avance en la mejora de las infraestructuras se erige en presupuesto básico de la adecuada prestación de los servicios públicos y de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, principios rectores ambos impuestos a los poderes públicos de Castilla y León en el nuevo Estatuto de Autonomía (arts. 16.1 y 2).

No es extraño, sin embargo, que este concreto tipo de actuación administrativa genere conflictos, bien porque los derechos patrimoniales de los ciudadanos se vean directamente afectados por las acciones relacionadas con la obra pública de que se trate, bien porque aquéllos, en una vertiente del sistema democrático participativo, manifiesten su disconformidad con la forma concreta en la cual se lleva a cabo una obra pública o, incluso, con la propia creación o modificación de una determinada infraestructura.

En el año 2007, han sido 16 las quejas presentadas ante esta Institución en relación con actuaciones administrativas dirigidas a proyectar, ejecutar o conservar obras públicas. El descenso en el número de reclamaciones formuladas en este ámbito (en 2006 se habían presentado 36 quejas), debe relativizarse, considerando adecuadamente que en el citado año 2006 se había producido un incremento del 30,5 % del número de quejas formuladas en materia de obras públicas.

Como ocurría en años anteriores, son los procedimientos expropiatorios los que, en este ámbito material, generan más controversias que conducen a los ciudadanos a acudir al Procurador del Común (8 de las quejas presentadas corresponden a cuestiones suscitadas dentro del marco de un procedimiento de expropiación forzosa). Asimismo, se mantiene también la relevancia cuantitativa que en esta materia revisten las quejas en las cuales los ciudadanos manifiestan su disconformidad con el contenido de un proyecto aprobado por la administración o con la atención prestada por ésta a las alegaciones formuladas en el procedimiento correspondiente a la vista de la actuación proyectada. En concreto, 4 quejas tuvieron este objeto en el año 2007.

Reflejo de lo anterior han sido las 2 resoluciones que se han formulado en relación con actuaciones expropiatorias, a las cuales debemos añadir una resolución, de carácter genérico, relativa a la valoración de las alega-

ciones realizadas por los ciudadanos en el procedimiento administrativo dirigido a aprobar los proyectos de construcción de carreteras.

No obstante, el mayor número de resoluciones formuladas en este ámbito sectorial en el año 2007 ha correspondido a las reclamaciones por daños patrimoniales causados como consecuencia de la ejecución de obras públicas. En concreto, 5 resoluciones tuvieron como objeto recomendar a la administración competente en cada caso la adopción de las medidas pertinentes para indemnizar a los ciudadanos afectados por los daños sufridos como consecuencia de la construcción o modificación de una obra pública (fundamentalmente, carreteras).

En cuanto a la colaboración prestada en el año 2007 por las administraciones públicas supervisadas en la tramitación de las quejas presentadas en materia de obras públicas, procede poner de manifiesto que, con carácter general, han sido atendidas las solicitudes de información realizadas por esta Institución y contestadas motivadamente las resoluciones formuladas. Sin embargo, sí deseamos indicar aquí que el pasado año nos hemos visto obligados a archivar un expediente de queja sin recibir de la Diputación Provincial de León la contestación a una resolución formulada a esta Entidad local (**Q/1517/06**, expediente al que nos referiremos con posterioridad). Sin embargo, con posterioridad a la fecha de cierre de este informe y al archivo de la queja, se recibió la contestación de aquella Diputación Provincial, aceptando la resolución formulada.

Asimismo, en otro expediente en el que nos hemos dirigido en solicitud de información a la Diputación Provincial de Zamora, en la fecha de cierre de este informe aún no había sido contestada aquella, pese a haber sido reiterada la petición en dos ocasiones (**Q/1336/07**).

### 2.1. Diseño y proyección

En los últimos años, es destacable el incremento del número de quejas en las cuales se plantea ante esta Institución un desacuerdo con la forma concreta en que se ha diseñado una obra pública. Los motivos de este desacuerdo no sólo son de carácter particular (es decir, relacionados con el hecho de que la obra pública, tal y como se encuentra proyectada, afecte a bienes del reclamante), sino que, en ocasiones, también son de índole general y manifestación, por tanto, de una opinión ciudadana acerca de lo inadecuado del proyecto en cuestión desde el punto de vista de la satisfacción del interés público.

La disconformidad con la opción escogida para llevar a cabo la ejecución de una obra pública (en concreto, la construcción o mejora de una carretera), fue el objeto de los expedientes de queja **Q/1185/06**, **Q/1763/06**, **Q/2186/06** y **Q/68/07**. En dos de ellos, la actuación controvertida había sido proyectada por la Consejería de Fomento, mientras en los dos restantes los proyectos

habían sido promovidos por la Diputación Provincial de León.

La tramitación de las quejas indicadas finalizó con una comunicación al autor de cada una de ellas en la cual pusimos de manifiesto la inexistencia de una actuación de la administración de carácter irregular, considerando la discrecionalidad técnica de la que dispone aquélla en el momento de diseñar una obra pública.

En efecto, cuando los poderes públicos determinan el contenido de una obra pública (por ejemplo, el trazado de una variante de una carretera) disponen de un margen de decisión amplio para identificar la opción más ventajosa para el interés público. Lo anterior no implica, en modo alguno, que la decisión que la administración adopte en cada caso no deba llevarse a cabo a través de un determinado procedimiento dirigido a garantizar que la opción finalmente escogida sea la más adecuada.

Fue, precisamente, la tramitación de este procedimiento la que motivó la resolución formulada en el expediente **Q/1609/06**. En este caso, el motivo de la queja era una presunta vulneración del derecho a obtener una respuesta razonada a las alegaciones presentadas por un colectivo de ciudadanos al estudio informativo de una nueva carretera de la provincia de Ávila.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

En atención a nuestra petición, se remitió por la Administración autonómica un informe, del cual se desprende que, en el trámite de información pública del estudio informativo en cuestión, se habían presentado alegaciones por 3 Ayuntamientos, 8 asociaciones y 752 particulares. En la Orden a través de la cual se había procedido a aprobar definitivamente el estudio informativo citado, se había señalado expresamente que la solución a desarrollar adoptada se había aprobado previo análisis, desde un punto de vista funcional, de las alegaciones presentadas en el trámite de información pública indicado.

A la vista de lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica, de carácter general, con base en los argumentos que a continuación se exponen.

El estudio informativo, como estudio preceptivo y previo a la construcción de una carretera, consiste en la definición, en líneas generales, del trazado de la carretera, sirviendo de base al expediente de información pública que se incoe en su caso (art. 10.1 c) de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León y 7.1 c) de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras del Estado).

De conformidad con el régimen jurídico aplicable, los estudios informativos deben someterse, con carácter general, a un trámite de información pública en el que,



todos aquellos que presenten alegaciones u observaciones, son titulares de un derecho a obtener de la administración una respuesta razonada a las mismas.

Poniendo en relación el citado régimen jurídico con el supuesto planteado en la queja, procedía indicar que el trámite indicado no había sido omitido puesto que, en el marco del mismo, se había dado una respuesta razonada a las alegaciones y observaciones que se habían presentado. Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría consideró que, en futuros trámites de información pública análogos al que se analizó con motivo de la tramitación de la queja señalada, podría ser objeto de mejora la forma en la cual se hace efectivo el derecho de todo ciudadano participante en aquéllos a conocer la respuesta razonada a las alegaciones que se formulen. En este sentido, el trámite de información pública se debe desarrollar de la forma más adecuada para que el ciudadano pueda conocer la respuesta de la administración a sus observaciones.

Por este motivo, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica en los siguientes términos:

*“Con la finalidad de garantizar adecuadamente el derecho reconocido en el art. 86.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, valorar la adopción de las medidas oportunas para lograr que, en futuros expedientes de información pública de estudios informativos elaborados para la construcción de nuevas carreteras, se notifique personalmente a quienes presenten alegaciones el contenido, total o parcial, del informe en el cual se proporcione una respuesta razonada a aquéllas.*

*Cuando esta opción, por el volumen de las alegaciones presentadas, pudiera afectar a la eficacia de los servicios administrativos implicados, incluir en la parte dispositiva de la Orden por la cual se apruebe el expediente de información pública y definitivamente el estudio informativo de que se trate, una mención expresa a la circunstancia de que las alegaciones presentadas han sido consideradas y contestadas en el informe elaborado con ese fin y señalar la forma en la cual los participantes en el trámite de información pública pueden acceder al contenido del citado informe”.*

La resolución transcrita fue aceptada expresamente por la Administración autonómica, quien nos puso de manifiesto que se iba a proceder a incluir en la parte dispositiva de las Órdenes por las que se aprobasen los expedientes de información pública y los estudios informativos de nuevas carreteras o variantes, una referencia a la inclusión en el expediente de un informe funcional de las alegaciones que se hubieran realizado.

Una vez comunicada al ciudadano la aceptación de nuestra resolución, se procedió al archivo de la queja.

Por otra parte, procede señalar que las obras proyectadas por la Administración General del Estado en la Comunidad de Castilla y León también han dado lugar a la presentación de quejas ante esta Institución. En estos supuestos, se procede, en el marco de las relaciones de colaboración entre el Procurador del Común y el Defensor del Pueblo, a la remisión de los expedientes al Comisionado Parlamentario Estatal, para que sea éste quien lleve a cabo su tramitación. De esta forma se actuó, por ejemplo, en el expediente **Q/26/07**.

Por último, cabe citar aquí la aceptación de una resolución formulada en el año 2006 relacionada con la proyección y ejecución de una obra pública. En efecto, en el informe correspondiente a aquel año hicimos referencia a la resolución emitida en los expedientes **Q/1537/05** y **Q/1843/05** (ambos con el mismo objeto), en los que se planteaba la existencia de una serie de irregularidades en la forma en la cual había sido diseñada y ejecutada una concreta obra pública promovida por la Administración autonómica.

Pues bien, en el año 2007 la Consejería de Fomento nos ha comunicado la aceptación de la precitada resolución y el compromiso de aquélla de garantizar la ejecución, por la empresa adjudicataria de las obras en cuestión, de las actuaciones necesarias para cumplir lo exigido por la Confederación Hidrográfica del Duero en relación con las secciones hidráulicas de los cauces de los arroyos afectados por la obra, tal y como había recomendado esta Procuraduría en su resolución.

## **2.2. Expropiación forzosa**

El procedimiento expropiatorio es el instrumento establecido por el ordenamiento jurídico con el fin de poner a disposición de la administración los bienes y derechos necesarios para la ejecución de las obras que, debido a su utilidad pública, deben prevalecer sobre los intereses particulares de los ciudadanos que puedan verse afectados por aquéllas. Este procedimiento constituye un ejemplo del equilibrio ente potestades públicas exorbitantes y derechos de los administrados que caracteriza a todo el derecho administrativo.

Sin embargo, como ya hemos puesto de manifiesto en anteriores informes, la generalización del procedimiento de urgencia, previsto con carácter excepcional en la legislación de expropiación forzosa vigente, hace que el equilibrio buscado por esta institución jurídica ceda a favor de la administración expropiante y en perjuicio de los ciudadanos expropiados. Son éstos los que se ven privados de una manera casi inmediata de sus bienes y derechos por una causa de utilidad pública, que también parece justificar una demora temporal indefinida y, en ocasiones, inaceptable, en el abono de la contraprestación patrimonial que el ordenamiento prevé como compensación a su sacrificio patrimonial.

En anteriores informes hemos indicado ya que limitar la aplicación de este procedimiento urgente, con una

modificación de la legislación vigente si ello fuera necesario, es una medida necesaria para poner fin a la generalización de estos desequilibrios que, actualmente, sufren los ciudadanos cuando se ven afectados por un procedimiento expropiatorio.

En consecuencia, en el marco de estos procedimientos se generan conflictos que los ciudadanos afectados, en ocasiones, ponen en conocimiento de esta Institución. Sin duda, la queja más frecuente en este ámbito continúa siendo el retraso temporal, que puede calificarse de crónico, en el que incurre la administración, especialmente la autonómica, en el abono de las cantidades económicas debidas a los sujetos expropiados.

Esta fue la problemática planteada en dos expedientes (Q/593/07 y Q/2284/06) en los cuales se procedió en el año 2007 a formular una resolución a la Consejería de Fomento.

En la primera de las quejas citadas (Q/593/07), se hacía alusión a la ausencia de pago de los intereses de demora generados en un procedimiento de expropiación forzosa que ya había dado lugar a una resolución de esta Institución en el año 2006. Esta resolución había sido aceptada expresamente por la Administración autonómica.

Sin embargo, el autor de la queja acudía nuevamente a esta Procuraduría poniéndonos de manifiesto, de un lado, que el abono anunciado por la Consejería de Fomento aún no se había producido, y, de otro, que a la liquidación realizada por la Administración expropiante se debían añadir los intereses generados, a su vez, por la demora incurrida en el pago de los intereses liquidados desde que el pago de éstos había sido reclamado por el sujeto expropiado.

Admitida esta última queja a trámite, se solicitó a la Administración autonómica la remisión de información relacionada con la cuestión planteada. En atención a esta petición, aquella Administración nos indicó que se estaba tramitando el procedimiento para proceder al pago de los intereses de demora, así como que, una vez efectuado el pago, se iniciaría la tramitación del procedimiento para pagar los intereses generados por la demora producida, a su vez, en el pago de éstos.

A la vista de lo informado y debido al tiempo que había transcurrido desde la fijación del justiprecio correspondiente por mutuo acuerdo (que había tenido lugar en el mes de marzo de 2004), consideramos conveniente volver a instar nuevamente a la Consejería de Fomento a que adoptase las medidas oportunas para que se procediera al pago de aquellos intereses de demora en el plazo de tiempo más breve posible.

Del mismo modo, también recomendamos a la Administración autonómica que, con la mayor celeridad posible, procediera a determinar y a abonar los intereses generados por la demora en el pago de la cantidad de 3.330,58 €, liquidación final de los intereses de demora

producidos con motivo de la expropiación forzosa en cuestión.

En consecuencia, procedimos a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“En relación con la expropiación forzosa de la finca [...] cuya titularidad corresponde a [...], llevada a cabo con ocasión de la construcción de la autovía León-Burgos, en el sector identificado CL-231 Burgos-León, adoptar las siguientes actuaciones:*

*Primero.- Proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a abonar al sujeto expropiado la cuantía de los intereses de demora generados en la fijación y abono del justiprecio acordado.*

*Segundo.- Con la mayor celeridad posible, determinar y pagar al sujeto expropiado los intereses generados por el retraso en el pago de los intereses de demora citados en el punto anterior”.*

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, organismo que nos comunicó que ya se había procedido a realizar el pago del importe correspondiente a los intereses de demora generados en la fijación y abono del justiprecio acordado, así como que, respecto a los intereses generados, a su vez, por el retraso en el pago aquellos intereses de demora, se estaba tramitando el procedimiento administrativo para su determinación y cálculo.

Una vez comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

En un sentido análogo al planteado en el expediente anterior, el autor de la segunda de las quejas antes citadas (Q/2284/06), ponía de manifiesto la ausencia de determinación y pago de los intereses de demora generados en un procedimiento de expropiación forzosa.

De igual forma que en el supuesto anterior, se procedió a admitir la queja a trámite y a solicitar la información correspondiente a la Consejería de Fomento. De la información obtenida se desprendía, en primer lugar, que, transcurridos más de 32 meses desde la fecha en la que se había procedido a abonar el justiprecio, el pago de los intereses de demora generados aún no se había hecho efectivo. Asimismo, en la liquidación de los intereses de demora que se había realizado no se habían incluido los intereses generados, a su vez, por el impago de tales intereses de demora.

En consecuencia, considerando la información obtenida, se recomendó a la Consejería de Fomento que procediera al abono de los intereses de demora generados, en el plazo de tiempo más breve posible. Del mismo modo, se puso de manifiesto el devengo, en el supuesto planteado en la queja, de intereses de los intereses de demora generados en la tramitación y pago del justiprecio, desde que fue reclamado su abono, de conformidad con la doctrina mantenida desde el año

1997 por el TS (entre otras, en sus STS de 23 de mayo de 2000, 6 de octubre de 2001 y 9 de marzo de 2002).

Por tanto, a la vista de la información obtenida, se procedió a formular a la Administración autonómica una resolución con el siguiente tenor literal:

*“Adoptar las medidas oportunas para proceder al abono, en el plazo de tiempo más breve posible, de los intereses de demora generados en el expediente expropiatorio [...], añadiendo a los mismos los intereses producidos, a su vez, por el retraso en el pago de aquéllos desde el 10 de agosto de 2004, fecha en la que fueron reclamados por el propietario de la finca precitada”.*

La resolución transcrita fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, circunstancia que dio lugar al archivo de la queja, previa comunicación al autor de la misma de la postura adoptada por la Administración.

A diferencia de lo ocurrido en las dos quejas anteriores, en el expediente **Q/1971/06**, no fue necesario formular una resolución, puesto que la problemática planteada en el mismo se solucionó con posterioridad a la petición de información de esta Institución dirigida a la Administración autonómica. Su autor planteaba la ausencia de pago de los intereses de demora debidos con motivo de la expropiación forzosa de varias fincas, ocupadas como consecuencia de las obras de acondicionamiento de una carretera de la provincia de Palencia.

Sin embargo, en relación con este mismo procedimiento expropiatorio esta Procuraduría ya había formulado una resolución en el año 2005 (**Q/534/05**), referida, precisamente, a la determinación y abono de los intereses de demora generados en la expropiación forzosa indicada.

En atención a una nueva petición de información, la Consejería de Fomento nos indicó que ya se había resuelto el procedimiento dirigido a determinar la cuantía de los intereses de demora generados en el procedimiento expropiatorio que había dado lugar a ambas quejas. El importe de los intereses de demora generados ascendía a la elevada cantidad de 11.877,07 euros.

Remitida al autor de la queja la información proporcionada por la Administración autonómica, se procedió al archivo del expediente, no sin antes poner de manifiesto al ciudadano la posibilidad que le asistía de acudir nuevamente a esta Institución en el caso de que no se hicieran efectivas las medidas anunciadas por la Consejería de Fomento.

Por su parte, en el expediente **Q/1089/07**, se hacía alusión a una presunta paralización del procedimiento expropiatorio como causa del retraso en la fijación y abono del justiprecio debido. En concreto, su autor se refería a una ausencia de formulación por parte de la Administración autonómica de la hoja de aprecio de la

finca que había sido ocupada en el procedimiento expropiatorio llevado a cabo con ocasión de una obra pública ejecutada en la provincia de Valladolid.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento. Esta Consejería nos indicó que, con posterioridad a nuestro requerimiento de información, se había procedido a formular la hoja de aprecio de la Administración expropiante.

En consecuencia, procedimos a comunicar la circunstancia anterior al autor de la queja y a archivar esta última.

Para finalizar, procede señalar que también la actividad expropiatoria desarrollada en nuestra Comunidad por la Administración General del Estado (en particular, por el Ministerio de Fomento) ha motivado la presentación de quejas ante el Procurador del Común en el año 2007. Todas ellas fueron remitidas a la Institución del Defensor del Pueblo, por ser ésta la competente para su tramitación. Así se procedió, por ejemplo, en los expedientes **Q/1152/07** y **Q/1667/07**.

A modo de resumen de la actuación de esta Institución en relación con los procedimientos de expropiación forzosa, podemos concluir, en primer lugar, que en el año 2007 se ha producido una disminución en el número de quejas y de resoluciones relacionadas con el retraso en el abono del justiprecio y del resto de cantidades económicas debidas con motivo de aquellos procedimientos.

No obstante lo anterior, se observa una persistencia en la presentación de quejas relativas a supuestos que ya habían dado lugar en años anteriores a resoluciones de esta Institución, aceptadas por la Consejería de Fomento, donde se instaba a ésta a que procediera al abono del justiprecio y de los intereses de demora correspondientes. La ausencia de este abono, sin embargo, motiva la presentación de una nueva queja y una segunda intervención de esta Procuraduría. Sin duda, la escasa eficacia de la aceptación de tales resoluciones formuladas por el Procurador del Común es reveladora de una actuación expropiatoria de la Administración autonómica que genera retrasos temporales muy relevantes en el pago efectivo a los sujetos expropiados de las cantidades económicas cuya percepción constituye un derecho reconocido a los mismos.

### 2.3. Reclamaciones de daños

Como ya anunciábamos con anterioridad, el mayor número de resoluciones formuladas por esta Institución en el año 2007 en materia de obras públicas corresponde a supuestos en los cuales hemos recomendado a la administración actuante en cada caso la adopción de las medidas oportunas para indemnizar a los ciudadanos los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la ejecución de una obra pública o, en su caso, el inicio del

procedimiento administrativo correspondiente para determinar si tales daños existieron efectivamente y si los mismos eran responsabilidad de la administración.

Una de estas resoluciones se ha referido a un concreto tipo de daños como son los generados por la ocupación, total o parcial, de un bien inmueble, con motivo de la ejecución de una obra pública, sin la previa tramitación preceptiva del correspondiente procedimiento expropiatorio. En concreto, a este supuesto se refirió la resolución formulada en el expediente **Q/313/06**.

El motivo de la queja era la presunta ocupación de hecho de una finca situada en un municipio de la provincia de Segovia, como consecuencia de la ejecución de un proyecto de desdoblamiento de la calzada de una carretera de titularidad autonómica.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la cuestión planteada a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento afectado.

En atención a nuestras peticiones, se remitieron los informes solicitados. Del contenido de los mismos se desprende que la expropiación de la superficie realmente ocupada de la parcela en cuestión no había sido declarada de utilidad pública, así como que tampoco se había declarado adecuadamente la necesidad de su ocupación. Esta ausencia de declaración de utilidad pública de la expropiación de toda la superficie de la finca en cuestión, así como de su necesidad de ocupación, se había visto seguida del incumplimiento de los trámites que el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa exige, con carácter previo a la ocupación, en los procedimientos expropiatorios urgentes.

A la vista de lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

La ocupación que había motivado la queja se había llevado a cabo por la Consejería de Fomento prescindiendo del procedimiento expropiatorio previsto para ello, incurriendo en el fenómeno denominado vía de hecho. En relación con estos supuestos, el TS (entre otras, en sus STS de 22 de junio de 1992, 25 de octubre de 1996 y 18 de enero de 2000), ha declarado que cuando la restitución de los bienes ocupados ilegalmente por la Administración es imposible (por ejemplo, por haberse llevado a cabo la obra en la carretera correspondiente, como ocurría en el caso planteado en la queja), no procede retrotraer el expediente expropiatorio al momento procedimental oportuno, sino que bastará con sustituir la restitución de la finca por su equivalente económico o justiprecio. En consecuencia, procedía el inicio de una pieza incidental de justipreciación de la finca ocupada.

En cuanto a la determinación de la superficie de la finca en cuestión que había sido realmente objeto de la ocupación indicada, pusimos de manifiesto que la Jurisprudencia (entre otras, STS de 29 de noviembre de 1994

y de 27 de junio de 1996) se había encargado de señalar reiteradamente que en aquellas expropiaciones urgentes en las que la necesidad de ocupación se halla implícita en la aprobación del proyecto (como la que nos ocupaba), resultaba absolutamente preciso que la Administración expropiante llevase a cabo una detallada y exacta descripción de los bienes a expropiar. Por este motivo, en relación con el supuesto planteado en la queja, se consideraba oportuno que por el personal técnico de la Consejería de Fomento se llevasen a cabo las verificaciones oportunas con el fin de determinar la realidad física de la finca que había sido ocupada.

En atención a los fundamentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“[...] Primero.- Realizar actuaciones de verificación de la realidad física de la superficie que ha sido efectivamente ocupada con motivo de la ejecución de las obras en cuestión y considerar el resultado de las mismas en la resolución del recurso que se adopte.*

*Segundo.- Considerando la superficie de la finca ocupada que, finalmente, se determine, abonar a los propietarios de la misma su justiprecio calculado de conformidad con lo previsto en la Ley de 16 diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de desarrollo, añadiendo al mismo un 25 %, en concepto de daños y perjuicios causados por la ocupación irregular de la finca, así como los intereses de ambas cantidades que se devenguen desde la fecha de la ocupación de aquella hasta la de su pago efectivo”.*

La resolución citada fue aceptada en su primer punto por la Consejería destinataria de la misma, circunstancia que, una vez comunicada al autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

Por el contrario, cuatro de las resoluciones formuladas en el año 2007 se refirieron a daños patrimoniales presuntamente causados a ciudadanos con motivo de la ejecución de obras públicas, diferentes de la ocupación de sus bienes. Tales resoluciones se formularon en los expedientes **Q/1388/06**, **Q/1454/06**, **Q/1517/06** y **Q/2549/06**. Dos de ellas se formularon a la Administración autonómica (en concreto, a la Consejería de Fomento) y las dos restantes a entidades locales. Siendo la intervención de esta Procuraduría en relación con los expedientes citados muy similar, nos limitaremos a explicar brevemente el contenido y resultado de la actuación llevada a cabo en el expediente **Q/1454/06**.

El motivo de la queja era la presunta producción de unos daños a una vivienda como consecuencia de las obras llevadas a cabo en una carretera autonómica, a su paso por una localidad de la provincia de Salamanca. Tales daños habían tenido entre sus manifestaciones una inundación de la vivienda.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

En atención a nuestra petición, se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hizo constar que las obras que habían motivado la presentación de la queja habían supuesto que el nivel de la calzada de la carretera se hubiera elevado y, en consecuencia, que se hubiese rebajado la acera contigua a la vivienda con el fin de facilitar la evacuación de las aguas pluviales. Asimismo, continuaba indicando el informe remitido, las filtraciones por acumulación de agua pudieron haberse producido, una vez finalizadas las obras, como consecuencia de la obstrucción de una tubería de recogida de aguas, circunstancia ésta que se subsanó durante el periodo de garantía de las obras.

Considerando el contenido de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en los argumentos que pasamos a exponer brevemente.

A la vista de las alegaciones realizadas por el autor de la queja y del hecho de que en el propio informe administrativo se reconocía la existencia de deficiencias en la ejecución de la obra en cuestión (se citaba expresamente la obstrucción de una tubería), se concluyó que el personal técnico de la Consejería de Fomento debía completar la inspección de la vivienda llevada a cabo, en su día, con motivo de la petición de información formulada por esta Institución, con el fin de verificar la realidad de las filtraciones denunciadas por el autor de la queja y el origen de las mismas. Esta inspección, desde un punto de vista procedimental, era un trámite de información previa, contemplado en el art. 69.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Una vez llevada a cabo la inspección de la vivienda precitada y en el supuesto de que fuera verificada la realidad de los daños ocasionados en la misma como consecuencia de las filtraciones de agua indicadas, se debían adoptar las medidas oportunas para que se procediera a la reparación de aquellos daños.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 97 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el caso de que la obstrucción de la tubería a la que se hacía referencia en el informe remitido a esta Institución no se encontrase relacionada directamente con la emisión de una orden de la Administración o con el contenido del proyecto de obras correspondiente, se debía imponer a la empresa adjudicataria de las obras la obligación de reparar las deficiencias generadas en la vivienda en cuestión, previa audiencia de la misma. En el supuesto contrario, se debía proceder al inicio de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 142.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 4.1 del RD 429/1993, de 26 de marzo.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular a la Administración autonómica una resolución con el siguiente tenor literal:

*“Primero.- A modo de información previa, completar la inspección de la vivienda [...], con el fin de determinar la efectiva existencia de filtraciones en su interior, los daños producidos por las mismas y el sujeto responsable de tales daños.*

*Segundo.- En el supuesto de que se verifique la realidad de tales daños y se llegue a la conclusión de que los mismos han sido causados por la empresa adjudicataria de las obras, imponer a esta, previa audiencia de la misma, la obligación de proceder a su efectiva reparación. Sin embargo, en el caso de que los daños citados tuvieran su origen en una orden de la Administración o en el contenido del proyecto elaborado por ella misma, acordar de oficio la iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial”.*

La resolución transcrita fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, lo cual, una vez comunicado debidamente al autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

Otra de las resoluciones antes citadas (formulada en el expediente **Q/2549/06**), dirigida también a la Administración autonómica, se refería a la acumulación de agua en una carretera de titularidad autonómica de la provincia de León y a los daños causados como consecuencia de la proyección de aquella a las fachadas de varias viviendas colindantes con la carretera precitada. Esta resolución también fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, destinataria de la misma.

Las dos resoluciones restantes, de las cuatro antes citadas, fueron dirigidas a dos entidades locales.

La primera de ellas (**Q/1388/06**), dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Burgos, se refería a una presunta responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por un ciudadano como consecuencia de una caída en una localización de una carretera cuya titularidad no era pacífica. Esta resolución fue rechazada por el Ayuntamiento destinatario de la misma.

A la segunda ya nos hemos referido en la introducción de la parte de este informe dedicada a la actuación de esta Institución en relación con las obras públicas. En efecto, señalábamos allí que la resolución formulada en el expediente **Q/1517/06**, dirigida a la Diputación Provincial de León, no fue contestada por esta Entidad local en el año 2007, pese a haber sido reiterada la misma hasta en cuatro ocasiones.

Lamentablemente, esta ausencia de respuesta motivó el archivo de la queja, si bien procedimos a poner de manifiesto a la Diputación Provincial de León nuestro profundo malestar por la ausencia de contestación a nuestra resolución y por la imposibilidad de poder comunicar al ciudadano la postura de la Administración.

En cualquier caso, en esta resolución recomendábamos a aquella Diputación Provincial que, a la vista de una reclamación presentada por los daños presuntamente causados en diversas fincas como consecuencia de la ejecución de las obras de mejora de una carretera provincial, se tramitara y resolviera un procedimiento de responsabilidad patrimonial, con la finalidad de determinar la concurrencia de los daños reclamados, la valoración económica de los mismos y, en su caso, el sujeto responsable de su indemnización.

Ha sido en el año 2008 y, por tanto, con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, cuando hemos recibido la contestación a nuestra resolución de la Diputación Provincial. En la misma, se pone de manifiesto que se ha llegado a un acuerdo con el reclamante acerca de la indemnización que debe ser abonada por aquella Entidad local en concepto de daños y perjuicios causados a aquél.

Por último, deseamos citar aquí la aceptación en el año 2007 por la Diputación Provincial de León de la resolución formulada en 2006 en el expediente **Q/330/06**, a la que hicimos referencia en el informe correspondiente a aquel año. En la citada resolución se recomendaba a aquella Entidad local el inicio de las actuaciones integrantes del procedimiento expropiatorio de la superficie de una finca ocupada como consecuencia de la ejecución de una obra pública, indemnizando al titular de la misma por los daños y perjuicios ocasionados por la ocupación ilegal de la misma.

Pues bien, en el año 2007 la Diputación provincial citada nos ha indicado que, atendiendo al contenido de nuestra resolución, se había procedido a solicitar la correspondiente valoración de la superficie ocupada con el fin de iniciar el correspondiente procedimiento expropiatorio.

#### **2.4. Conservación y mejora**

La satisfacción del interés general perseguida por la ejecución de toda obra pública, exige también que la infraestructura de que se trate, una vez construida, se conserve de una forma adecuada a su fin, así como que incorpore las mejoras que vengan impuestas por el transcurso del tiempo y por la evolución del estado de los conocimientos.

En este sentido, en el expediente **Q/2302/06**, se hacía alusión a un presunto deficiente estado de conservación de una carretera de la provincia de Zamora, cuya titularidad correspondía a la Diputación Provincial. En concreto, el autor de la queja nos ponía de manifiesto que la carretera identificada presentaba un lamentable estado de conservación desde hace años, circunstancia ésta que generaba un grave peligro para todo aquel que circulase por la vía indicada.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática

planteada a la Diputación Provincial de Zamora. Esta petición, antes de que fuera atendida, fue reiterada hasta en cuatro ocasiones.

Más de un año después de que fuera solicitada, se recibió la información requerida reiteradamente a la citada Diputación Provincial. Ahora bien, en el informe proporcionado se ponían de manifiesto las obras de conservación y reparación que habían sido llevadas a cabo en la carretera en cuestión, consistentes, entre otros aspectos, en la limpieza de cunetas, arcones y obras de fábrica, y en la ejecución de un refuerzo del firme de la calzada.

En consecuencia, con posterioridad a la intervención de esta Institución, se había procedido a la ejecución de obras de conservación en la carretera que había motivado la queja, circunstancia esta que, una vez comunicada debidamente al ciudadano, dio lugar al archivo del expediente.

Para finalizar la parte de este informe dedicada a las obras públicas, procede referirse a los expedientes **Q/2529/06** y **Q/2530/06** (ambos con el mismo objeto), en los cuales se planteaba la disconformidad de sus autores con una concreta actuación de mejora de una carretera.

En concreto, el motivo de las quejas citadas era la instalación de diversos badenes limitadores de velocidad en una carretera de la provincia de León, a su paso por dos localidades. Según señalaban los autores de las quejas, la instalación de aquellos badenes exigía una reducción de la velocidad del vehículo por debajo de lo indicado para las zonas donde estaban instalados.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Diputación Provincial de León y al Ayuntamiento afectado.

En atención a nuestra petición, la Diputación Provincial citada nos informó de que los badenes limitadores de velocidad en cuestión habían motivado la adopción de una resolución por la Institución provincial en la cual se había exigido al Ayuntamiento competente la demolición de aquéllos o su adaptación a las características técnicas que, con carácter general, se aplican para autorizar su construcción. Finalizaba el informe remitido señalando que el Ayuntamiento en cuestión había procedido a modificar los badenes limitadores de velocidad citados, adaptándolos a las características exigidas.

En consecuencia, con posterioridad a nuestra intervención se había solucionado la problemática que había motivado las quejas indicadas, lo cual, una vez comunicado a sus autores, motivó el archivo de los expedientes.

### **3. VIVIENDA**

Las políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada han sido

objeto en los últimos años de frecuentes críticas institucionales y sociales. El incesante incremento del precio de la vivienda ha provocado que muchos ciudadanos se hayan visto abocados a contraer niveles de endeudamiento poco deseables con el fin de poder acceder a una vivienda digna.

Es cierto que esta elevación de precios se ha moderado en los últimos años (en concreto, según datos del Ministerio de Vivienda, en el año 2007 la subida de los precios de la vivienda se ha situado en un 4,8 % para España y en un 4,6 para Castilla y León, cifras muy cercanas a los niveles de inflación correspondientes a la misma anualidad). Sin embargo, lo anterior, en modo alguno, puede implicar una relajación en la acción de los poderes públicos dirigida a favorecer el acceso de los ciudadanos a un bien básico, como la vivienda, para el disfrute de un nivel mínimo de calidad de vida. Son muchos los ciudadanos que encuentran en España obstáculos casi insalvables para acceder a una vivienda digna y adecuada. Por tanto, instituciones y administraciones públicas deben continuar desarrollando políticas de apoyo dirigidas a hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda.

Consciente de ello, el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado el pasado año 2007, impone a los poderes públicos la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia del derecho de todos los castellanos y leoneses a acceder a una vivienda digna (art. 16.14). El mismo precepto identifica dos de esas medidas: la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida. Asimismo, el Estatuto finaliza su referencia a este derecho, exigiendo a los poderes públicos que, en la adopción de estas medidas, se preste especial atención a los grupos sociales en desventaja. Esta última referencia nos parece de gran relevancia, puesto que en el diseño y puesta en funcionamiento de las políticas de vivienda no debe olvidarse la existencia de determinados sectores de la sociedad cuya exclusión del mercado de vivienda es prácticamente total y absoluta.

Todavía en el ámbito de Castilla y León, deseamos congratularnos por el anuncio de una próxima Ley del Derecho a la Vivienda, realizado por el Excmo. Presidente de la Junta de Castilla y León en el Debate de Investidura celebrado en las Cortes de Castilla y León el pasado mes de junio. Esta norma de rango legal, cuya conveniencia viene poniendo de manifiesto esta Institución a la Administración autonómica desde el año 2004, contribuiría a impulsar la actuación desarrollada en este ámbito material, actualizando y homogeneizando la normativa aplicable en Castilla y León.

En este sentido, otras de las medidas normativas que venimos sugiriendo en los últimos años y que deseamos que sean abordadas en un futuro, o, en su caso, que sean incluidas en la futura Ley, son las relativas a la regulación de las condiciones de habitabilidad mínimas de

toda vivienda y a algunos aspectos del procedimiento de adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León.

En cualquier caso, también son destacables otras medidas adoptadas en la Comunidad en el año 2007 en materia de vivienda, como el Convenio firmado con los Colegios de Notarios y de Registradores de la Propiedad de la Comunidad con la finalidad de lograr mayor control, seguridad y transparencia en la enajenación y arrendamiento de las viviendas de protección pública.

Por su parte, en otras comunidades autónomas, como Cataluña o Andalucía, se han firmado en 2007 grandes pactos por la vivienda, como plasmación del acuerdo entre todos los agentes institucionales y sociales acerca de las medidas que deben ser adoptadas en orden a garantizar a los ciudadanos el acceso a una vivienda digna.

En el ámbito estatal, es destacable la apuesta realizada por el fomento del alquiler. Ya es común señalar, y así lo ha hecho también esta Institución en los últimos años, que una de las características del mercado de la vivienda en España que dificulta el acceso de todos a una vivienda digna es el escaso protagonismo que el alquiler tiene en aquél (en el año 2006, el alquiler era el régimen de tenencia de la vivienda únicamente en el 11 % de los casos).

Pues bien, en los dos últimos meses del año 2007 han tenido lugar dos innovaciones normativas dirigidas a fomentar el arrendamiento de viviendas que merecen ser citadas aquí. La primera de ellas es la aprobación de una renta básica de emancipación de los jóvenes; y la segunda es una modificación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, especialmente dirigida a fortalecer la demanda y la oferta de la vivienda en alquiler.

Será en el año 2008 cuando se podrá hacer una valoración de la aplicación de tales medidas, considerando que la gestión de las mismas, y en concreto de la renta básica de emancipación de los jóvenes, corresponde a las comunidades autónomas.

Iniciando el análisis de las quejas presentadas ante esta Institución en el año 2007, procede señalar que han sido 70 las ocasiones en las que los ciudadanos han acudido a esta Institución a plantear conflictos relacionados con las actuaciones desarrolladas por las administraciones públicas competentes (en concreto, por la Consejería de Fomento y, en menor medida, por los Ayuntamientos) en materia de vivienda. Esta cifra es ligeramente inferior a la del año 2006, en el que se presentaron 86 quejas en este ámbito, aunque supera el número de quejas correspondiente al año 2005 (65).

Por materias, las quejas relacionadas con las viviendas de protección pública han sido 34 en el año 2007, de las cuales han destacado por su relevancia cuantitativa, las referidas a la adjudicación de aquellas viviendas (10) y a

su descalificación y venta anticipada (6). Junto con las quejas referidas a las viviendas de protección pública, es reseñable, como en el año 2006, el número de quejas presentadas en relación con la tramitación y resolución de las diversas subvenciones que vienen siendo convocadas anualmente por la Consejería de Fomento en este ámbito material (fundamentalmente, para fomentar el acceso a la vivienda en régimen de propiedad o de alquiler) o que son gestionadas por aquélla. En concreto, en el año 2007 se han presentado 23 quejas relativas a este tipo de ayudas.

Por su parte, entre las resoluciones formuladas por esta Institución en el año 2007 a instancia de los ciudadanos en este ámbito material merecen ser destacadas las referidas al destino de las viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León (2); las relativas a la existencia de deficiencias en viviendas de protección pública (5); las relacionadas con las potestades de la administración respecto a viviendas que no se encuentran sometidas a regímenes de protección pública (6); y, en fin y sin ánimo exhaustivo, aquéllas que han tenido como objeto la tramitación y resolución de las ayudas económicas convocadas o gestionadas por la Consejería de Fomento (5).

Todavía en relación con las resoluciones emitidas como consecuencia de la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos, deseamos citar aquí la formulación de una resolución en el año 2007 en la cual se puso de manifiesto la forma en la cual pueden afectar de forma negativa al derecho a acceder a una vivienda las irregularidades en la aplicación de los instrumentos de ordenación urbanística.

También de oficio hemos procedido en el año 2007 a formular resoluciones a las administraciones competentes en materia de vivienda. En concreto, en primer lugar, en la actuación **OF/21/06** se ha examinado la atención prestada por la Administración autonómica a las necesidades residenciales de un grupo social en desventaja como es el colectivo inmigrante. Por su parte, en el expediente **OF/4/07** nos hemos ocupado de la forma de adjudicación de aquellas viviendas protegidas que se promueven en parcelas de titularidad pública.

Una referencia más amplia al contenido de ambas actuaciones se puede encontrar en la parte de este informe dedicada a las actuaciones de oficio llevadas a cabo por esta Procuraduría en el año 2007.

Para finalizar esta introducción, procede referirse, aun cuando sea brevemente, a la colaboración prestada por la Administración (en especial, por la autonómica) en la tramitación de las quejas presentadas el pasado año en relación con la vivienda.

Al respecto, procede reiterar lo ya afirmado en el informe correspondiente al año 2006 en relación con un cierto debilitamiento de la diligencia con la cual la Consejería de Fomento viene atendiendo nuestros reque-

rimientos de información. En este sentido, es reseñable que en 17 expedientes de queja correspondientes al año 2007 fue preciso formular nuestra petición de información hasta en tres ocasiones, antes de que el informe requerido fuera recibido en esta Institución.

A lo anterior cabe añadir que en el expediente **Q/1235/06** nos vimos obligados a formular una resolución sin que fuera posible obtener previamente la información correspondiente de la Consejería de Fomento, información que había sido solicitada hasta en cinco ocasiones.

Por su parte, en los expedientes **Q/255/06**, **Q/262/06**, **Q/263/06**, **Q/264/06** y **Q/340/06** (todos ellos con el mismo objeto) se formuló a la Consejería de Fomento una resolución a la que hicimos referencia en el informe correspondiente al pasado año. La ausencia de contestación a esta resolución, pese a haber sido reiterada la misma en cuatro ocasiones, motivó inicialmente el archivo de las quejas citadas. Análogas circunstancias concurren en el expediente **Q/916/05**, al que nos referiremos más extensamente con posterioridad. En ambos casos, después del archivo de los expedientes y tras poner de manifiesto nuestro malestar por la ausencia de respuesta, se recibió la contestación de la Administración a nuestras resoluciones.

En definitiva, sería deseable una mejora de la colaboración que viene siendo prestada por la Consejería de Fomento en la tramitación de las quejas presentadas en materia de vivienda, evitando, por supuesto, casos donde nos veamos obligados a resolver un expediente o a archivarlo sin haber obtenido previamente la información o la respuesta correspondiente de la Consejería de Fomento.

### 3.1. Viviendas de protección pública

Como hemos señalado con anterioridad, el nuevo Estatuto de Autonomía identifica a la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida como una de las medidas que necesariamente deben ser llevadas a cabo por los poderes públicos con la finalidad de garantizar a todos los castellanos y leoneses el acceso en condiciones de igualdad a una vivienda digna. A pesar de la terminología utilizada por la norma estatutaria, en el presente informe, como en los correspondientes a los años anteriores, nos referiremos a las viviendas de protección pública, concepto que engloba tanto a las viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León o por las entidades locales como a las viviendas de protección pública de gestión privada (viviendas públicas y viviendas protegidas, respectivamente, en términos del Estatuto de Autonomía).

En el año 2007 se han presentado ante esta Institución 34 quejas en relación con las viviendas de protección pública, cifra que supone un incremento de 12 quejas respecto a las presentadas en esta materia concreta en el año 2006. Sin embargo, al igual que ocurría en el año



2006, las quejas presentadas y las resoluciones formuladas abarcan todo el abanico de actuaciones administrativas relativas a este tipo de viviendas, desde la promoción de las mismas hasta su posible descalificación, pasando por su adjudicación, conservación y control.

La intervención administrativa que supervisa en este ámbito el Procurador del Común tiene como fin garantizar que las viviendas de protección pública se dirijan, en todo momento, a cumplir el fin que justifica su existencia y su financiación pública, fin que no es otro que contribuir a favorecer el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, cuando la situación económica de éstos lo aconseja.

### 3.1.1. Promoción de viviendas de protección pública

Como hemos señalado, la actividad de la Administración competente en cada caso dirigida a la promoción de viviendas de protección pública viene motivando, en especial en los últimos tres años, el planteamiento por los ciudadanos de quejas ante esta Institución. En concreto, la enajenación de parcelas de titularidad pública con aquel fin ha dado lugar a diversas intervenciones de esta Procuraduría en el año 2007.

Así, en el expediente **Q/447/07**, el autor de la queja planteaba la presunta existencia de irregularidades en la enajenación de una parcela, cuya titularidad correspondía a un Ayuntamiento de la provincia de Zamora, destinada a la construcción de viviendas de protección pública.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, solicitamos al Ayuntamiento correspondiente información relativa a la problemática enunciada por el ciudadano.

Del examen de la documentación remitida por el Ayuntamiento afectado, se desprendía que, en el año 2002, se había acordado convocar un concurso público para la enajenación de una parcela con la finalidad de construir 18 viviendas de protección pública en la misma. Sin embargo, con posterioridad a la adjudicación definitiva del contrato, el Ayuntamiento en cuestión había procedido a autorizar que las viviendas que fueran promovidas en la parcela enajenada pudieran ser libres, de forma tal que la venta de las mismas se pudiera efectuar por la propia empresa adjudicataria del contrato sin someterse a la obligación de designación de compradores por parte del Ayuntamiento, como se preveía, inicialmente, en el pliego de cláusulas administrativas del contrato.

A la vista de lo informado, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado con base en los argumentos que a continuación se exponen.

El contrato a través del cual se había llevado a cabo la enajenación de la parcela de titularidad municipal citada con destino a la construcción de viviendas protegidas

podía ser calificado como un contrato administrativo no típico o especial de los previstos en el art. 5.2 b) del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, considerando que el objetivo último de la relación jurídica creada por aquel contrato era la prestación de un servicio público. En concreto, la STS de 11 de junio de 1996, había calificado un contrato análogo al indicado como contrato administrativo especial.

Pues bien, la modificación del contrato que había sido acordada por el Ayuntamiento era contraria al régimen jurídico aplicable a este tipo de contratos. En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 101 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, una vez perfeccionado un contrato no se pueden realizar modificaciones que impliquen la creación de un contrato distinto o que cambien sustancial o cualitativamente su objeto.

En consecuencia, en el supuesto planteado en la queja, el cambio en el objeto del contrato fue sustancial y exigía la previa resolución del contrato inicial y la apertura de un nuevo procedimiento de adjudicación. Ahora bien, en la parcela en cuestión, la revisión de la modificación señalada, podría resultar contraria al interés público, considerando que las viviendas promovidas habían sido ya construidas y vendidas. Por tanto, se procedió a formular una resolución de carácter general y para contratos similares al señalado que pudiera celebrar el Ayuntamiento en el futuro.

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

*“Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad, publicidad y concurrencia en la contratación administrativa previstos en el art. 11.1 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en aquellos supuestos en los que el interés público exija modificaciones sustanciales en el objeto de un contrato administrativo que haya sido adjudicado y formalizado por ese Ayuntamiento, adoptar las medidas oportunas para proceder a su resolución y al inicio de actuaciones dirigidas a la adjudicación de un nuevo contrato, sin que proceda, en estos casos, la modificación del contrato inicial al amparo de lo dispuesto en el art. 101 del RDLeg citado”.*

El Ayuntamiento destinatario de la resolución anterior aceptó la misma, poniéndonos de manifiesto que sería considerada en posteriores enajenaciones de propiedades municipales que pudieran realizarse en el futuro. Una vez comunicada la postura del Ayuntamiento ante nuestra resolución al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

Por su parte, en el expediente **Q/283/07**, el ciudadano planteaba la imposibilidad de elevar a escritura pública los contratos de compraventa de 49 viviendas promovidas por la Consejería de Fomento en una localidad de la provincia de León.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento en cuyo término municipal se habían promovido las viviendas.

A la vista de los informes obtenidos de los organismos citados, se podía concluir que el objeto de la queja se encontraba íntimamente relacionado con el proceso de promoción de las viviendas en cuestión. En efecto, la imposibilidad de elevar a escritura pública los contratos de compraventa de las viviendas se encontraba motivada por la ausencia de formalización de la cesión de la parcela, inicialmente de titularidad municipal, a la Consejería de Fomento.

Sin embargo, la Consejería citada también ponía de manifiesto en su informe que se estaban adoptando las medidas necesarias para que la formalización de la cesión de la parcela pudiera tener lugar en un plazo breve de tiempo, solucionándose así la problemática que se planteaba en la queja. A la vista de esta circunstancia, que fue debidamente comunicada al autor de la queja, se procedió a su archivo, poniendo en conocimiento del ciudadano la posibilidad que le asistía de acudir nuevamente a esta Institución en el supuesto de que las medidas anunciadas no fueran llevadas a cabo en un plazo prudencial de tiempo.

Por último, en el expediente **Q/65/07**, se hacía alusión a la presunta existencia de irregularidades en la adjudicación de viviendas de protección pública de precio general edificadas en una parcela enajenada por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda del Ayuntamiento de Valladolid.

Como ocurría en el caso anterior, también el objeto de esta queja tenía su origen en el propio proceso de promoción de las viviendas. En efecto, preguntado el Ayuntamiento afectado por la problemática planteada, éste nos puso de manifiesto que en el pliego de condiciones del contrato de enajenación de la parcela no se establecía nada respecto al sistema de adjudicación de las viviendas. En consecuencia, aunque el proceso de adjudicación (a través de un sorteo) fue supervisado por la Sociedad municipal, no correspondía a ésta llevar a cabo directamente el mismo.

A la vista de la información obtenida, pusimos de manifiesto al autor de la queja que no era exigible que la adjudicación de viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada se llevara a cabo por los promotores de las mismas a través de un determinado procedimiento, bastando con que tales viviendas fueran adjudicadas a personas que cumplieran los requisitos exigidos por la normativa aplicable para

acceder a una vivienda protegida. Por este motivo, se procedió al archivo de la queja presentada, sin considerar que en los hechos expuestos en la misma concurría una irregularidad administrativa que pudiera dar lugar a una resolución de esta Institución.

Sin embargo, a la vista de la queja presentada, consideramos conveniente, en el marco de una actuación de oficio (**OF/4/07**), sugerir a todos los ayuntamientos de los municipios de la Comunidad con una población igual o superior a 20.000 habitantes (incluido el afectado por la queja que había sido presentada) que se valorase la inclusión, en los pliegos de condiciones de los concursos que convocasen para enajenar parcelas destinadas a la construcción de viviendas de protección pública, de la obligación del promotor que resultase seleccionado de adjudicar las viviendas promovidas a través de un sorteo celebrado, en la forma establecida en el propio pliego y con la intervención o tutela de la propia Corporación. Una referencia más amplia al contenido de esta actuación se contiene en la parte de este informe dedicada a las actuaciones de oficio llevadas a cabo por esta Institución en el año 2007.

Asimismo, también pusimos en conocimiento del autor de la queja antes citada que esta Procuraduría ya había sugerido en el año 2004 a la Consejería de Fomento que, al igual que ocurre en otras Comunidades, se regulara un procedimiento de adjudicación de las viviendas de protección pública de gestión privada, de tal forma que los promotores tuvieran la obligación de sortear las viviendas promovidas entre las personas que constasen en el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas de Castilla y León como solicitantes de viviendas de protección pública en el ámbito territorial y para el régimen de acceso de que se tratara.

Como es evidente, tres años después este procedimiento no ha sido aún regulado. Sin embargo, esta Procuraduría continúa manteniendo la conveniencia de que las viviendas de protección pública de gestión privada sean adjudicadas también a través de un procedimiento donde se garantice la igualdad de todos los participantes y la transparencia de su desarrollo.

### **3.1.2. Adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León**

En los últimos años esta Procuraduría viene poniendo de manifiesto a la Administración autonómica la conveniencia de modificar diversos aspectos de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, reguladora del procedimiento de adjudicación de este tipo concreto de viviendas. Así, por ejemplo, en el año 2006 se sugirió, reiterando una resolución formulada en el año 2005, que se flexibilizara la exigencia del requisito de residencia previa en el término municipal en el que se promuevan las viviendas a adjudicar. Estas resoluciones, aun cuando han sido siempre aceptadas por la Consejería de Fomento, no han dado lugar todavía a la modificación de la norma indicada.

Cuestión distinta es que, con carácter general, la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución en relación con la adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León revele una correcta aplicación de la Orden antes identificada. Así ocurrió en el año 2007 en los expedientes **Q/2249/06** y **Q/683/07**.

En ambas quejas, los ciudadanos planteaban su disconformidad con la exclusión de sus solicitudes de la lista definitiva de posibles adquirentes aprobada en el correspondiente procedimiento de adjudicación de viviendas de protección pública, en su modalidad de viviendas concertadas. En ambos supuestos también, una vez admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento.

A la vista del contenido de los informes obtenidos, se concluyó que los procedimientos de adjudicación correspondientes habían sido tramitados correctamente y que las exclusiones que habían motivado las quejas eran el resultado de la aplicación de los criterios previstos en la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio. En consecuencia, en ambos casos se procedió a comunicar a los ciudadanos el contenido de la información obtenida y los argumentos jurídicos de la postura adoptada por esta Institución, procediéndose, con posterioridad, al archivo de los expedientes.

Por el contrario, en los expedientes **Q/2465/06** y **Q/218/07** sí se procedió a formular una resolución en cada uno de ellos. En ambas quejas, sus autores planteaban su disconformidad con el destino que, por parte de dos Ayuntamientos de las provincias de Valladolid y Zamora, respectivamente, se estaba proporcionando a viviendas que habían sido promovidas, en su día, por la Consejería de Fomento y que habían quedado disponibles tras la resolución de los correspondientes procedimientos de adjudicación. A modo de ejemplo, nos referiremos de forma más detenida al contenido de la intervención de esta Institución en relación con el segundo de los expedientes citados.

En esta queja (**Q/218/07**), el ciudadano nos ponía de manifiesto la presunta utilización por un Ayuntamiento de la provincia de Zamora de una vivienda de protección pública para un fin que no era el de residencia habitual y domicilio permanente de alguno de los vecinos del municipio.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento identificado en la queja. En atención a esta petición, se remitió un informe en el cual se indicaba que la vivienda referida en el escrito de queja era la única de la que disponía la Corporación, así como que la misma se venía destinando a las necesidades periódicas que se presentaban. La vivienda controvertida era una de las seis viviendas de protección pública que habían sido promovidas, en su día, por la Consejería de Fomento en la localidad en cuestión. Una vez tramitado

y resuelto el proceso de selección de adjudicatarios correspondiente, la vivienda precitada había quedado vacante.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado, puesto que el destino proporcionado por la Entidad local a la vivienda en cuestión vulneraba lo dispuesto en la normativa aplicable. En efecto, la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, antes citada, se refiere en su art. 16 a las viviendas promovidas por la Consejería de Fomento que queden disponibles, una vez finalizado el procedimiento de selección, contemplando su posible adquisición por el Ayuntamiento en cuyo término se localicen, con el compromiso de destinar las mismas a arrendamiento durante un plazo de diez años. La disposición transitoria primera de aquella Orden preveía la aplicación de la misma a las viviendas disponibles cuyos procedimientos de adjudicación ya estuviesen finalizados a la fecha de su entrada en vigor.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución en los siguientes términos:

*“Destinar la vivienda promovida por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León a su arrendamiento [...], procediendo para ello a convocar un proceso de selección de un arrendatario de conformidad con las normas establecidas por la propia Corporación, previa aprobación de la Comisión Territorial de Vivienda de Zamora, o, en su defecto, con las previstas en la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León. Únicamente en el supuesto de que, una vez resuelto el precitado proceso de selección, este quedara desierto, se puede acordar otro destino diferente para la vivienda citada, previa autorización de la Comisión Territorial de Vivienda de Zamora”.*

El Ayuntamiento destinatario de la resolución transcrita aceptó expresamente la misma y nos puso de manifiesto que iba a proceder de la forma recomendada por esta Institución. Una vez comunicada al autor de la queja la postura de la Administración ante nuestra resolución, se procedió al archivo del expediente.

Por su parte, la resolución formulada en el otro de los expedientes citados con anterioridad (**Q/2465/06**), también relativa al destino irregular proporcionado a una vivienda disponible tras la resolución del correspondiente procedimiento de adjudicación, fue aceptada con posterioridad a la fecha de cierre de este informe.

### **3.1.3. Deficiencias en viviendas de protección pública**

Es una constante en la actuación desarrollada en los últimos años por esta Procuraduría, la frecuente constatación de la ausencia de ejercicio por parte de la Administración, especialmente de la autonómica, de las

facultades que el Ordenamiento jurídico le reconoce con el fin de garantizar la subsanación de los defectos constructivos que aparezcan en las viviendas de protección pública.

En el año 2007, la omisión de la actividad administrativa relacionada con las viviendas de protección pública indicada ha motivado la formulación de 4 resoluciones, tres de ellas dirigidas a la Consejería de Fomento (Q/916/05, Q/2097/06 y Q/172/07) y 1 al Ayuntamiento de Salamanca (Q/1605/06). De las 4 resoluciones indicadas, dos se referían a viviendas promovidas directamente por la Administración y 2 a viviendas protegidas de gestión privada.

Reveladora de la problemática que en relación con este tipo de deficiencias viene poniendo de manifiesto esta Procuraduría en los últimos años, es la resolución formulada en el expediente Q/916/05.

El motivo de esta queja era la persistencia de diversas deficiencias en unas viviendas de protección pública de gestión privada promovidas en una localidad de la provincia de Salamanca. Esta problemática ya había motivado la formulación de una resolución por esta Institución en el año 2003 (expediente Q/2222/02), que había sido aceptada por la Consejería de Fomento.

Admitida la nueva queja a trámite, nos dirigimos nuevamente a la Consejería identificada en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida planteada.

A la vista de la información obtenida, se podía concluir que, más de doce años y medio después de la primera denuncia presentada por los propietarios afectados y más de nueve después de la adopción de una resolución administrativa firme en la cual se había impuesto a la empresa promotora de las 40 viviendas en cuestión la obligación de ejecutar las obras necesarias para reparar las deficiencias existentes en aquellas, tales obras no habían sido llevadas a cabo, ni tan siquiera parcialmente. En consecuencia, sus propietarios, a pesar de la aceptación de la resolución que había sido formulada por esta Institución en 2003, se veían obligados a soportar grietas, fisuras y humedades en sus viviendas, deficiencias que se habían visto agravadas por el transcurso del tiempo.

Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica en atención a los argumentos jurídicos que a continuación se resumen.

En primer lugar, pusimos de manifiesto a la Consejería de Fomento la necesidad de que procediese con urgencia a ejecutar forzosamente, preferiblemente a través de la ejecución subsidiaria, la resolución adoptada en el año 1998 en la que se había impuesto a la empresa promotora de las viviendas la obligación de llevar a cabo las obras de reparación necesarias para subsanar las deficiencias que se habían observado. En este supuesto, el transcurso del tiempo no era una circunstancia que

impidiera que se ejecutase forzosamente aquella resolución administrativa, puesto que no se trataba una sanción administrativa susceptible de prescribir, sino de la imposición de una obligación, que había sido realizada al amparo de las facultades reconocidas por el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, con base en la responsabilidad objetiva atribuida a los promotores de viviendas protegidas en el mismo precepto.

Sin embargo, en el supuesto planteado en esta queja, se consideró que, aun llevándose a cabo las obras indicadas, podían quedar sin reparación la totalidad de los daños que venían sufriendo los propietarios de las viviendas en cuestión durante más de diez años, en parte, como consecuencia de la inactividad de la Administración autonómica. En este sentido, existían, cuando menos, indicios suficientes de la presencia de los requisitos exigidos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica por los daños causados a los propietarios residentes en las viviendas protegidas indicadas, como consecuencia de la inactividad de la Administración al no proceder a ejecutar forzosamente una resolución del año 1998.

Al respecto, cabía señalar que la Jurisprudencia menor (entre otras, STSJ de Madrid de 16 de febrero de 2005 y de Murcia de 29 de septiembre de 2004), había reconocido que el deterioro de la habitabilidad de una vivienda genera un desasosiego y una alteración del ritmo normal de la vida de sus ocupantes indemnizable en concepto de daños morales. Por su parte, el TS había afirmado que, basta para que exista la relación de causalidad exigida para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, que la actuación administrativa opere como un factor verdaderamente indispensable, idóneo o relevante por su importancia y carácter determinante, en la generación del daño (entre otras, STS de 5 de diciembre de 1995 y 5 de junio de 1997).

Con base en los fundamentos jurídicos expuestos, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Con la finalidad de reparar la totalidad de los daños sufridos por los propietarios de las viviendas de protección pública [...], adoptar las siguientes medidas:*

*Primero.- Proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a la ejecución forzosa de la Resolución adoptada, con fecha 25 de marzo de 1998, por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, preferiblemente a través de la ejecución subsidiaria de las obras necesarias para reparar las deficiencias que se constataron en aquella Resolución, así como aquellas otras que, aun cuando se hayan manifestado con posterioridad, sean consecuencia de la ausencia de subsanación de las primeras.*

*Segundo.- Una vez que se hayan llevado a cabo las obras de reparación indicadas en el punto anterior y*

*de conformidad con lo dispuesto en los arts. 141.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 4 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, acordar la incoación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños causados a los propietarios de las viviendas indicadas, como consecuencia de la ausencia de ejecución forzosa de aquellas obras de reparación y de la consecuente persistencia en el tiempo de las deficiencias que deben ser subsanadas”.*

Hasta en tres ocasiones procedimos a reiterar la resolución transcrita a la Consejería de Fomento, sin que fuera posible obtener una respuesta motivada a la misma. Esta circunstancia nos condujo a archivar la queja, si bien procedimos a comunicar a la Administración autonómica nuestro malestar por la ausencia de contestación indicada. Únicamente después de esta comunicación y ocho meses después de la fecha de la resolución, la Consejería de Fomento puso en nuestro conocimiento la aceptación parcial de nuestra resolución y el inicio inmediato de actuaciones dirigidas a garantizar la reparación definitiva de las deficiencias existentes en las viviendas en cuestión.

En las tres resoluciones restantes en las cuales se recomendó a la Administración el ejercicio de las competencias previstas en el ordenamiento jurídico para garantizar la subsanación de deficiencias surgidas en viviendas de protección pública (Q/1605/06, Q/2097/06, y Q/172/07), la reacción de la Administración afectada ante la formulación de aquéllas ha sido diversa: la primera de ellas, dirigida al Ayuntamiento de Salamanca, no fue aceptada por éste; la segunda, en la fecha de cierre de este informe, se encontraba pendiente de contestación; y, en fin, la adoptada en el tercer expediente indicado fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, organismo que nos comunicó el inicio de las obras de reparación de las deficiencias que habían motivado la queja.

A diferencia de lo ocurrido en las quejas anteriores, en el expediente Q/1534/06 no fue preciso formular una resolución para lograr que la Administración autonómica llevara a cabo las actuaciones necesarias para garantizar la reparación de las deficiencias constatadas en unas viviendas promovidas por aquélla en la localidad de Zamora. En efecto, una vez admitida la queja a trámite y solicitada la información correspondiente a la Consejería de Fomento, ésta nos puso de manifiesto que habían dado comienzo las obras correspondientes.

Por último, en el año 2007 también nos hemos pronunciado en relación con el estado de conservación de elementos comunes vinculados a edificios de viviendas promovidas por la Consejería de Fomento.

En concreto, en el expediente Q/1235/06, sus autores se referían a la ejecución de obras que afectaban a un patio de un grupo de viviendas de protección pública promovido por la Administración autonómica en la localidad de Ávila, así como al estado de conservación del mismo.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento de Ávila y a la Consejería de Fomento.

En atención a nuestra petición, el Ayuntamiento de Ávila nos remitió el informe solicitado en el mes de enero de 2007. Sin embargo, la solicitud dirigida a la Administración autonómica, pese a haber sido reiterada hasta en cuatro ocasiones, no fue contestada.

En cualquier caso, a la vista de la información aportada por los autores de la queja y de la proporcionada por el Ayuntamiento antes indicado, se procedió a formular una resolución, en la cual pusimos de manifiesto a la Consejería de Fomento nuestro malestar por el incumplimiento de la obligación de colaborar con esta Institución en el que estaba incurriendo en el marco de la tramitación del expediente indicado.

En este sentido, del informe remitido por el Ayuntamiento de Ávila se desprendía que el espacio donde habían tenido lugar las obras que habían motivado la queja, era de titularidad de la Administración autonómica, si bien en la escritura pública de obra nueva, segregación y división horizontal, se contemplaba su cesión al Ayuntamiento citado.

En consecuencia, a la vista de lo anterior, esta Procuraduría consideró adecuado que, siempre que fuera posible, se procediera a efectuar la cesión de aquel espacio al Ayuntamiento de Ávila, dando cumplimiento así a lo dispuesto en la escritura pública de obra nueva, segregación y división horizontal, a la que había hecho referencia el citado Ayuntamiento en su informe. Esta cesión, sin duda, contribuiría a mantener en un estado de conservación adecuado el espacio indicado.

Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

*“[...] De conformidad con lo dispuesto en la escritura pública de obra nueva, segregación y división horizontal correspondiente al grupo de viviendas indicado y si ello fuera posible, llevar a cabo las actuaciones oportunas para proceder a la cesión al Ayuntamiento de Ávila del espacio interior existente entre aquellas viviendas y el edificio [...]”.*

En la fecha de cierre de este informe, la resolución anterior, que fue comunicada además de al autor de la queja al Ayuntamiento de Ávila, no había sido contestada aún por la Consejería de Fomento.

### 3.1.4. Infracciones y sanciones

El cumplimiento de la finalidad propia de las viviendas de protección pública exige la observancia del régimen jurídico regulador de este tipo de viviendas durante todo el período de tiempo de su vigencia. En este sentido, uno de los contenidos mínimos y más convenientes de la futura Ley del Derecho a la Vivienda, cuya adopción viene sugiriendo esta Institución en los últimos años, es la actualización de las normas reguladoras de las conductas infractoras a aquel régimen y de las facultades administrativas para su adecuada prevención y represión.

Las resoluciones formuladas por esta Institución en el año 2007 en relación con el régimen sancionador aplicable a las viviendas de protección pública, se han referido tanto al procedimiento a través del cual se deben imponer, en su caso, las sanciones correspondientes por la Administración autonómica, como a la efectiva constatación material de la existencia de infracciones en este ámbito y a la obligación de reprimir las mismas convenientemente.

Desde un punto de vista procedimental, esta Procuraduría se ha pronunciado respecto a la forma a través de la cual se deben tramitar las denuncias que se presenten por los ciudadanos en esta materia.

Así, en el expediente **Q/2380/06**, el autor de la queja planteaba la inactividad de la Administración autonómica ante la presentación de una denuncia de una infracción en materia de viviendas de protección pública, presuntamente cometida por el titular de una vivienda protegida localizada en León. En concreto, se denunciaba que la vivienda en cuestión no constituía el domicilio habitual de su propietario.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento en relación con la cuestión indicada.

En atención a nuestra petición, la Administración autonómica nos informó de las actuaciones llevadas a cabo a la vista de la denuncia que había sido presentada, concluyendo la Consejería de Fomento en su informe que no había existido inactividad en relación con la denuncia indicada, así como que su autor no había acreditado documentalmente la comisión de la infracción en cuestión.

Considerando el contenido de la información obtenida, se formuló una resolución a la Consejería indicada con base en los siguientes argumentos.

En primer lugar, pusimos de manifiesto que el contenido de la actuación investigadora que había sido llevada a cabo por el Servicio Territorial de Fomento de León, una vez que había sido presentada la denuncia indicada, podría haber sido más completo. Sin embargo, como resultado de aquélla, se había obtenido un certificado de empadronamiento que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

Reguladora de las Bases de Régimen Local, constituía una prueba del domicilio habitual de la persona denunciada. Esta prueba, aun cuando podía considerarse suficiente para adoptar la decisión de no iniciar un procedimiento sancionador en el caso planteado en la queja, en el supuesto de que se hubiera incoado el correspondiente procedimiento debería haberse complementado con otras pruebas, como había manifestado el TS, entre otras, en su STS de 19 de septiembre de 2006.

Por tanto, no se podía calificar como irregular la no incoación de un procedimiento sancionador en el supuesto que había sido planteado en la queja en cuestión, sin perjuicio de que esta Procuraduría considerara que, en casos análogos, la prueba del domicilio habitual y permanente en una vivienda de protección pública obtenida a través del correspondiente padrón municipal debía completarse con otras pruebas complementarias, como el contrato de suministro de energía eléctrica, documentos acreditativos de los consumos de agua, electricidad y calefacción en la vivienda de que se trate, o, incluso, inspecciones presenciales en la misma.

Ahora bien, en la tramitación de la denuncia referida en el escrito de queja se observaba una irregularidad de carácter formal, puesto que la decisión motivada de no iniciar un procedimiento sancionador por los hechos denunciados no había sido comunicada al denunciante, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

*“En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, comunicar a [...] la decisión de no iniciar un procedimiento sancionador a la vista de la denuncia presentada por este ante el Servicio Territorial de Fomento de León con fecha 3 de febrero de 2006, así como los motivos de esta decisión”.*

Aceptando la resolución indicada, la Consejería de Fomento puso en nuestro conocimiento que había procedido de la forma recomendada por esta Institución, lo cual, una vez comunicado al autor de la queja, motivó el archivo de esta última.

Por su parte, a la efectiva comisión de una infracción en materia de viviendas de protección pública y a la obligación de sancionar la misma se refirió la resolución formulada en el expediente **Q/1096/07**.

En la queja citada, su autor ponía de manifiesto la presunta ejecución de obras no autorizadas en un edificio de viviendas de protección pública localizado en Zamora.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida planteada.

En atención a nuestra petición de información, se remitió el correspondiente informe, de cuyo contenido se desprende que el personal técnico de la Administración autonómica había constatado la realidad de las obras denunciadas. Sin embargo, no se había procedido a incoar procedimiento sancionador alguno, debido a que la infracción cometida había prescrito.

A la vista de la afirmación anterior, se dirigió a la Consejería de Fomento una resolución con base en los argumentos que a continuación se exponen.

En principio, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 153 B) 12 y 155 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, la ejecución de obras en viviendas de protección pública, que afecten al proyecto aprobado en su día o a elementos comunes del inmueble, sin obtener previamente la correspondiente autorización de la Administración competente, debe dar lugar al inicio de actuaciones punitivas dirigidas a imponer al infractor la sanción que corresponda, siempre y cuando la infracción en cuestión no haya prescrito.

En relación con la prescripción, la Jurisprudencia del TS (entre otras, en sus STS de 15 de octubre de 1994, de 17 de diciembre de 1998 o de 15 de enero de 2003), mantiene que debe diferenciarse en este ámbito entre la potestad sancionadora y la potestad de policía de la Administración dirigida a garantizar que no se perpetúen situaciones de hecho producidas contra lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. A esta última potestad se refiere el último párrafo del art. 155 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, antes citado, cuando señala que, en los supuestos de obras no autorizadas, podrá imponerse, en su caso, a los infractores la realización de las obras de reparación y conservación necesarias para acomodar la edificación al proyecto aprobado y a las Ordenanzas técnicas y constructivas aplicables.

En consecuencia, de acuerdo con la Jurisprudencia antes señalada, mientras la comisión de la infracción que nos ocupaba estaba sometida al régimen de la prescripción, la potestad de ordenar las obras necesarias para acomodar la edificación en cuestión al proyecto que había sido aprobado en su día podía ser ejercida hasta la fecha de extinción del régimen de protección de las viviendas.

En atención a los fundamentos jurídicos señalados, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del art. 155 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección*

*Oficial, ordenar, previa tramitación del correspondiente procedimiento, a los propietarios de las viviendas de protección pública [...], la ejecución de las obras necesarias para acomodar la edificación al proyecto que fue calificado definitivamente con fecha 30 de enero de 1989”.*

En la fecha de cierre de este informe, la resolución transcrita aún no había sido contestada por la Administración autonómica.

Junto al incumplimiento de la obligación de destinar las viviendas de protección pública a ser el domicilio habitual de sus propietarios, la percepción de sobreprecios en su venta es una de las infracciones más comunes en este ámbito y que afectan de manera más radical a la propia naturaleza y finalidad de este tipo de viviendas.

Pues bien, en el expediente **Q/681/07** se planteaba, precisamente, la exigencia de sobreprecios en la enajenación de 10 viviendas de protección pública de gestión privada promovidas en la localidad de Aranda de Duero (provincia de Burgos).

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida planteada a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Aranda de Duero.

Sin embargo, en atención a nuestra petición, la Consejería citada nos informó de que, con posterioridad a nuestra intervención, las partes implicadas habían llegado a un acuerdo en cuanto al precio de las viviendas que no contravenía el precio máximo de venta aplicable, así como que se había reanudado la construcción de las viviendas en cuestión, proceso constructivo que se había visto paralizado.

Una vez comunicada al autor de la queja la información proporcionada por la Administración autonómica, se procedió al archivo del expediente al haberse solucionado la problemática planteada en el mismo.

Por último, esta Institución también ha intervenido de oficio en el año 2007 en relación con la actuación de la Administración dirigida a garantizar el cumplimiento de las obligaciones que deben cumplir los propietarios de viviendas de protección pública. En concreto, con motivo de un presunto incumplimiento de la obligación que vincula a todos los propietarios de viviendas de protección pública de destinar las mismas a su domicilio habitual y permanente en relación con unas viviendas promovidas por la Consejería de Fomento en una localidad de la provincia de León, se ha llevado a cabo una actuación de oficio (**OF/2/07**). Una referencia más amplia al contenido de esta actuación puede encontrarse en la parte de este informe dedicada a los expedientes de oficio tramitados en el año 2007 por esta Procuraduría.

### 3.1.5. Descalificación y venta anticipada

Tanto la descalificación de las viviendas de protección pública como su venta suponen excepciones a la aplicación general del régimen jurídico aplicable a las mismas durante el tiempo que dure su régimen de protección. Por este motivo, los supuestos en los que se puede acudir a alguna de las dos figuras señaladas son tasados y vienen previstos en la normativa aplicable. Sin embargo, constituye un derecho de los propietarios de viviendas de protección pública obtener de la Administración competente una respuesta expresa a sus solicitudes de descalificación o de venta anticipada de sus viviendas protegidas, cuyo contenido responda, además, a lo dispuesto en la normativa aplicable.

En relación con la descalificación de viviendas de protección pública, en el año 2007 se presentaron 4 quejas (Q/21/07, Q/328/07, Q/416/07 y Q/571/07). En todas ellas, los ciudadanos ponían de manifiesto una ausencia de resolución de las solicitudes de descalificación de viviendas protegidas que habían sido formuladas ante la Administración autonómica por los propietarios de aquéllas.

Admitidas las quejas citadas a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relacionada con la paralización de los procedimientos de descalificación que habían motivado las quejas identificadas.

Pues bien, a la vista de la información obtenida de la Administración autonómica, se podía llegar a la conclusión de que se había producido una paralización general de los procedimientos dirigidos a resolver las solicitudes de descalificación de viviendas de protección pública, debido a una diferencia de criterios entre el Ministerio de Vivienda y la Consejería de Fomento.

Sin embargo, en el informe proporcionado a esta Institución la Administración autonómica también nos indicó que, con posterioridad a la intervención de esta Procuraduría, había decidido desbloquear la situación arbitrando un procedimiento dirigido a realizar la liquidación de las ayudas económicas recibidas por los propietarios y a resolver expresamente sus solicitudes de descalificación.

En consecuencia, una vez comunicada a los ciudadanos la inmediata resolución de las solicitudes de descalificación presentadas, se procedió al archivo de las quejas formuladas por aquéllos.

Por otra parte, en los expedientes Q/204/07 y Q/584/07, se planteaba la disconformidad de sus autores con las condiciones impuestas por la Administración autonómica a la venta de las viviendas de protección pública identificadas en cada una de las quejas citadas.

Así, en el primero de los expedientes indicados (Q/204/07), el ciudadano manifestaba su disconformidad con la aplicación por el Servicio Territorial de Fomento

de Ávila del régimen jurídico propio de las viviendas de protección oficial de promoción pública a una vivienda determinada, con las consecuencias que esta aplicación tenía a los efectos de su posible descalificación y venta.

Sin embargo, del propio escrito de queja y de la documentación aportada por su autor se desprendía con claridad que la naturaleza jurídica de la vivienda que se pretendía enajenar era la propia de las viviendas protegidas de promoción pública, y no la correspondiente a las de promoción privada, como mantenía el ciudadano. En consecuencia, se procedió a acordar el archivo de la queja presentada, comunicando a su autor la fundamentación jurídica de la postura adoptada por esta Institución.

En el segundo de los expedientes antes señalados (Q/584/07), se planteaba, en un primer momento, la ausencia de resolución de la solicitud de autorización de venta de una vivienda de protección pública, y, posteriormente, la disconformidad del solicitante con el precio máximo de venta establecido en la autorización, una vez que se había concedido la misma.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar en dos ocasiones información sobre la problemática planteada a la Consejería de Fomento. En atención a nuestras peticiones, esta Consejería nos puso de manifiesto, en un primer momento, que se había procedido a autorizar la venta de la vivienda protegida en cuestión. Posteriormente, como contestación a una segunda solicitud de información, la Administración autonómica nos informó del precio máximo de venta contemplado en la autorización, así como de la fundamentación del mismo.

A la vista de la información obtenida, se consideró que no había concurrido ninguna irregularidad en la actuación de la Administración, puesto que se había accedido a autorizar la venta solicitada por el precio máximo establecido en la normativa aplicable. Una vez comunicada al ciudadano la postura de esta Institución, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la misma, se procedió al archivo del expediente.

### 3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública

Aunque es en relación con las viviendas de protección pública donde con más intensidad se manifiestan las competencias de las administraciones públicas en materia de vivienda, también respecto a las viviendas no sometidas a regímenes de protección (bien por no haberlo estado nunca, bien por la extinción de su protección por el transcurso de tiempo) se ejercen funciones, en especial por las entidades integrantes de la Administración local, dirigidas, igualmente, a garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos.

En el año 2007, los conflictos planteados por los ciudadanos ante esta Institución referidos a actuaciones



administrativas que tenían como objeto viviendas libres, han dado lugar a resoluciones relativas a la promoción de estas viviendas, a su enajenación y arrendamiento, a la formalización de su situación jurídica, y, en fin, a su adecuada conservación.

### 3.2.1. Promoción de viviendas libres

En el año 2007, esta Procuraduría ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una problemática de capital relevancia en este ámbito material. Esta problemática no es otra que la referida a la íntima relación que existe entre la adecuada aplicación y desarrollo de los instrumentos de ordenación urbanística y el derecho de los ciudadanos afectados por tales instrumentos a acceder a una vivienda digna y adecuada.

En efecto, en el expediente **Q/2269/06**, el ciudadano planteaba la imposibilidad de acceder a una vivienda en propiedad como consecuencia del presunto incumplimiento de los plazos previstos para la ejecución del Proyecto de Actuación de un Sector de la localidad de Burgos, que afectaba, entre otros propietarios, a una cooperativa de viviendas de la que formaba parte el autor de la queja.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en dos ocasiones al Ayuntamiento de Burgos en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida planteada.

En atención a nuestras peticiones de información, se remitieron dos informes, cuyo contenido fue completado con los hechos expuestos en la STSJ de Castilla y León número 2/2007, de la cual no fuimos informados por el Ayuntamiento indicado. De esta última resolución judicial, así como de una Sentencia anterior del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Burgos, se desprendía con claridad que ambos órganos jurisdiccionales habían considerado que el Ayuntamiento citado había actuado de una forma irregular cuando, en el año 2003, había procedido a ratificar el Plan Parcial del Sector en cuestión, en vez de proceder a la modificación del mismo.

Resultaba evidente, asimismo, que esta irregularidad, declarada judicialmente en dos ocasiones, cuando menos, había contribuido notablemente a retrasar temporalmente el desarrollo del proceso de urbanización del Sector, impidiendo, por tanto, la efectiva realización de las facultades urbanísticas de los propietarios afectados. En este sentido, la modificación del Plan Parcial que debió haberse iniciado, cuando menos, en el año 2003, no había tenido lugar hasta el mes de diciembre del año 2006.

Considerando los hechos anteriores, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Burgos, con base en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen brevemente.

En primer lugar, procedimos a recomendar al Ayuntamiento en cuestión que tramitara con la mayor celeridad posible los procedimientos de otorgamiento de las licencias que se solicitasen en el ámbito del Sector identificado, considerando que en la fecha de la resolución formulada ya era posible solicitar aquellas licencias.

Sin embargo, procedía plantearse, además, si el retraso temporal en el desarrollo del proceso urbanizador y la evidente contribución al mismo que había supuesto la actuación irregular del Ayuntamiento, constituía un supuesto generador de responsabilidad patrimonial de la Entidad local en relación con los daños que hubieran podido ser causados a la sociedad cooperativa afectada, al no haber podido iniciar la construcción de las viviendas proyectadas.

El análisis de la concurrencia de los requisitos exigidos para el nacimiento de una responsabilidad patrimonial de la Administración municipal, derivada del retraso general que estaba afectando al desarrollo del proceso de urbanización del Sector en cuestión, nos condujo a concluir que existían, cuando menos, indicios de la posible presencia de aquellos requisitos y, por tanto, de la existencia de una obligación de indemnizar los daños causados a la sociedad cooperativa de viviendas en cuestión.

Con base en los fundamentos expuestos sucintamente, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Burgos con el siguiente tenor literal:

*“Primero.- Adoptar las medidas oportunas con la finalidad de tramitar con la mayor celeridad posible los procedimientos de otorgamiento de las licencias que se soliciten en el ámbito del Sector S-7[...], sin perjuicio del necesario respeto al procedimiento previsto en los arts. 98 y 99 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 291 y siguientes del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.*

*Segundo.- Iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial con el objetivo de determinar si la demora temporal que afecta al desarrollo del proceso de urbanización del Sector citado ha generado daños económicos a la Cooperativa de Viviendas indicada y a sus socios, así como si, en su caso, ese Ayuntamiento tiene la obligación de indemnizar tales daños”.*

En la fecha de cierre de este informe, la resolución transcrita no había sido contestada por el Ayuntamiento de Burgos, pese a que habíamos requerido a éste para que respondiera a nuestra resolución en tres ocasiones.

En cualquier caso, nos parece relevante haber puesto de manifiesto por primera vez a una Administración que el retraso en el desarrollo de un proceso urbanizador puede generar una obligación de indemnizar los daños y perjuicios generados a los ciudadanos afectados de forma

negativa en su derecho de acceso a una vivienda por aquel retraso.

### 3.2.2. Enajenación y arrendamiento

En el informe correspondiente al año 2006, ya hicimos referencia al procedimiento dirigido a regularizar la situación jurídica de un grupo de 80 viviendas cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento de Segovia, que habían sido adjudicadas en régimen de arrendamiento en los primeros años de la década de los 60, así como a enajenar las mismas, cuando fuera posible, a sus arrendatarios.

Allí hicimos referencia a una resolución formulada en el expediente **Q/809/05**, en la cual habíamos recomendado al Ayuntamiento indicado la adopción de las actuaciones oportunas para completar la investigación dirigida a identificar las viviendas de titularidad municipal en cuestión que debían ser enajenadas a sus ocupantes, por cumplir éstos los requisitos necesarios para acceder a la compra de aquéllas.

Pues bien, en el año 2007 esta misma resolución se ha formulado en tres expedientes más (**Q/2122/06**, **Q/2123/06** y **Q/303/07**), en los cuales los ciudadanos planteaban su deseo de que el Ayuntamiento de Segovia enajenara las viviendas en cuestión a quienes eran sus arrendatarios.

Como contestación a nuestras resoluciones, el Ayuntamiento citado nos puso de manifiesto que la tramitación del expediente relativo a la adquisición de las viviendas señaladas se encontraba a la espera de que, por parte de los arrendatarios de las viviendas, se presentase una oferta. Asimismo, también se indicaba en el informe municipal que el retraso en la resolución de estos expedientes revelaba la intención del Ayuntamiento de llegar a una solución favorable para todas las partes implicadas.

Una vez comunicada la respuesta del Ayuntamiento a nuestras resoluciones a los autores de las quejas antes citadas, se procedió al archivo de las mismas.

Por otra parte, en el expediente **Q/1055/06**, su autor se refería a la situación de unas viviendas localizadas en Zamora cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento. En concreto, entre otros aspectos, se planteaba el deseo de los arrendatarios de tales viviendas de acceder a la propiedad de las mismas.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Zamora. Éste nos informó de que las viviendas en cuestión habían sido construidas en el año 1966 como viviendas de renta barata con destino a familias necesitadas, siendo en la fecha de remisión de la información de naturaleza patrimonial. Asimismo, del informe municipal se desprendía también que el Ayuntamiento iba a llevar a cabo un estudio económico-social de la situación de los ocupantes reales de las viviendas en cuestión y de la posibilidad de venta de las mismas por concurso público

en el que se tuvieran en cuenta las circunstancias personales de aquéllos.

Una vez comunicada la información municipal al autor de la queja y considerando la próxima solución de la problemática planteada, se procedió al archivo del expediente.

Tampoco motivó la formulación de una resolución la tramitación del expediente **Q/1111/07**, en el cual se planteaba la disconformidad de su autor con el posible traslado de los arrendatarios de unas antiguas viviendas de protección pública localizadas en Burgos, cuya titularidad correspondía a una entidad financiera.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento, organismo que nos informó de que las viviendas en cuestión, si bien habían sido viviendas de protección pública durante un período de 20 años, transcurrido ese tiempo se habían convertido en viviendas libres, sin que sobre las mismas, por tanto, existiera una competencia específica cuyo ejercicio correspondiera a la Administración autonómica.

A la vista de lo anterior, se procedió al archivo del expediente, no sin antes informar a su autor debidamente del derecho que asistía a los arrendatarios de las viviendas en cuestión de ejercer, como tales, las acciones oportunas frente a la entidad financiera arrendadora de las viviendas, si ésta incurría en incumplimientos contractuales. Asimismo, procedimos a trasladar también al ciudadano la información proporcionada por la Administración autonómica sobre una promoción de viviendas de protección pública que habían sido adquiridas por la misma entidad financiera y a las que, al parecer, se deseaba trasladar a los arrendatarios cuya situación había motivado la queja.

### 3.2.3. Formalización de su situación jurídica

En el informe correspondiente al año 2006, hicimos referencia a una resolución formulada por esta Institución en relación con la ausencia de elevación a escritura pública de los contratos de compraventa de 75 viviendas promovidas en una localidad de la provincia de Ávila en el año 1942 (expediente **Q/1470/05**). En aquella resolución, que fue aceptada por el Ayuntamiento destinatario de la misma, recomendábamos a éste que procediera, con la mayor brevedad posible, a regularizar la situación jurídica y registral de las viviendas en cuestión, llevando a cabo para ello las operaciones jurídicas que se detallaban en la citada resolución.

Pues bien, todavía en relación con las mismas viviendas, se han formulado dos resoluciones en el año 2007.

En la primera de ellas, adoptada en el expediente **Q/2064/06**, se recomendó al Ayuntamiento en cuestión que procediera a resolver expresamente y de forma motivada un recurso potestativo de reposición que había sido interpuesto frente a un Acuerdo municipal por el

que se había denegado el acceso a la relación de personas propietarias de las viviendas en cuestión, según los datos utilizados en la gestión del Ibi. Sin embargo, la resolución citada se limitaba al aspecto formal indicado, puesto que esta Procuraduría consideraba que no era posible, desde un punto de vista jurídico, proporcionar a los solicitantes la información requerida.

Por su parte, en el expediente **Q/2275/06**, se ponía de manifiesto una ausencia de contestación a varios escritos dirigidos al Ayuntamiento en cuestión donde se solicitaba información acerca del estado de tramitación de las escrituras de amortización del crédito y de cancelación de las hipotecas que existían sobre el solar donde se habían construido las viviendas indicadas.

Admitida la queja a trámite y, tras recibir la información que fue requerida al Ayuntamiento, se formuló una resolución a esta Entidad local en la que instamos a la misma a contestar por escrito a las solicitudes presentadas por los promotores de una asociación de vecinos, indicando en esta contestación quiénes, y de qué forma, podían acceder a la información administrativa que había sido pedida.

Ambas resoluciones fueron aceptadas expresamente por el Ayuntamiento destinatario de las mismas.

Directamente relacionado con la posible solución de la problemática que había dado lugar a la resolución formulada por esta Institución en el año 2006 se encontraba el expediente **Q/474/07**. En el mismo, su autor continuaba haciendo alusión a la persistencia de la ausencia de elevación a escritura pública de los contratos de compraventa de las 75 viviendas señaladas.

Admitida la nueva queja a trámite, nos dirigimos nuevamente en solicitud de información al Ayuntamiento. En atención a nuestra petición, la Entidad local nos indicó que, en la fecha de remisión del informe, la situación era la siguiente: se habían firmado 13 escrituras; 1 se encontraba preparada; 2 escrituras se encontraban pendientes de una segregación que iba a ser autorizada por la Junta de Gobierno; 4 escrituras estaban siendo preparadas; y, en fin, el resto de los interesados habían sido informados expresamente acerca de la documentación que tenían que aportar para que se pudiera proceder a la firma de la escritura pública correspondiente.

En consecuencia, observando que se estaban adoptando las medidas dirigidas a poner fin a la problemática identificada, se procedió a dar traslado al ciudadano de la información municipal y a archivar el expediente.

### 3.2.4. Deficiencias

El ordenamiento jurídico también reconoce competencias a la Administración, en concreto a las entidades integrantes de la local, dirigidas a garantizar que las viviendas se mantengan en condiciones adecuadas de

habitabilidad y de seguridad, aunque aquéllas sean libres y, por tanto, no se encuentren incluidas dentro de ningún régimen de protección pública. A la ausencia de ejercicio de estas competencias se refirió la resolución formulada en el expediente **Q/2296/06**.

En esta queja el ciudadano planteaba un incumplimiento por el propietario de un inmueble de la localidad de Valladolid de su obligación de mantener el mismo en condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad, con las consecuencias que esta circunstancia tenía para los arrendatarios de las viviendas localizadas en el mismo.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, nos dirigimos al Ayuntamiento de Valladolid en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. De la información obtenida, se desprendía que, en el mes de abril del año 2001, se había adoptado por aquel Ayuntamiento una orden de ejecución en la cual se había impuesto al propietario del inmueble la ejecución de diversas obras en el mismo. En el mes de octubre de 2004 (más de tres años y cinco meses después) se había concedido licencia de demolición del inmueble, demolición que no se había hecho efectiva hasta el mes de noviembre de 2006.

A la vista del contenido del informe municipal, se procedió a formular una resolución con base en los argumentos jurídicos que a continuación se enuncian.

La ausencia de ejecución de las obras impuestas en el año 2001 por el Ayuntamiento se debía, además de a la persistencia en el incumplimiento del deber de mantener el inmueble en condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad de los sucesivos propietarios del mismo, a una inactividad de la Administración municipal en la ejecución de la resolución administrativa que había sido adoptada en aquel año. En consecuencia, resultaba preciso identificar las consecuencias jurídicas de la inactividad indicada y, en concreto, la posible existencia de una responsabilidad patrimonial de la Entidad Local derivada de aquélla.

En el análisis que realizamos, en relación con esta cuestión, en la resolución que dirigimos al Ayuntamiento en cuestión se concluyó que, cuando menos, existían indicios suficientes de la presencia de los requisitos exigidos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de aquél por los daños causados a los arrendatarios de dos de las viviendas que se encontraban integradas en el inmueble antes identificado, como consecuencia de la ausencia de ejecución forzosa de la orden de ejecución adoptada en el año 2001. Los daños indemnizables se concretaban en el daño moral causado a aquéllos por el deterioro de la habitabilidad de las viviendas en las que residían.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Valladolid con el siguiente tenor literal:

*“De conformidad con lo dispuesto en los arts. 141.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 4 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, acordar la incoación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños causados a los arrendatarios de dos viviendas que formaban parte del edificio localizado en [...], como consecuencia de la ausencia de ejecución forzosa de las obras contempladas en la orden de ejecución dictada con fecha 19 de abril de 2001”.*

La resolución transcrita no fue aceptada por el Ayuntamiento de Valladolid. Una vez comunicada al autor de la queja la postura de la Administración se procedió al archivo del expediente.

A diferencia de lo ocurrido en el supuesto anterior, la resolución formulada en el expediente **Q/2594/06**, sí fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento destinatario de la misma.

En esta queja, su autor hacía alusión a una ausencia de actuaciones de la Entidad local competente ante reiteradas denuncias presentadas en relación con un incumplimiento de los deberes de conservación que correspondían a la propietaria de un inmueble de una localidad de la provincia de Palencia. El ciudadano acreditaba, asimismo, a través del correspondiente reportaje fotográfico, el avanzado estado de deterioro que afectaba, especialmente, a la fachada y al tejado del edificio señalado en la queja.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento afectado en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. De la información remitida por la Entidad local, se desprendería que se había procedido recientemente a la demolición de un inmueble colindante al identificado en la queja.

Considerando lo anterior, así como el régimen jurídico aplicable, se llegó a la conclusión de que el Ayuntamiento en cuestión debía llevar a cabo actuaciones dirigidas a constatar si era precisa su actuación para garantizar la seguridad y salubridad de la primera planta del inmueble indicado en la queja.

En consecuencia, se procedió a formular a aquel Ayuntamiento una resolución en los siguientes términos:

*“Primero.- Llevar a cabo, por los servicios técnicos municipales, una inspección de la primera planta del inmueble localizado en [...], con la finalidad de constatar la efectiva existencia de deficientes condiciones de seguridad y salubridad en la misma.*

*Segundo.- En el supuesto de que la inspección señalada revele el incumplimiento de las condiciones*

*de seguridad y salubridad exigibles, proceder a dictar y notificar a los propietarios la orden de ejecución de las obras necesarias para su reparación, previa tramitación del procedimiento correspondiente”.*

La resolución anterior fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento destinatario de la misma, quien nos indicó que se iba a proceder a realizar inspecciones periódicas del inmueble en cuestión con la finalidad de valorar los daños que pudieran surgir.

Una vez comunicada al ciudadano la postura de la Administración ante nuestra resolución, se procedió al archivo del expediente.

Por el contrario, la tramitación del expediente **Q/587/07** no dio lugar a la formulación de una resolución de esta Institución. En el mismo, su autor planteaba las consecuencias de la declaración de ruina de un inmueble donde se encontraba la vivienda arrendada por una familia en la localidad de Burgos.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en dos ocasiones al Ayuntamiento de Burgos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada en la queja. A la vista de la información obtenida, se podía concluir que la declaración de ruina del inmueble que había motivado la queja había dado lugar a un procedimiento judicial, circunstancia ésta que impedía nuestra intervención, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de la Ley reguladora del Procurador del Común.

Una vez comunicada la circunstancia anterior al autor de la queja, conjuntamente con una orientación acerca de los medios a través de los cuales la familia afectada podía obtener información acerca de las ayudas públicas existentes en materia de vivienda, se procedió al archivo del expediente.

Por último, procede referirse a la postura de la Administración autonómica (en concreto, de la Consejería de Fomento) ante dos resoluciones adoptadas en el año 2006, a las que se hizo referencia en el informe correspondiente a ese año.

A la primera de ellas, formulada en los expedientes **Q/255/06, Q/262/06, Q/263/06, Q/264/06 y Q/340/06** (todos ellos con el mismo objeto), ya nos referíamos en la introducción inicial de la presente parte del informe, dedicada a la materia de vivienda. En la citada resolución, habíamos recomendado a la Consejería citada que, como titular y arrendadora de las viviendas integrantes de un edificio de la localidad de Valladolid, se inspeccionara el mismo con la finalidad de determinar sus condiciones de habitabilidad, así como que, a la vista del resultado de la citada inspección, se acordara la ejecución de las obras de reparación que fueran necesarias.

Como señalábamos en la introducción indicada, la resolución citada fue reiterada en cuatro ocasiones y únicamente después de que hubiéramos procedido al

archivo de los expedientes identificados ha sido posible obtener, en el año 2007, una respuesta de la Administración autonómica. En la contestación tardíamente remitida se ponía de manifiesto que, en aceptación de nuestra resolución, se había iniciado la redacción del proyecto de ejecución que incluiría la reparación integral del edificio en cuestión por fases. Esta información fue debidamente trasladada a los autores de las quejas.

Asimismo, en el informe correspondiente al año 2006 también se incluyó la resolución formulada en el expediente **Q/868/05**, en la cual habíamos recomendado a la Consejería de Fomento que adoptase, en relación con las viviendas del parque de maquinaria de una localidad de la provincia de Ávila, las medidas necesarias para garantizar su adecuada habitabilidad.

Pues bien, en el año 2007 la Consejería precitada ha aceptado nuestra resolución y nos ha puesto de manifiesto que se estaban realizando los trámites precisos para proceder a la reparación de las deficiencias encontradas en las 11 viviendas habitadas, con el fin de garantizar adecuadamente su habitabilidad. Comunicada al autor de la queja la aceptación de nuestra resolución, se acordó el archivo del expediente.

### 3.3. Ayudas económicas

Al igual que ocurre en otras materias, las quejas planteadas ante esta Institución en el año 2007 en relación con la tramitación y resolución de las ayudas económicas dirigidas a financiar actuaciones relacionadas con la vivienda (23), han disminuido respecto a las presentadas en este mismo ámbito en el año 2006 (35), pero continúan superando el número de las formuladas en el año 2005 (18).

Estas quejas se han referido a tres tipos de subvenciones: ayudas dirigidas a financiar la adquisición de viviendas; ayudas para favorecer el arrendamiento; y, en fin, ayudas que tienen como objeto actuaciones de rehabilitación de viviendas.

#### 3.3.1. Ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas

Once han sido las quejas presentadas en 2007 respecto a la tramitación y resolución de las ayudas económicas destinadas a subvencionar la adquisición de viviendas a miembros de colectivos sociales singulares.

En cuanto al contenido de las decisiones adoptadas por esta Institución en relación con este tipo de ayudas, procede señalar que un primer grupo de ellas se refirieron a la propia configuración de los requisitos establecidos en las convocatorias correspondientes para acceder a aquéllas. Esta era la cuestión concreta planteada en los expedientes **Q/1466/06**, **Q/376/07** y **Q/514/07**. Los requisitos que motivaron cada una de las quejas citadas eran los siguientes: edad inferior a 35 años en la fecha de inicio del plazo de presentación de soli-

citudes; préstamo hipotecario formalizado con la finalidad de adquirir la vivienda inferior al 100 % de su precio de compraventa; y, en fin, exigencia de que los ingresos familiares acreditados supusieran como mínimo el 20 % del importe de aquel préstamo.

En los tres expedientes indicados, considerando que las administraciones públicas disponen de un ámbito de discrecionalidad en el momento de identificar los requisitos que deben ser cumplidos por quienes puedan obtener la condición de beneficiarios de las ayudas económicas que sean convocadas por aquéllas, se concluyó que no existía una actuación irregular de la Administración autonómica susceptible de ser objeto de una decisión supervisora de esta Institución.

En relación con la determinación de tales requisitos, esta Procuraduría, únicamente interviene en aquellos casos en los que la exigencia a los solicitantes de una ayuda de un determinado requisito pueda considerarse arbitraria o inadecuada para la consecución del objetivo perseguido con la convocatoria y concesión de la subvención de que se trate, circunstancia ésta que no concurría en los supuestos planteados en las tres quejas antes identificadas. No obstante, en dos de ellas (**Q/1446/06** y **Q/514/07**), nos dirigimos a la Administración autonómica, con carácter previo a la adopción de una decisión, con la finalidad de conocer si los requisitos que habían motivado las quejas podían considerarse arbitrarios o inadecuados al fin de la subvención en el sentido antes indicado.

Por su parte, a la aplicación por la Administración autonómica de la Orden de convocatoria de este tipo de ayudas se refería el expediente **Q/718/07**.

En esta queja, el ciudadano ponía de manifiesto su disconformidad con la denegación de una ayuda económica para la adquisición de una vivienda, convocada al amparo de una Orden de la Consejería de Fomento del año 2002. La problemática señalada ya había dado lugar a una resolución de esta Institución, formulada en el año 2004 (y a la que hicimos referencia en el informe correspondiente a ese año), en la cual habíamos recomendado a la Consejería citada la revocación de una Orden adoptada en el año 2003 por la que se había tenido por desistido al solicitante en cuestión. Pues bien, en la nueva queja presentada en el año 2007, se planteaba que, a pesar de la aceptación de la resolución que había sido formulada en su día por esta Institución, no se había recibido notificación alguna en relación con el procedimiento de revocación de la Orden precitada.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos nuevamente en solicitud de información a la Consejería de Fomento, organismo que nos comunicó la adopción, en el mes de agosto de 2007, de una Orden por la cual se había acordado no proceder a la revocación anunciada, debido a que no era ya posible la concesión de la subvención, puesto que se habían agotado los créditos

asignados a la convocatoria del año 2002, al amparo de la cual se había solicitado la ayuda.

A la vista del contenido de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica con base en los fundamentos jurídicos que a continuación se exponen de forma sucinta.

El solicitante de la ayuda en cuestión cumplía todos los requisitos materiales exigidos en la convocatoria para ser beneficiario de la subvención. La ausencia de revocación de la incorrecta denegación de la ayuda acordada en su día por la Consejería de Fomento y, en consecuencia, la persistencia en la negativa a la concesión de la subvención se fundamentaba, únicamente, en el agotamiento de los créditos presupuestarios asignados a aquella convocatoria.

En este sentido, el TSJ de Castilla y León (entre otras, en sus STSJ de 5 de abril de 2002 y 19 de septiembre de 2003), mantiene que la falta de suficiencia presupuestaria será causa suficiente y legítima para denegar la concesión de una subvención, siempre y cuando se justifique adecuadamente que la consignación presupuestaria se agotó o quedó comprometida en la atención de solicitudes prioritarias. Sin embargo, en el supuesto planteado en la queja, no constaba, en modo alguno, que las solicitudes atendidas con la habilitación presupuestaria prevista en la convocatoria, hubieran resultado, en aplicación de los criterios previstos en la misma, prioritarias a la presentada por el solicitante al que se refería la queja.

En atención a los argumentos expuestos y considerando que el interesado había procedido a interponer un recurso frente a la denegación de la revocación inicialmente anunciada, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Primero.- Con ocasión de la interposición de un recurso potestativo de reposición frente a la Orden de 28 de agosto de 2007, de la Consejería de Fomento, a través de la cual se acordó no revocar la Orden de 22 de julio de 2003, por la que se denegó la solicitud citada de ayuda económica destinada a la adquisición de vivienda presentada en el año 2002 por [...], verificar si la aplicación a esta solicitud de los criterios de prioridad contemplados en la base séptima, punto 2, de la Orden de 5 de abril de 2002 hubiera determinado la concesión o la denegación, por agotamiento del crédito presupuestario, de la ayuda en cuestión.*

*Segundo.- En el supuesto de que la verificación indicada determine el agotamiento del crédito presupuestario para la solicitud señalada, resolver expresamente el recurso de reposición interpuesto, motivando suficientemente la resolución mediante la explicación de la forma de aplicación de los criterios de prioridad indicados y del resultado de la misma.*

*Tercero.- En el caso contrario, estimar el recurso interpuesto, revocar la Orden de 22 de julio de 2003, de la Consejería de Fomento, y conceder la subvención solicitada, con adopción de las medidas presupuestarias que exija esta concesión”.*

En la fecha de cierre de este informe, la resolución anterior no había sido contestada.

También se procedió a formular una resolución en el expediente **Q/1009/07**. El motivo de esta queja era, igualmente, la denegación de una ayuda económica destinada a subvencionar la adquisición de una vivienda, en este supuesto motivada por la ausencia de consideración de unos ingresos económicos percibidos por el solicitante derivados de la actividad desarrollada por el mismo como árbitro de fútbol.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relacionada con la cuestión planteada.

En atención a nuestra petición, la Consejería citada puso de manifiesto que los ingresos del solicitante que debían ser considerados eran inferiores al 20% del préstamo formalizado por éste para la adquisición de la vivienda, porcentaje mínimo exigido por la convocatoria. Se indicaba también en el informe de aquella Consejería, que los ingresos económicos percibidos por el interesado en su condición de árbitro de la Federación de Castilla y León de Fútbol no podían tomarse en consideración porque no se había presentado la documentación acreditativa de que los mismos no estuvieran ya incluidos en las cantidades que constaban en la declaración del IRPF.

Sin embargo, a la vista de la información obtenida, esta Institución concluyó que el requisito citado no era incumplido por el solicitante de la ayuda, puesto que, a diferencia de lo afirmado por la Administración, consideramos que éste había acreditado suficientemente los ingresos obtenidos como consecuencia de las funciones desempeñadas como árbitro de la Federación de Castilla y León de Fútbol. Asimismo, considerando la plena coincidencia entre la retribución que constaba en los certificados de retribuciones presentados por el solicitante y los rendimientos del trabajo que se expresaban en sus declaraciones fiscales, parecía evidente que las cantidades recibidas en su condición de árbitro no se habían incluido en los datos proporcionados por la AEAT.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Primero.- De conformidad 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, proceder a revocar la Orden de la Consejería de Fomento, de 22 de noviembre de 2005, en la parte en la cual se deniega la ayuda dirigida a subvencionar la adqui-*

sición de una vivienda solicitada en el año 2005 por [...], y la Orden de 12 de julio de 2007, por la que se desestimó el recurso de reposición interpuesto por el interesado.

*Segundo.- Conceder la subvención señalada al antes citado, si se cumplieran la totalidad de los requisitos exigidos en la Orden FOM/167/2005, de 7 de febrero, por la que se regularon y convocaron estas ayudas”.*

La resolución indicada no fue aceptada por la Consejería de Fomento, lo cual, una vez puesto en conocimiento del ciudadano, dio lugar al archivo de la queja.

A diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, en los expedientes **Q/240/06**, **Q/1025/06**, **Q/2402/06** y **Q/362/07**, en los cuales sus autores también planteaban su disconformidad con la denegación de la subvención solicitada, examinada la información proporcionada por la Administración autonómica, se concluyó que la desestimación de las solicitudes había sido el resultado de una correcta aplicación de la Orden de convocatoria de las ayudas aplicable. En consecuencia, se comunicó a los ciudadanos la información obtenida, la fundamentación jurídica de la postura adoptada por esta Institución y el consecuente archivo de la queja.

Por último, en el expediente **Q/59/07**, tras la admisión a trámite de la queja y la petición de información formulada por esta Institución, fue posible obtener un resultado favorable a los intereses del ciudadano, puesto que la Consejería de Fomento nos puso de manifiesto que se iba a proceder a la concesión de la ayuda económica que había motivado la queja. Una vez comunicado lo anterior al ciudadano, se procedió al archivo de la queja.

### 3.3.2. Ayudas al alquiler

Una de las medidas fundamentales a través de las cuales se articula la política de fomento del alquiler en Castilla y León es la convocatoria que, anualmente, viene realizando la Consejería de Fomento de ayudas destinadas a subvencionar el alquiler a arrendatarios. En el año 2007, han sido 6 las quejas presentadas en relación con la tramitación y resolución de este tipo de ayudas.

Sin embargo, por estar directamente relacionado con la propia configuración de la convocatoria de estas ayudas para el año 2007, comenzaremos esta referencia a la actuación de esta Institución en el citado año mencionando el resultado de una actuación de oficio (**OF/18/06**) que, aunque dio lugar a una resolución formulada en 2006 (y cuyo contenido se expuso, por tanto, en el informe de ese año), ha sido contestada en 2007.

En efecto, en la citada resolución se había sugerido a la Consejería de Fomento que, con la finalidad de garantizar que este tipo de ayudas cumplieran

eficazmente con su finalidad, se introdujeran en su convocatoria dos modificaciones: ampliación del número de personas a las que no se exigiera acreditar un nivel de ingresos mínimo para poder acceder a la ayuda; y consideración, a los efectos del procedimiento de concesión de estas subvenciones, de los ingresos obtenidos por los solicitantes en el año inmediatamente anterior al de la convocatoria.

Pues bien, en 2007 la Consejería de Fomento ha contestado a la citada resolución, aceptando la segunda de las medidas sugeridas. Por tanto, como consecuencia de esta aceptación, en la convocatoria correspondiente al año 2007 se ha permitido que se acreditara la suficiencia económica mínima de los solicitantes a través de los ingresos que hubieran sido percibidos por éstos en 2006.

Precisamente, ya en el año 2007, se archivaron dos expedientes de queja (**Q/1636/06** y **Q/2130/06**) en los cuales los ciudadanos manifestaban su disconformidad con la exigencia de un requisito de ingresos económicos mínimos para acceder a estas ayudas. En ambos supuestos, no obstante, se procedió a informar a aquéllos del contenido de la actuación de oficio citada, directamente relacionada con el establecimiento del citado requisito.

Por otra parte, a una cuestión formal relacionada con la ausencia de resolución expresa de una solicitud de ayuda, se refería el expediente **Q/970/07**.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relacionada con la cuestión planteada. A la vista del informe remitido, se podía concluir que no se había notificado expresamente la resolución de la solicitud en cuestión, debiendo entender el interesado desestimada la misma. Con posterioridad a la recepción de esta información, el autor de la queja puso en nuestro conocimiento que se había inadmitido el recurso de reposición interpuesto frente a la desestimación presunta de su solicitud, por haber sido presentado éste fuera del plazo previsto para ello.

Considerando los datos señalados, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica con base en la argumentación jurídica que a continuación se resume.

Desde un punto de vista formal, se consideró, en primer lugar, que, en el supuesto planteado en la queja, se había vulnerado el derecho del solicitante a recibir una resolución expresa y motivada de su petición de ayuda, donde se expusieran los motivos de la decisión administrativa que había sido adoptada y que pudiera ser recurrida en vía administrativa y/o judicial por aquél, si así lo hubiera estimado oportuno.

En cuanto a la desestimación, por extemporáneo, del recurso que había sido interpuesto, procedía poner de manifiesto la Jurisprudencia del TC (STC 188/2003, de 27 de octubre, y 220/2003, de 15 de diciembre) y del TS

(STS de 23 de enero de 2004 y de 4 de abril de 2005), de conformidad con la cual, en un caso como el expuesto en la queja donde la Administración incumple su obligación de resolver, no es exigible al interesado la observancia de un plazo para la interposición de un recurso frente a la desestimación presunta de su petición.

En atención a los fundamentos jurídicos expuestos, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

*“[...] Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, proceder a revocar la Orden de 25 de septiembre de 2007, de la Consejería de Fomento, por la que se inadmitió el recurso de reposición interpuesto por la antes citada.*

*Segundo.- Notificar al interesado la Resolución expresa y motivada de su solicitud, con apertura de los plazos para la interposición frente a la misma de los recursos potestativo de reposición y contencioso-administrativo”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente informe, la resolución citada fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, organismo que nos indicó que se iban a iniciar los trámites correspondientes para proceder a revocar la Orden por la que se había resuelto inadmitir, por extemporáneo, el recurso de reposición interpuesto por el ciudadano. Comunicada esta circunstancia al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

Sin embargo, la resolución formulada en el expediente **Q/540/07**, no sólo se limitó a los aspectos formales de la tramitación de una solicitud de este tipo de ayudas, sino que incluyó también un pronunciamiento acerca del cumplimiento material por el solicitante de los requisitos exigidos en la convocatoria para poder acceder a la ayuda.

En efecto, en la queja citada se planteaba inicialmente la ausencia de resolución expresa de una solicitud de una ayuda económica destinada a subvencionar alquileres a arrendatarios. Sin embargo, una vez admitida la queja a trámite y formulada la correspondiente petición de información, la Administración autonómica nos comunicó que no se había incluido al solicitante en cuestión dentro de la lista de beneficiarios de las ayudas debido a un presunto incumplimiento por aquél de sus obligaciones tributarias.

Sin embargo, de la propia información proporcionada por la propia Consejería de Fomento se desprende que el solicitante de la subvención había acreditado debidamente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y, en concreto, la presentación por aquél en el año 2005 de su autoliquidación de IRPF, cuya presunta omisión había motivado la denegación de la ayuda.

En atención a los argumentos expuestos, y considerando la previa presentación por el interesado de un

recurso de reposición, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Resolver expresamente el recurso potestativo de reposición interpuesto por [...] frente a la desestimación presunta de su solicitud de una ayuda económica destinada a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2006, estimando aquel recurso y concediendo la subvención solicitada en el supuesto de que el interesado cumpla los requisitos previstos en el apartado segundo de la Orden FOM/351/2006, de 7 de marzo, por la que se convocaron aquellas ayudas.*

*En el supuesto de que se comprobara que el solicitante incumpliera alguno de los requisitos señalados, conceder al interesado el correspondiente trámite de audiencia, adoptando, con posterioridad, la resolución que proceda”.*

La resolución señalada fue aceptada por la Administración autonómica, habiéndonos comunicado ésta la estimación del recurso de reposición interpuesto por el interesado, así como la concesión a éste de la subvención solicitada. Una vez puesta de manifiesto al autor de la queja la postura de la Administración ante nuestra resolución, se procedió al archivo del expediente.

A diferencia de lo ocurrido en los dos supuestos anteriores, los expedientes **Q/201/07** y **Q/595/07** no dieron lugar a la formulación de una resolución.

En ambas quejas, los ciudadanos planteaban su disconformidad con la denegación de la ayuda acordada por la Consejería de Fomento. Sin embargo, admitidas a trámite y obtenida la información relativa a cada una de ellas, se constató que, efectivamente, no se cumplían los requisitos previstos en la convocatoria para acceder a la subvención en los supuestos que habían motivado la presentación de aquéllas. En consecuencia, se procedió al archivo de las quejas, comunicando a sus autores la información obtenida y la fundamentación de la postura adoptada por esta Institución.

Por último, en el expediente **Q/734/07**, se puso de manifiesto una cuestión relacionada con el pago de una ayuda que había sido previamente reconocida. En concreto, su autor nos puso de manifiesto la ausencia parcial de abono de la ayuda económica reconocida.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relativa a la problemática planteada. De la información remitida por la Administración, se desprende que aquella ausencia parcial de pago se había debido a la falta de presentación de los recibos acreditativos del pago de la renta correspondientes a una parte del período subvencionable dentro del plazo establecido para ello en la Orden de convocatoria.



En consecuencia, no se podía calificar de irregular la actuación de la Administración. Asimismo, tampoco se consideró insuficiente la información proporcionada por la Consejería de Fomento en relación con el plazo del cual disponían los interesados para presentar una parte de los recibos acreditativos del pago de la renta. Por tanto, se procedió al archivo del expediente, no sin antes comunicar al ciudadano el contenido de la información remitida por la Administración, así como la fundamentación de la postura adoptada por esta Procuraduría.

### 3.3.3. Ayudas destinadas a subvencionar la rehabilitación de viviendas

Los procedimientos dirigidos a tramitar y resolver las solicitudes de ayudas económicas dirigidas a financiar actuaciones de rehabilitación de viviendas han dado lugar a la presentación de 4 quejas ante esta Institución en el año 2007, si bien ninguna de ellas ha motivado la formulación de una resolución de esta Procuraduría.

En este sentido, a modo de ejemplo, procede exponer brevemente el contenido de la intervención de esta Institución en relación con la problemática planteada en el expediente **Q/318/07**. En esta queja, el ciudadano manifestaba su disconformidad con la denegación de la calificación definitiva de una actuación de rehabilitación de una vivienda localizada en Zamora.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento, organismo que nos comunicó que el motivo por el cual se había denegado la calificación definitiva indicada y, en consecuencia, la ayuda económica dirigida a financiar la rehabilitación de la vivienda en cuestión, había sido la iniciación de las obras correspondientes con anterioridad a la presentación de la solicitud de calificación provisional.

Considerando la información obtenida, se concluyó que no había existido una actuación irregular de la Administración, puesto que la Orden FOM/169/2005, de 7 de febrero, aplicable al procedimiento administrativo en cuestión, establecía como requisito necesario para acceder a la ayuda económica correspondiente que las obras para las cuales se solicitaba la misma no se hubieran iniciado con carácter previo a la presentación de la solicitud de calificación provisional.

En consecuencia, se procedió a archivar la queja citada, comunicando previamente al ciudadano el contenido del informe proporcionado por la Administración y la motivación jurídica de la postura de esta Procuraduría.

Tampoco se consideró que hubiera sido irregular la decisión administrativa que motivó el expediente **Q/2066/06**. Ésta no había sido otra que la cuantía del presupuesto protegido que había sido contemplado en la calificación definitiva de la actuación para la cual se había solicitado la subvención en el supuesto planteado en la queja.

Al igual que ocurría en el caso anterior, analizada la información remitida por la Consejería de Fomento, se concluyó que el presupuesto protegido que se había contemplado respondía al coste real de las obras de rehabilitación cuya ejecución se había acreditado y, en consecuencia, se procedió al archivo de la queja, no sin antes poner de manifiesto al ciudadano la información obtenida y la fundamentación de la decisión adoptada por esta Procuraduría.

Por su parte, en el expediente **Q/1315/07**, fue posible alcanzar una solución satisfactoria para los intereses del ciudadano.

En efecto, en esta queja se planteaba la ausencia de abono de una subvención, previamente reconocida, para llevar a cabo una rehabilitación integral de una vivienda rural. Admitida la queja a trámite y realizada la petición de información correspondiente, la Consejería de Fomento nos comunicó que, con posterioridad a la intervención de esta Institución, se había procedido al abono efectivo de la ayuda económica en cuestión. Puesta de manifiesto al ciudadano la solución a la problemática que había motivado su queja, se procedió a su archivo.

Por último, procede señalar que en el expediente **Q/2466/06** se había planteado una cuestión sustancialmente igual a la que había dado lugar a la queja **Q/1196/06**. La tramitación de esta última había motivado la formulación de una resolución por esta Institución en el año 2006 (a la cual nos referimos en el informe correspondiente a ese año). En concreto, en la citada resolución habíamos recomendado a la Consejería de Fomento que permitiera a un ciudadano el acceso a determinados documentos (identificados en aquella resolución) integrantes de un expediente administrativo de concesión de ayudas dirigidas a financiar la rehabilitación de una vivienda.

Pues bien, en el año 2007 la Consejería de Fomento nos comunicó que no estimaba oportuno aceptar la resolución citada, con base en argumentos jurídicos que esta Institución no compartía. En consecuencia, procedimos a comunicar al autor de ambas quejas la postura de la Administración ante nuestra resolución, así como la oposición de esta Procuraduría a la fundamentación jurídica de la decisión administrativa de no aceptar aquélla.

## 4. TRANSPORTES

Garantizar que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos de transporte que garanticen su movilidad a un precio adecuado debe constituir un objetivo de la actuación de los poderes públicos dirigida a mejorar la calidad de vida de aquéllos. En una Comunidad como Castilla y León, caracterizada por su extensión y su dispersión poblacional, de la existencia y calidad de aquellos servicios dependen aspectos tan relevantes como la adecuada prestación de servicios públicos básicos, como la sanidad o la educación, o el desarrollo

integral de las zonas rurales. Por este motivo, la existencia de una infraestructura adecuada de transportes públicos y la eficaz prestación de estos servicios se erigen en presupuestos necesarios de muchos de los derechos sociales y principios rectores previstos en el Estatuto de Autonomía.

Prueba de lo anterior es la relevancia que a esta cuestión concreta se dio en el Discurso de Investidura del Excmo. Presidente de la Junta de Castilla y León, que tuvo lugar en las Cortes autonómicas en el mes de junio de 2007. En el mismo, se asumió expresamente el compromiso de facilitar la movilidad de los habitantes de la Comunidad mediante la extensión a todo el territorio de la misma del sistema de transporte a la demanda (que ya hemos valorado positivamente en anteriores informes) y la aprobación de un proyecto de ley de transporte rural e interurbano.

Corresponde, pues, a esta Procuraduría supervisar en este ámbito la actuación de la Administración autonómica y de la local dirigida a implantar la prestación de estos servicios de transporte, allí donde no existan, y a garantizar la adecuada prestación de los ya establecidos.

En este sentido, en el año 2007 los ciudadanos han planteado ante esta Institución 24 quejas en materia de transporte, cifra que supone un incremento de 5 quejas respecto a las presentadas en 2006. De ellas, 15 se refirieron a cuestiones relacionadas con el transporte por carretera, 7 al transporte ferroviario (cuya transformación en el pasado año 2007 en Castilla y León es evidente) y, como novedad, 2 al transporte aéreo. Cinco de las quejas referidas al transporte por carretera tuvieron por objeto cuestiones relacionadas con los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros prestado por las Entidades locales.

En cuanto a las resoluciones formuladas en este ámbito material, tres de ellas se han referido al transporte urbano de viajeros, dos al interurbano y dos más a procedimientos sancionadores relacionados con el transporte de mercancías por carretera. Asimismo, una de las resoluciones formuladas en relación con el transporte urbano, en concreto relativa a la aplicación a este servicio de tarifas bonificadas para las familias numerosas, dio lugar, a su vez, a una resolución adoptada de oficio y dirigida a los Ayuntamientos de la Comunidad que prestan este servicio sin la bonificación señalada, y a la Consejería de Fomento. Dentro de este apartado de resoluciones, procede señalar que en 2007 hemos formulado una resolución relacionada con la situación en la que se encontraba una estación de transporte de viajeros, resolución que motivó también el inicio de una actuación de oficio de carácter general sobre el estado de este tipo de estaciones en la Comunidad.

Para finalizar esta introducción, procede señalar que, en la tramitación de las quejas presentadas en 2007, se ha contado con la colaboración de las administraciones implicadas (y, en especial, de la Consejería de Fomento)

a la hora de atender a nuestras peticiones de información y de contestar motivadamente a nuestras resoluciones.

#### **4.1. Transporte por carretera**

##### **4.1.1. Transporte de viajeros**

El carácter urbano o interurbano del transporte de viajeros determina un régimen jurídico regulador diferente y una Administración competente distinta (con carácter general, local, en el primer caso, y autonómica en el segundo).

En relación con el transporte urbano de viajeros, las problemáticas de las que nos hemos ocupado en 2007 son similares a las expuestas en el informe correspondiente al año 2006.

Así, en primer lugar, en el expediente **Q/997/07**, se hacía alusión a la disconformidad de su autor con diversos aspectos relacionados con el funcionamiento del transporte público urbano de Ponferrada (provincia de León). El funcionamiento de este servicio ya había dado lugar, como consecuencia de la presentación en años anteriores de diversas quejas, a la formulación de una resolución al Ayuntamiento de Ponferrada. Esta resolución, a la que se hizo referencia en el informe correspondiente al año 2006, fue aceptada por el Ayuntamiento citado en 2007, habiéndonos puesto de manifiesto éste que las recomendaciones realizadas en relación con el precitado servicio eran razonables y que serían adecuadamente valoradas en el proyecto integral de remodelación del transporte público urbano del término municipal.

Sin embargo, a pesar de haber sido llevada a cabo la remodelación anunciada, el ciudadano continuaba mostrándose disconforme con algunos aspectos relacionados con la prestación del servicio en cuestión.

Admitida la nueva queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento antes indicado, quien nos informó del contenido concreto de la remodelación del servicio que había sido realizada, así como de la forma en la cual afectaba aquélla a los aspectos del servicio que habían sido identificados por el ciudadano en su queja.

A la vista de la información municipal, se concluyó que el Ayuntamiento en cuestión no había incurrido, en el ejercicio de las competencias relativas a la prestación del servicio de transporte urbano de viajeros, en un incumplimiento normativo o en una vulneración de los derechos de los usuarios de aquel servicio que mereciera una decisión supervisora de esta Institución. Una vez trasladado al ciudadano el contenido de la información obtenida y la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta Institución, se procedió al archivo del expediente.

Sí se adoptó una resolución, sin embargo, en el expediente **Q/463/05**. En esta queja, a la que ya nos referimos

en el informe del año 2006 por no haber sido posible en aquel año obtener la información requerida a pesar de que había sido reiterada en cuatro ocasiones, se planteaba la ausencia de consideración de la condición de miembro de una familia numerosa, a los efectos de determinar el precio que se debía pagar por la utilización del transporte urbano colectivo de viajeros en la localidad de León.

En el año 2007, se recibió la información solicitada al Ayuntamiento de León, en la cual éste nos ponía de manifiesto que se estaba llevando a cabo un estudio acerca de la posibilidad de ampliar las bonificaciones y/o reducciones reconocidas en las tasas municipales. Sin embargo, en el marco del citado estudio no se contemplaba la posibilidad de reducción de precios para los miembros de familias numerosas, debido a que, según señalaba el Ayuntamiento, ya existían diversas bonificaciones de las cuales se podían beneficiar también los miembros de aquel colectivo.

A la vista de lo informado, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de León con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone de forma resumida.

La especial consideración que merecen las familias numerosas, como proyección de la obligación constitucional de los poderes públicos de garantizar la protección social, económica y jurídica de la familia en general, ha tenido un reflejo normativo que afecta al ámbito de los transportes públicos. En efecto, al amparo de lo dispuesto en los arts. 12 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, de ámbito estatal, y 37.14 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, toda persona que acredite debidamente su condición de miembro de una familia numerosa tiene derecho a obtener una bonificación en las tarifas que deben ser abonadas por la utilización del transporte público interurbano por carretera, del transporte urbano cuando el mismo se encuadre dentro de un Plan Coordinado de Explotación, del transporte por ferrocarril, del transporte marítimo, y, en fin, del transporte aéreo de ámbito nacional.

Procedía preguntarse entonces, si este derecho también debía extenderse al transporte urbano de viajeros cuando el mismo no hubiera sido coordinado con otros servicios interurbanos de transporte a través del correspondiente Plan Coordinado de Explotación. A esta cuestión, esta Procuraduría contestó poniendo de manifiesto que, aunque no existiera una norma que específicamente previera la obligación de establecer el beneficio indicado, se podía afirmar que la normativa de rango legal reguladora de la acción protectora de las familias numerosas incluía a las Entidades locales como sujetos públicos que debían implicarse en el cumplimiento de los objetivos perseguidos por aquélla. Asimismo, también era un argumento a favor de la

implantación de estas tarifas la aplicación supletoria de la normativa aplicable a los transportes públicos interurbanos de viajeros por carretera (donde se prevén estas bonificaciones) al régimen jurídico propio del transporte colectivo urbano de viajeros (art. 9 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León).

A la vista de la fundamentación jurídica brevemente expuesta, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de León con el siguiente tenor literal:

*“En el marco del estudio que ese Ayuntamiento se encuentra llevando a cabo para ampliar las bonificaciones para miembros de las familias numerosas en el abono de tasas municipales y hasta la fecha en la que sea aprobado el Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano de León, valorar la implantación de tarifas bonificadas para este colectivo de personas en el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros de la ciudad de León”.*

Como contestación a nuestra resolución, el Ayuntamiento de León, aceptando la misma, nos puso de manifiesto que se estaba llevando a cabo la valoración recomendada por esta Institución. Comunicada la postura de la Administración ante nuestra resolución al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

Sin embargo, a la vista de la problemática que se había planteado en el expediente comentado, estimamos oportuno proceder a la apertura de una actuación de oficio (**OF/8/07**), en el marco de la cual nos dirigimos, a través de la correspondiente resolución, a los Ayuntamientos de la Comunidad con obligación de prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros que no previeran, para este servicio público, la aplicación de tarifas bonificadas para los miembros de familias numerosas. En el marco de la misma actuación, también procedimos a formular una resolución a la Consejería de Fomento en relación con la implantación de estas tarifas respecto a los Planes Coordinados de Explotación del Transporte Metropolitano.

Una información más completa acerca del contenido y resultado de esta actuación de oficio podrá obtenerse en la parte de este informe dedicada a las intervenciones de oficio llevadas a cabo por esta Institución en el año 2007.

Por su parte, en el expediente **Q/920/07**, se planteaba una problemática que ya ha sido objeto de pronunciamientos por parte de esta Institución en anteriores años. Esta problemática no es otra que la relacionada con la adecuada coordinación de transporte urbano e interurbano en las capitales de provincia de la Comunidad y en los municipios limítrofes a las mismas. En concreto, en los años 2004 y 2005, esta Institución había formulado resoluciones instando a las administraciones implicadas la agilización de los trámites necesarios para proceder a la aprobación de los Planes Coordinados de Explotación de las áreas metropolitanas de Valladolid y

Salamanca. En el caso de esta última capital, la aceptación de la resolución formulada por esta Institución se plasmó en la aprobación definitiva del Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano de Salamanca en el mes de abril de 2006.

Pues bien, en la queja presentada en 2007 se ponía de manifiesto la disconformidad de su autor con los servicios de transporte público de viajeros existentes entre la localidad de León y un término municipal limítrofe.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida planteada a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de León. De la información proporcionada por ambos organismos, se desprende que las condiciones de prestación del servicio que había motivado la queja podrían ser objeto de mejora a través de una adecuada coordinación entre el transporte urbano e interurbano en la aglomeración urbana formada por la localidad de León y otras limítrofes, entre las que se encontraba la identificada en la queja.

En consecuencia, con base en lo previsto en el art. 21 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, se formularon sendas resoluciones a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de León. En concreto, la dirigida a la Administración autonómica tenía el siguiente tenor literal:

*“Con la finalidad de mejorar el servicio de transporte de viajeros en la localidad de León y en los términos municipales colindantes, continuar adoptando, en el marco de las funciones atribuidas a esa Administración en el art. 21 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, las medidas necesarias para lograr, en el plazo de tiempo más breve posible, la aprobación definitiva del Plan Coordinado de Explotación del ámbito indicado”.*

Con un contenido análogo al transcrito, también se dirigió una resolución al Ayuntamiento de León.

Ambos organismos aceptaron expresamente la resolución formulada, lo cual fue comunicado debidamente al autor de la queja. Sin embargo, en la fecha de cierre de este informe no había tenido lugar aún la aprobación del citado Plan Coordinado de Explotación.

Comenzando con el análisis de la actuación de esta Institución, a instancia de los ciudadanos, en relación con los servicios de transporte público interurbano, procede señalar que, un año más, los ciudadanos han acudido a esta Institución a plantear la insuficiencia, e incluso la inexistencia, de estos servicios en determinadas áreas rurales de la Comunidad. Éste fue el objeto de los expedientes **Q/456/07** y **Q/1203/07**, referidos a zonas concretas de las provincias de Soria y de León.

En ambos casos, admitidas las quejas a trámite y solicitada la información correspondiente a la Consejería de Fomento, ésta nos informó de la próxima solución de la situación que había motivado la queja, a través de la implantación del servicio de transporte a la demanda en las dos áreas rurales en cuestión. En el supuesto planteado en la primera de las quejas citadas, además, se había procedido a poner a disposición de los residentes de la localidad afectada, de forma transitoria, un taxi rural dos días a la semana.

Una vez comunicada a los autores de las quejas la información obtenida, se procedió a archivar las mismas, sin perjuicio de poner también en conocimiento de los ciudadanos la posibilidad que les asistía de acudir a esta Institución a plantear nuevamente su queja si las medidas anunciadas por la Administración no eran adoptadas.

Por su parte, en el expediente **Q/1678/06**, el ciudadano planteaba una cuestión relacionada con la parada de los servicios regulares de transporte interurbano en una localidad de la provincia de Valladolid. En concreto, se ponía de manifiesto que la localización concreta donde tenía lugar aquella parada impedía que los usuarios del servicio pudieran utilizar una marquesina de nueva construcción.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento afectado. De la información proporcionada por ambos organismos, se desprende que, efectivamente, los usuarios de los servicios de transporte de la localidad en cuestión no podían utilizar la marquesina citada para esperar la llegada del servicio, puesto que la parada no se producía en el lugar fijado en el título concesional correspondiente.

Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento, con base en los siguientes argumentos jurídicos.

El art. 22.2 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, señala que corresponde a la Consejería competente en materia de transportes, por propia iniciativa o a propuesta del Ayuntamiento interesado, establecer la ubicación de las paradas en que los servicios regulares de transporte interurbano estén autorizados a tomar o dejar viajeros. La inobservancia de los puntos de parada establecidos es una conducta tipificada como infracción administrativa muy grave (art. 140.15.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres) o leve (art. 142.17 de la misma Ley, referido al incumplimiento de cualquiera de las condiciones señaladas en el título concesional).

En consecuencia, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

*“[...] Primero.- Requerir a las empresas [...] para que la parada de los servicios de transporte de los*

que son adjudicatarias [...], a su paso por la localidad [...], tenga lugar en la ubicación indicada en los títulos concesionales, permitiendo así la utilización por los usuarios de aquellos servicios de la marquesina localizada en la carretera N-620.

*Segundo.- En el supuesto de que tales requerimientos no sean atendidos, proceder a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, por incumplimiento de las condiciones señaladas en los títulos concesionales”.*

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería citada nos puso de manifiesto que se encontraba previsto adoptar medidas para garantizar la existencia de una marquesina en el lugar donde tenían su parada los servicios regulares de transporte interurbano en la localidad en cuestión.

Una vez puesta de manifiesto al autor de la queja y al Ayuntamiento afectado el contenido de la contestación de la Administración autonómica a nuestra resolución, se procedió al archivo del expediente.

Por último, procede referirse a una intervención de esta Institución, a instancia de los ciudadanos, en relación con el funcionamiento de una estación de transporte de viajeros. En efecto, en el expediente **Q/219/07** el ciudadano planteaba la existencia de diversas deficiencias en el funcionamiento de la estación de autobuses de Toro (provincia de Zamora).

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento correspondiente y a la Consejería de Fomento. A la vista de la información obtenida de ambos organismos, se podía concluir que el funcionamiento de la terminal de autobuses indicada había motivado la presentación de diversas reclamaciones por los usuarios de la misma. Asimismo, a través de una inspección que había sido llevada a cabo por el personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, se había constatado la realidad de algunas de las circunstancias denunciadas, como eran el cierre de la sala de espera destinada a los viajeros una vez que finalizaba el horario del servicio de despacho de billetes, la ausencia de funcionamiento de los aseos accesibles o la efectiva realización de conciertos en las dársenas de la estación con motivo de las fiestas de localidad.

A la vista de esta información, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento indicado. En concreto, la misma se fundamentó en que el funcionamiento de la estación en cuestión y la atención a los usuarios de la misma podrían verse mejorados si se procedía a la aprobación del reglamento de régimen interior de la terminal, dando así cumplimiento a lo previsto en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y al propio pliego de cláusulas administrativas particulares que había regulado la concesión de obra pública, adjudicada mediante concurso y procedi-

miento abierto, para la construcción y explotación de la terminal de autobuses de Toro.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Toro en los siguientes términos:

*“En aplicación de lo dispuesto en el art. 132.3 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y de la cláusula vigésimoviena del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigieron el concurso para la construcción y explotación de la estación de transporte de viajeros de Toro, adoptar las medidas oportunas para proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a la aprobación del reglamento de régimen interior de la misma, instando para ello a la adjudicataria de aquel contrato a presentar un proyecto de reglamento o, si fuera necesario, elaborando el citado proyecto el propio Ayuntamiento”.*

La resolución transcrita fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento destinatario de la misma, de lo cual procedimos a informar, no sólo al autor de la queja, sino también a la Consejería de Fomento.

Esta queja se encuentra en el origen, asimismo, de una actuación de oficio (**OF/13/07**) iniciada por esta Institución en el año 2007 en relación con el funcionamiento y estado de conservación general de las instalaciones de las estaciones de transporte de viajeros que existen en nuestra Comunidad. Una información completa sobre el contenido de esta actuación y sobre su estado de tramitación podrá hallarse en la parte de este informe dedicada a las intervenciones de oficio desarrolladas por esta Procuraduría en 2007.

#### **4.1.2. Transporte de mercancías**

En el año 2007, esta Procuraduría ha formulado 2 resoluciones relacionadas con el transporte de mercancías por carretera (expedientes **Q/2148/006** y **Q/2475/2006**). En ambas se puso de manifiesto la irregularidad de sendas resoluciones sancionadoras adoptadas por la Administración en relación con este tipo de transporte y la necesidad de adoptar las medidas necesarias para corregir la incorrección constatada.

En efecto, en la primera de las quejas identificadas (**Q/2148/06**), su autor planteaba su disconformidad con una resolución sancionadora adoptada por la comisión de una infracción en materia de transportes.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relacionada con el procedimiento sancionador correspondiente. A la vista del informe remitido, al cual se adjuntó copia del propio expediente administrativo, se podía concluir que se había superado el plazo del que disponía la Administración autonómica para tramitar y resolver el procedimiento en cuestión, plazo que en aquel momento era de seis meses. Asimismo, también se constató que se

había acudido de forma precipitada e indebida al sistema de notificación edictal, para notificar dos actuaciones integrantes del procedimiento, sin que se hubiera intentado previamente la notificación en el domicilio del interesado de la forma concreta que exigía la normativa aplicable.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

*“De conformidad con lo dispuesto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, revocar la Resolución [...] por la que se impuso una sanción pecuniaria de 2.400 euros a [...], y adoptar, en su sustitución, una Resolución en la cual se declare la caducidad del procedimiento sancionador nº [...] y se acuerde el archivo de las actuaciones”.*

La resolución anterior fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, circunstancia que, una vez comunicada al ciudadano, motivó el archivo de la queja.

Por su parte, con ocasión de la investigación llevada a cabo como consecuencia de la tramitación del expediente **Q/2475/06**, también motivado por una resolución sancionadora, se constató la inexistencia, a lo largo de todo el procedimiento sancionador correspondiente, de una ponderación de las circunstancias concurrentes en la conducta infractora que habían conducido a la Administración a adoptar la decisión de aplicar al infractor la sanción pecuniaria correspondiente en su cuantía máxima. Por tanto, había existido una vulneración del principio de proporcionalidad que vincula a las administraciones públicas en el ejercicio de su potestad sancionadora.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Al amparo de lo dispuesto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, revocar parcialmente la Resolución del expediente sancionador nº [...], así como la Resolución de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Fomento por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a aquélla, reduciendo la cuantía económica de la sanción pecuniaria impuesta”.*

Sin embargo, la Consejería de Fomento contestó a la resolución anterior indicando que no veía adecuado seguirla. Comunicada al ciudadano la postura de la Administración ante nuestra resolución, se procedió al archivo de la queja.

Todavía en relación con el transporte de mercancías, en el expediente **Q/1376/07**, el ciudadano nos planteaba un conflicto con una empresa de transportes a quien reclamaba una indemnización derivada de un presunto incumplimiento por parte de ésta del contrato de transporte celebrado en su día.

Aunque la queja fue rechazada por referirse a la actuación de una mercantil de naturaleza privada, sí procedimos a poner de manifiesto al autor de la queja la posibilidad que le asistía de plantear su reclamación ante la Junta Arbitral del Transporte correspondiente, quien, en su caso, debería resolver la misma a través de la emisión del correspondiente Laudo Arbitral, salvo que aquella empresa le hubiera manifestado expresamente al ciudadano su voluntad de no someterse a la citada Junta Arbitral con anterioridad al inicio de la prestación del servicio de transporte que había motivado la queja.

#### **4.2. Transporte por ferrocarril**

Sin duda, las infraestructuras ferroviarias de la Comunidad están sufriendo una transformación esencial con la progresiva implantación de la Alta Velocidad, que en su tramo Valladolid – Madrid se encuentra en funcionamiento desde el mes de diciembre del año 2007. Sin embargo, se debe garantizar que la puesta en marcha de nuevas líneas ferroviarias de Alta Velocidad no vaya en detrimento de una eficaz prestación del resto de los servicios ferroviarios y de la protección de los intereses de los usuarios, principios ambos contemplados en el art. 2 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

En cuanto a las quejas presentadas ante esta Institución en relación con esta materia en el año 2007, aquéllas han sido 7, 4 más que en 2006. Respecto a los aspectos concretos del transporte ferroviario sobre los que han versado aquellas quejas, procede destacar que, aunque no ha sido hasta el final de 2007 cuando se ha iniciado el funcionamiento de la línea de Alta Velocidad, 3 de aquéllas (**Q/944/07**, **Q/1967/07** y **Q/1972/07**) hicieron referencia a deficiencias de los servicios ferroviarios relacionadas con el inicio de la línea indicada.

En cualquier caso, considerando la adscripción de la entidades públicas empresariales Adif y Renfe-Operadora, a quienes corresponde la gestión de la infraestructura y de los servicios ferroviarios, respectivamente, al Ministerio de Fomento, todas las quejas señaladas fueron remitidas a la Institución del Defensor del Pueblo, en el marco de las relaciones de colaboración entre esta Institución y el Comisionado Parlamentario Estatal.

Sin embargo, en el expediente **Q/610/07**, consideramos oportuno recabar información relacionada con la problemática planteada antes de proceder a la remisión de la queja a la Institución del Defensor del Pueblo. La queja en cuestión fue presentada por un Ayuntamiento de la provincia de Segovia y en la misma se ponían de manifiesto dos cuestiones relacionadas con la prestación del servicio de transporte ferroviario en el término municipal en cuestión: deficiente estado de conservación de un apeadero localizado en aquél; y progresiva reducción de los servicios ferroviarios de transporte de viajeros que tenían parada en la localidad (reducción ésta

que también se ponía en relación con la entrada en funcionamiento de la Alta Velocidad).

Admitida la queja a mediación, nos dirigimos en solicitud de información a la Subdelegación del Gobierno de Segovia. De la información obtenida se desprendía que, aunque se había llevado a cabo un estudio acerca de las obras de rehabilitación que era necesario ejecutar en el apeadero en cuestión, no se podía considerar solucionada la problemática planteada, motivo por el cual se procedió a remitir al Defensor del Pueblo la queja planteada y el contenido de las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución.

En el año 2008, esta Institución prestará especial atención a la forma en la cual el funcionamiento de la nueva línea de Alta Velocidad afecte a los usuarios de la misma y del resto de servicios ferroviarios prestados en Castilla y León.

#### 4.3. Transporte aéreo

Como novedad, procede señalar que en el año 2007 se presentaron ante esta Institución dos quejas en las cuales se planteaban conflictos derivados de la prestación de servicios de transporte aéreo (Q/1104/07 y Q/1311/07), con llegada o salida en aeropuertos de la Comunidad. En concreto, la primera de ellas se refería a un retraso en la entrega del equipaje facturado, y la segunda a una cancelación de un vuelo.

En ambos supuestos, se procedió a rechazar la admisión a trámite de la queja presentada, puesto que ambas tenían como objeto central un conflicto con una compañía aérea de naturaleza privada. Sin perjuicio de lo anterior, en ambos casos también procedimos a informar al ciudadano de los derechos de los que eran titulares en relación con el percance sufrido.

En el primer supuesto, aquellos derechos estaban recogidos, fundamentalmente, en el Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999.

Por su parte, en el caso planteado en la segunda de las quejas identificadas, los derechos que asistían al usuario afectado se encontraban recogidos, esencialmente, en el Reglamento (CE) n.º 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de vuelos. Asimismo, en este segundo supuesto también pusimos en conocimiento del autor de la queja que, en el caso de que la compañía aérea implicada no cumpliera con las obligaciones indemnizatorias previstas en aquella norma comunitaria, tenía la posibilidad de presentar una reclamación ante la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, organismo nacional responsable del cumplimiento del Reglamento comunitario citado.

## 5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

El nuevo Estatuto de Autonomía exige que los poderes públicos de Castilla y León adopten las medidas necesarias para garantizar la plena incorporación de la Comunidad a la sociedad del conocimiento, velando por el desarrollo de las infraestructuras tecnológicas en todo el territorio y promoviendo el acceso de todos, en igualdad de oportunidades, a la formación y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

La pertinencia de la previsión estatutaria indicada es evidente en un contexto como el actual donde los principios de igualdad de oportunidades y de cohesión social exigen que las Administraciones públicas impulsen la implantación de nuevos servicios e infraestructuras allí donde todavía no existen.

Es este un ámbito donde la evolución de los derechos reconocidos a los ciudadanos, y, en consecuencia, de las acciones exigibles a la Administración, ha sido en los últimos años espectacular. Desde una situación inicial (año 2003), donde el servicio universal de telecomunicaciones, al que deben poder acceder todos los ciudadanos, se integraba, fundamentalmente, por el acceso a una red telefónica pública desde una ubicación fija, se ha llegado a un contexto actual en el que la cobertura de servicio universal de conexión a banda ancha, para todos los ciudadanos, independientemente del tipo de tecnología utilizada en cada caso y de su ubicación geográfica, es un objetivo que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, se debe cumplir antes del 31 de diciembre de 2008.

La evolución indicada impone modificaciones sustanciales en las medidas de la Administración que son supervisadas por esta Institución en este ámbito material.

Sin embargo, el número de quejas presentadas ante esta Procuraduría por los ciudadanos en relación con este sector de la actividad administrativa se ha reducido significativamente (19 en el año 2007 por 33 en el año 2006). Por materias, como en años anteriores, el aspecto más conflictivo en este ámbito material ha sido el relacionado con la prestación de los servicios de telefonía e Internet (11 de las 19 quejas presentadas se referían a estos servicios). La ausencia de instalación de líneas telefónicas, las deficiencias en la prestación del servicio de telefonía y los conflictos contractuales con los operadores de telecomunicaciones, han sido algunas de las cuestiones que han conducido a los ciudadanos a acudir a esta Procuraduría para plantear sus quejas. Asimismo, cabe destacar también la presentación de cuatro quejas en relación con la tasa de tramitación de autorizaciones de uso especial del dominio público radioeléctrico.

En cuanto a las resoluciones adoptadas en 2007, se ha formulado una, como ya había ocurrido en 2006, sobre la

línea de subvenciones existente para promover el acceso de los hogares a Internet con banda ancha en Castilla y León. La competencia estatal genérica en materia de telecomunicaciones explica la ausencia de un mayor número de resoluciones en relación con esta materia.

Por último, en cuanto a la colaboración, las peticiones de información dirigidas a administraciones incluidas dentro de nuestro ámbito de supervisión en relación con las quejas admitidas a trámite han sido atendidas de forma satisfactoria.

### 5.1. Servicio telefónico e Internet

Como hemos señalado con anterioridad, en el año 2007 en 11 ocasiones los ciudadanos han acudido a esta Institución a presentar quejas relacionadas con la prestación de estos servicios.

En siete de estas quejas se planteaban por los ciudadanos diversas incidencias contractuales con la compañía prestadora del servicio telefónico y de Internet (en seis este operador era la mercantil Telefónica, S.A.). En todas ellas, se procedió a informar debidamente a los ciudadanos de la forma en la cual podían presentar sus reclamaciones, primero ante el operador correspondiente y después, en su caso, ante la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 104 del RD 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios.

Asimismo, se procedió a poner de manifiesto a los autores de las quejas indicadas que, en el supuesto de que se presentara la correspondiente reclamación y la misma no fuera atendida debidamente por la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, podían acudir nuevamente a esta Institución o al Defensor del Pueblo a plantear nuevamente su queja. De esta forma se actuó, entre otros, en los expedientes **Q/586/07**, **Q/987/07**, **Q/1036/07** y **Q/1107/07**.

Sin embargo, la competencia de la Administración autonómica para convocar, tramitar y resolver subvenciones dirigidas a fomentar el acceso a Internet, sí permitió llevar a cabo una investigación y formular una resolución relativa a la propia configuración de este tipo de ayudas.

En efecto, en la queja **Q/482/07**, su autor planteaba su disconformidad con el contenido del apartado 3.1 de la convocatoria pública para otorgar estas ayudas económicas (Programa Conéct@te 2007), de conformidad con el cual sólo podían resultar beneficiarios de las ayudas en cuestión quienes hubieran instalado en su vivienda un acceso a Internet mediante conexión de banda ancha entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2007, excluyendo de la posibilidad de acceder a

la ayuda a aquéllos que hubieran llevado a cabo la instalación fuera de esas fechas.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, organismo que justificó la exigencia que había motivado la queja en criterios presupuestarios y de gestión administrativa.

Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica con base en los argumentos que a continuación se exponen sucintamente.

En primer lugar, no se podía afirmar que el establecimiento de un período temporal determinado, inferior al anual, dentro del cual se debía llevar a cabo necesariamente la instalación en una vivienda de un acceso a Internet con banda ancha para que éste pudiera ser subvencionado, fuera una previsión contraria al ordenamiento jurídico.

Sin embargo, las condiciones exigidas para poder ser beneficiario de una subvención deben responder a la finalidad perseguida por la misma, no siendo adecuada la exigencia de requisitos que nada tuvieran que ver con los objetivos perseguidos con la ayuda pública en cuestión o que frustrasen, cuando menos parcialmente, el cumplimiento de los mismos. Esta circunstancia podía concurrir en la exigencia, para poder acogerse a los beneficios del Programa Conéct@te, del requisito consistente en realizar necesariamente la instalación del acceso a Internet con banda ancha durante unos meses determinados del año.

Asimismo, el establecimiento del requisito temporal indicado afectaba también al objetivo de subvencionar la instalación del acceso a Internet con banda ancha a aquellas familias con menor capacidad económica. En efecto, partiendo de una misma disponibilidad presupuestaria y estableciéndose un criterio de preferencia en la concesión de la ayuda relacionado con los ingresos económicos de los solicitantes, la limitación de la subvención a las instalaciones de acceso a Internet llevadas a cabo en los cuatro primeros meses del año, podía generar que un solicitante con mayores ingresos económicos pudiera acceder a la ayuda y otro con menores ingresos no lo pudiera hacer, por el único motivo de que el primero hubiera procedido a instalar el acceso subvencionado, por ejemplo, en el mes de enero, y el segundo lo hubiera hecho en el mes de junio.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*«En las convocatorias de ayudas económicas que tengan lugar en el futuro en aplicación del “Programa Conéct@te: Apoyo a la incorporación de los hogares a la Sociedad Digital del Conocimiento”, previsto en la Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento 2007-2013, permitir el*



*acceso a las mismas a todos aquellos solicitantes que lleven a cabo la actividad subvencionada cumpliendo los requisitos exigidos, sin que la fecha en que se lleve a cabo la misma pueda determinar la imposibilidad de ser beneficiario de la subvención.*

*Con este fin, valorar el establecimiento en las citadas convocatorias de una sucesión ininterrumpida entre los plazos que se prevean en cada una de ellas para realizar la instalación del acceso a Internet subvencionable, comenzando por permitir ser beneficiarios de la convocatoria que, en su caso, tenga lugar en el año 2008 a los solicitantes que hayan instalado en su vivienda el acceso a Internet mediante conexión de banda ancha a partir del día siguiente al último del plazo previsto en la convocatoria correspondiente al año 2007».*

La resolución anterior fue aceptada por la Consejería de Fomento, quien nos comunicó que se iba a valorar, en futuras convocatorias de ayudas económicas en aplicación del Programa Conect@te, el establecimiento de una sucesión ininterrumpida de plazos de la forma recomendada por esta Procuraduría.

Por su parte, en el informe correspondiente al año 2006 habíamos hecho referencia a una resolución (expediente **Q/931/06**) formulada en aquel año en relación con la convocatoria de estas mismas ayudas económicas, en la cual se recomendaba revocar la desestimación por extemporáneo de un recurso presentado frente a una denegación presunta de la subvención y su resolución expresa, con un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada en aquél.

Sin embargo, en el año 2007 la Consejería de Fomento nos ha comunicado que no consideraba adecuado aceptar la recomendación realizada por no compartir nuestra opinión sobre la inexistencia de plazo para recurrir frente a las desestimaciones presuntas cuando la Administración se encuentra incumpliendo su obligación de resolver. Curiosamente, en el apartado de este informe correspondiente a las ayudas al alquiler, hemos hecho referencia a la aceptación expresa por parte de la misma Consejería de Fomento de una resolución formulada en el expediente **Q/970/07**, donde esta Institución mantenía la misma postura en relación con aquella cuestión formal.

## 5.2. Servicio postal

Continuando con la tendencia de años anteriores, en 2007 ha descendido el número de quejas presentadas ante esta Institución en relación con la prestación del servicio postal en las localidades de la Comunidad. En concreto, una única queja se ha presentado en aquel año en relación con este ámbito material (**Q/1304/07**).

En esta queja, que fue formulada por un Ayuntamiento de la provincia de Ávila, se puso de manifiesto el cierre de una oficina técnica de correos en el término

municipal correspondiente, con el perjuicio que esta circunstancia implicaba para los residentes en aquél, especialmente en época estival, cuando el número de los mismos experimentaba un incremento notable. La adscripción estatal del operador habilitado para la prestación del servicio postal universal (Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.) y, como tal, responsable de la actuación que había dado lugar a la queja citada, motivó la remisión de la misma al Defensor del Pueblo, Comisionado Parlamentario competente para su tramitación y resolución.

Esta Institución nos informó de la admisión a trámite de la queja y del inicio de las actuaciones oportunas ante los organismos competentes, sin que en la fecha de cierre de este informe tuviéramos conocimiento del resultado de las citadas gestiones.

## 5.3. Televisión y radio

La ausencia de recepción de la señal televisiva analógica en zonas rurales de la Comunidad es la problemática general sobre la que, con más frecuencia, se ha pronunciado esta Institución en los últimos años en este ámbito material.

En este sentido, en el informe correspondiente al año 2006, hicimos referencia a un expediente en el cual se había planteado esta cuestión en relación con una localidad de la provincia de León (**Q/1527/07**). Allí señalábamos que, habiendo sido admitida la queja a trámite, nos habíamos dirigido en solicitud de información sobre la problemática planteada al Ayuntamiento afectado y a la Diputación Provincial de León. Pues bien, en el año 2007, hemos recibido los informes solicitados.

Así, en primer lugar, la Diputación Provincial citada nos indicó que había suscrito un nuevo convenio específico de colaboración con la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León para la extensión de la cobertura de las televisiones, con actuaciones previstas para los años 2006 y 2007. En virtud del citado convenio, existían convocatorias para la solicitud de ayudas para la instalación de reemisores, pudiendo participar en estas convocatorias todas las entidades locales de la provincia de León.

Por su parte, el Ayuntamiento en cuestión, nos puso de manifiesto que, a pesar de haber sido colocado un repetidor en la localidad afectada y de que el mismo hubiera sido cambiado de emplazamiento, a petición de la Junta Vecinal, las características de la ubicación de la localidad, unida a las frecuentes tormentas que inutilizaban los equipos reemisores de televisión, dificultaban la correcta recepción de la señal. Se indicaba también en el mismo informe que el Ayuntamiento había procedido a solicitar un presupuesto a varias empresas para la subsanación de las deficiencias de aquellos reemisores, así como a solicitar ayuda a la Diputación Provincial de León para poder llevar a cabo tales reparaciones.

A la vista de la información obtenida, se podía concluir que por ambos organismos se estaban adoptando medidas dirigidas a tratar de mejorar la recepción de la señal televisiva analógica en la localidad identificada en el escrito de queja. Asimismo, en el marco de las convocatorias previstas en el último de los convenios firmados por la Diputación Provincial de León y la Consejería de Fomento (cuya celebración, por otra parte, había sido recomendada por esta Procuraduría en años anteriores) era posible que el Ayuntamiento afectado en el supuesto planteado en la queja pudiera obtener la financiación necesaria para poder adoptar las medidas precisas para garantizar una adecuada recepción de la señal televisiva en la localidad en cuestión.

En cualquier caso, no se podía considerar como irregular la actuación del Ayuntamiento, debido a que el mismo estaba llevando a cabo iniciativas dirigidas a mejorar la recepción de la señal televisiva en la localidad identificada en la queja. En consecuencia, una vez que se puso en conocimiento del autor de la queja la información obtenida, se procedió al archivo del expediente.

También en el informe del año 2006, nos referimos a un expediente de queja en el cual se evidenciaba la problemática más relevante que, en relación con las comunicaciones en general y con la televisión y la radio, en particular, deben afrontar los poderes públicos de la Comunidad. Esta no es otra que las dificultades que numerosas áreas rurales tienen que afrontar para dotarse de unas infraestructuras suficientes para que los residentes en las mismas vean respetado su derecho, reconocido en el ordenamiento jurídico, a acceder a servicios de carácter público, como el telefónico, el acceso a Internet o la recepción de la señal televisiva analógica, en condiciones de calidad.

En concreto, en el expediente **Q/2135/06**, un grupo de ciudadanos residentes en una localidad de la provincia de Valladolid nos había planteado la imposibilidad de obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija que permitiera a los usuarios efectuar y recibir llamadas y acceder de forma funcional a Internet, así como la deficiente recepción en la zona de la señal televisiva. Admitida la queja a trámite, nos habíamos dirigido en solicitud de información a todas las administraciones implicadas (Autonómica, Diputación Provincial y Ayuntamiento) y a la mercantil Telefónica, S.A., en su calidad de operador universal de telecomunicaciones.

Pues bien, en el año 2007 hemos recibido los informes solicitados, excepción hecha del requerido al operador Telefónica, S.A. En concreto, en relación con la recepción de la señal televisiva, de la información obtenida se desprendía que en el año 2001 se habían llevado a cabo actuaciones dirigidas a mejorar la recepción de aquélla en el término municipal, así como que, tanto para la Diputación Provincial de Valladolid como para el propio Ayuntamiento afectado, la calidad

de la recepción de la señal de, al menos, cuatro de las cadenas de televisión de ámbito nacional era aceptable.

En consecuencia, aunque siempre es deseable mejorar la calidad de la señal televisiva e incrementar el número de cadenas recibidas en los domicilios de los ciudadanos, en el supuesto que había sido planteado en la queja se podía concluir que los organismos citados habían adoptado, dentro de su ámbito competencial respectivo, medidas dirigidas a mejorar la recepción de la señal televisiva en la localidad en cuestión.

Sin embargo, respecto a la prestación del servicio telefónico y de Internet, ante la ausencia de contestación de la mercantil Telefónica, S.A., se procedió a la remisión del expediente de queja al Defensor del Pueblo, para que esta Institución continuase su tramitación en lo relativo a aquella cuestión concreta. Este Comisionado nos comunicó la admisión a trámite de la queja y el desarrollo de actuaciones ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

Por último, en el año 2007 se presentaron ante esta Institución 4 quejas (**Q/739/07**, **Q/740/07**, **Q/826/07** y **Q/827/07**), cuyo objeto era la supresión de una bonificación para las personas mayores de 65 años en la tasa de licencia de radioaficionados. Considerando que la supresión indicada había tenido lugar como consecuencia de la aprobación de una Ley de carácter estatal (en concreto, la Ley 32/2003, de 9 de noviembre, General de Telecomunicaciones), se procedió a remitir los expedientes citados al Defensor del Pueblo, Institución competente para su tramitación y resolución.

El Comisionado Parlamentario Estatal nos ha comunicado el resultado de las gestiones llevadas a cabo en relación con los expedientes citados y, en concreto, la remisión de un informe de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, en el cual este organismo puso de manifiesto la voluntad de establecer una exención total del pago de la tasa que había motivado la queja para las personas mayores de 65 años, si bien también se señalaba en el mismo informe que tal exención debía recogerse en una norma de rango legal.

## ÁREA D

### MEDIO AMBIENTE

<b>Expedientes Área</b>	<b>165</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos</b>	<b>8</b>
<b>Expedientes admitidos</b>	<b>105</b>
<b>Expedientes rechazados</b>	<b>8</b>

La protección del medio ambiente, como derecho de los ciudadanos reconocido en el art. 45 CE, ha constituido siempre un objetivo prioritario para esta Institución a lo largo de los años de su existencia. El derecho

a un medio ambiente adecuado ha sido recogido en el reciente Estatuto de Autonomía aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre, que ha fijado, como uno de los principios rectores de la política pública de Castilla y León, el de “la garantía efectiva del derecho de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible”.

Como en años anteriores, podemos clasificar las quejas en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas que se centran en las molestias causadas por el funcionamiento de determinadas actividades económicas, bien sean agroganaderas, comerciales o industriales, destacando las relativas a la contaminación acústica. Por otro, en un menor porcentaje, están las que ponen de relieve la necesidad de proteger los elementos fundamentales del medio natural que nos rodea: montes, ríos, vías pecuarias, y fauna silvestre.

Hemos de poner de manifiesto que, en el año 2007, se ha producido un leve descenso del número de quejas presentadas con respecto al año anterior (aproximadamente un 13%).

Respecto al grado de colaboración de la Administración autonómica, debe tenerse en cuenta que en la fecha de cierre de este informe seguimos a la espera de la contestación de la Consejería de Medio Ambiente a varias peticiones de información –a pesar de las reiteradas demandas efectuadas-. Así mismo, debe de ponerse de manifiesto que algunos expedientes han sido archivados por falta de respuesta a la resolución remitida en su momento y reiterada también, posteriormente, en varias ocasiones.

## **1. CALIDAD AMBIENTAL**

### **1.1. Prevención ambiental**

Como en años anteriores, este apartado sigue constituyendo el núcleo principal de las quejas, ya que supone aproximadamente el 77% del total de los expedientes tramitados. La normativa básica en esta materia continúa siendo la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, que estableció, en general, un doble sistema: por una parte, las actividades sujetas a autorización ambiental integrada cuyo control corresponde esencialmente a la administración autonómica, y, por otra parte, las actividades sujetas a licencia ambiental que deben ser inspeccionadas, en primer lugar, por los ayuntamientos, y, con carácter subsidiario, por la Junta de Castilla y León. Como en años anteriores, seguimos insistiendo en que todavía no se ha producido el desarrollo reglamentario de dicha Ley que permitiría aclarar algunas cuestiones como la relativa a la comunicación ambiental (art. 58).

Igualmente, queremos reiterar la escasez de medios con que cuentan muchos municipios de Castilla y León

dado su pequeño tamaño (de los 2.248 municipios de nuestra Comunidad Autónoma, el 98% tiene menos de 5.000 habitantes), que hace preciso que la administración autonómica ejecute las competencias subsidiarias que la Ley de Prevención Ambiental le atribuye en caso de inactividad municipal. Sin embargo, la reticencia a este respecto de la Junta de Castilla y León provoca que muchos problemas no puedan ser solucionados de manera satisfactoria.

#### **1.1.1. Contaminación acústica**

El ruido sigue siendo una fuente de preocupación de los ciudadanos, aunque se ha producido una considerable disminución del número de quejas en esta materia respecto al año pasado (suponen aproximadamente un 17% del total, y se han reducido una tercera parte en relación con el año 2006). No obstante, como decimos, sigue siendo una de las principales fuentes de preocupación de los ciudadanos, fundamentalmente en el medio urbano.

En esta materia, queremos seguir insistiendo en el hecho de que la lucha frente al ruido no sólo debe exigirse como producto de un genérico derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado, sino como una concreción tanto del derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 CE, como del derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), tal como lo ha determinado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencias López Ostra contra España de 9 de diciembre de 1994 y Gómez Moreno contra España de 16 de noviembre de 2004).

La normativa básica en esta materia sigue siendo la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, de Ruido; dicha norma ha sido desarrollada de manera parcial este año a través del RD 1367/2007, de 17 de noviembre, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Sin embargo, esta Procuraduría considera que sería necesario un desarrollo legislativo por parte de nuestra Comunidad Autónoma para adaptar el contenido del viejo Decreto 3/1995, de 12 de enero, todavía vigente, a las previsiones de la Ley estatal, tal como han hecho otras comunidades autónomas (Ley balear 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica, o Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental).

##### **1.1.1.1. Bares, discotecas y otros lugares de diversión similares**

Los ruidos generados por estos establecimientos suponen la fuente principal de quejas referidas a la contaminación acústica. Además, el ruido que provocan tiene unas especiales características que deben ser resaltadas. Es un ruido generalmente nocturno, notable agravante por las consecuencias que tiene tanto para el sueño y para el descanso de los vecinos, como para el desempeño eficaz de sus obligaciones profesionales. En

segundo lugar, es un ruido que, a diferencia del provocado por las actividades industriales, no es continuo sino que oscila en función de la voluntad del emisor, lo que dificulta su control.

En primer lugar, queremos seguir destacando las quejas sobre establecimientos que funcionan como pubs musicales, cuando en realidad disponen de licencia de bar. A título de ejemplo, cabe citar los expedientes **Q/937/06, Q/938/06, Q/939/06, Q/940/06, Q/941/06, Q/942/06, Q/943/06, Q/944/06, Q/945/06, Q/946/06, Q/947/06, Q/948/06 y Q/949/06**, referidos a las denuncias presentadas por un grupo de vecinos acerca del funcionamiento de un pub en la ciudad de Soria.

Dicho establecimiento disponía desde el año 1999 de licencia de actividad de taberna irlandesa. Sin embargo, ya desde el año 2000, comenzaron las denuncias por parte de los vecinos más afectados, comprobándose en las mediciones efectuadas por la Policía local que se superaban los límites permitidos. En consecuencia, en diciembre de 2005, se acordó por Resolución de la Alcaldía limitar su horario de funcionamiento hasta las 22:00 horas mientras no restableciese las condiciones de aislamiento acústico para el desarrollo de la actividad en horario nocturno. Asimismo, se comunicaba que, en caso de incumplimiento, se adoptaría también la medida de suspensión de la actividad y clausura de las instalaciones con carácter cautelar, así como que se iniciaría un expediente sancionador. Por último, en diciembre de 2006, ante la inactividad del titular del local, el Ayuntamiento de Soria acordó el precinto de los equipos musicales.

No obstante, en el local no se han adoptado las medidas exigidas, tal y como se acredita con los once expedientes sancionadores incoados por la Delegación Territorial de Soria por incumplimiento de la normativa de horario de cierre.

Por lo tanto, nos encontramos ante un establecimiento que ha incumplido de manera reiterada las condiciones impuestas para su funcionamiento, causando graves molestias a los ciudadanos. Sin embargo, no se ha ejecutado el precinto del equipo musical por parte de la Administración municipal, cuando existen razones de interés público que así lo aconsejan en el sentido recogido por la doctrina del TC (SSTC de 24 de mayo de 2001 y 23 de febrero de 2004) en relación con los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE). Esta medida debe adoptarse, incluso, acudiendo a los instrumentos de ejecución forzosa

contemplados en la Ley de Procedimiento Administrativo Común incluida la compulsión sobre las personas, para garantizar los derechos de los vecinos afectados.

En consecuencia, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Soria:

*«Que, en caso de inactividad del particular, se proceda por parte del Ayuntamiento de Soria a la ejecución forzosa de la medida cautelar adoptada en la Resolución de la Alcaldía de 20 de diciembre de 2006 consistente en el precinto de la instalación musical del establecimiento denominado [...] trasladando posteriormente los gastos de su ejecución al titular del establecimiento, de conformidad con el art. 98.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.*

*Que dicha medida cautelar se mantenga hasta que se asegure el cumplimiento de los límites de emisión de niveles sonoros establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero y la Ordenanza municipal, y de las condiciones que las licencias municipales de actividad y de apertura otorgadas en el año 1999 imponían (eliminación de las puertas existentes en la fachada de la C/ [...] y colocación de una doble puerta en la vía de acceso del Callejón [...]).*

*Que, por parte de la Policía Local del Ayuntamiento de Soria, se continúen tomando las medidas pertinentes para garantizar la seguridad ciudadana y el cumplimiento de la normativa aplicable al [...], de conformidad con la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana, y las Ordenanzas municipales vigentes».*

El Ayuntamiento aceptó esta resolución, indicando que, como consecuencia de un cambio de titularidad en el mencionado establecimiento, habían desaparecido los incidentes señalados.

Debemos tener en cuenta, además, que el exceso de ruido supone un perjuicio adicional para aquellos colectivos especialmente desfavorecidos, como personas mayores, discapacitadas o con escasos recursos económicos. A título de ejemplo, cabe mencionar el expediente **Q/326/06**, en el que se denunciaban por parte del autor de la queja las molestias que un pub estaba causando a un discapacitado afectado de esclerosis múltiple avanzada secundaria y progresiva, en la localidad abulense de Candeleda.

Continúa en el Fascículo 3.º